

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2004

y

debates en las Cortes Generales

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2004
y
debate en las Cortes Generales

I. Informe

CORTES GENERALES

Edición preparada por el Gabinete de Estudios y Documentación
del Defensor del Pueblo

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

ISBN: 84-7943-255-1 (Obra completa)

ISBN: 84-7943-256-X (Vol. I)

Depósito legal: S. 1.746-2005

Fotocomposición e impresión: Gráficas Varona, S.A.

Polígono El Montalvo. Salamanca

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
I. PRESENTACIÓN	29
II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO	35
1. INTRODUCCIÓN.....	37
2. QUEJAS RECIBIDAS EN 2004.....	38
2.1. Total de quejas	38
2.2. Distribución de las quejas	39
2.2.1. Distribución según el género de los ciudadanos	39
2.2.2. Distribución de las quejas por su procedencia geográfica	40
2.2.3. Distribución según la vía de procedencia de las quejas	47
2.2.4. Distribución de las quejas por sectores	49
3. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS.....	50
3.1. Quejas individuales.....	52
3.2. Quejas colectivas.....	58
3.3. Quejas de oficio	64
3.4. Quejas recibidas a través de la página web	74
4. QUEJAS PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTAS O REABIERTAS EN EL AÑO 2004	75
4.1. Quejas individuales y de oficio	76
4.2. Quejas colectivas.....	77
5. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS	78
5.1. Resoluciones formuladas en relación con las quejas.....	78

5.2. Evolución histórica del seguimiento de las resoluciones del Defensor	79
6. INFORMACIÓN AL CIUDADANO.....	81
III. ADMINISTRACIONES QUE HAN INCUMPLIDO O SE HAN RETRASADO NOTORIAMENTE EN RESPONDER A LOS REQUERIMIENTOS DEL DEFENSOR DEFENSOR DEL PUEBLO	83
1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS.....	85
1.1. Administración general del Estado.....	85
1.1.1. Ministerio de Fomento	85
1.2. Administración local.....	86
1.2.1. Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castellón).....	86
1.2.2. Ayuntamiento de Calella (Barcelona).....	86
1.2.3. Ayuntamiento de Gozón (Asturias)	86
1.2.4. Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid).....	86
1.2.5. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)	86
1.2.6. Ayuntamiento de Marbella (Málaga).....	86
1.2.7. Ayuntamiento de Meco (Madrid).....	86
1.2.8. Ayuntamiento de Sangonera la Verde (Murcia)	87
1.2.9. Ayuntamiento de Segovia.....	87
1.2.10. Ayuntamiento de Tresviso (Cantabria).....	87
2. QUEJAS QUE NO HAN TENIDO CONTESTACIÓN EN EL AÑO 2004, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO	87
2.1. Administración general del Estado.....	87
2.1.1. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	87
2.2. Administración autonómica.....	87
2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía	87
2.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias	87
2.2.3. Comunidad Autónoma de Castilla y León	88
2.2.4. Comunidad de Madrid	88
2.2.5. Ciudad Autónoma de Ceuta	88
2.3. Administración local.....	88
2.3.1. Ayuntamiento de Calasparra (Murcia).....	88
2.3.2. Ayuntamiento de Calpe (Alicante).....	89
2.3.3. Ayuntamiento de Castellón de la Plana.....	89
2.3.4. Ayuntamiento de Castro Urdiales (Cantabria).....	89
2.3.5. Ayuntamiento de El Escorial (Madrid)	89

SUMARIO

2.3.6.	Ayuntamiento de Els Hostalets de Pierola (Barcelona)	89
2.3.7.	Ayuntamiento de Gijón (Asturias)	89
2.3.8.	Ayuntamiento de Gualchos (Granada)	89
2.3.9.	Ayuntamiento de Huelva	90
2.3.10.	Ayuntamiento de La Horcajada (Ávila)	90
2.3.11.	Ayuntamiento de Humanes (Madrid)	90
2.3.12.	Ayuntamiento de Mataró (Barcelona)	90
2.3.13.	Ayuntamiento de Navaluenga (Ávila)	90
2.3.14.	Ayuntamiento de Noja (Cantabria)	90
2.3.15.	Ayuntamiento de Olivares de Duero (Valladolid)	91
2.3.16.	Ayuntamiento de Ponferrada (León)	91
2.3.17.	Ayuntamiento de Selva (Illes Balears)	91
2.3.18.	Ayuntamiento de Villanueva de Gállego (Zaragoza)	91
2.4.	Otros	91
2.4.1.	Colegio de Abogados de Ávila	91
2.4.2.	Colegio de Abogados de Lanzarote	91
2.4.3.	Junta Vecinal de Fresnedelo (León)	91
3.	ADMINISTRACIONES QUE HAN CONTESTADO AL TERCER REQUERIMIENTO	92
3.1.	Administración general del Estado	92
3.1.1.	Ministerio de Administraciones Públicas	92
3.1.2.	Ministerio de Economía y Hacienda	92
3.1.3.	Ministerio de Educación y Ciencia	92
3.1.4.	Ministerio de Fomento	93
3.1.5.	Ministerio de Justicia	93
3.1.6.	Ministerio de Medio Ambiente	94
3.2.	Administración autonómica	94
3.2.1.	Principado de Asturias	94
3.2.2.	Comunidad Autónoma de Canarias	95
3.2.3.	Comunidad Autónoma de Cantabria	95
3.2.4.	Comunidad Autónoma de Castilla y León	95
3.2.5.	Comunidad Autónoma de Cataluña	96
3.2.6.	Comunidad Autónoma de Extremadura	96
3.2.7.	Comunidad Autónoma de Galicia	96
3.2.8.	Comunidad Autónoma de las Illes Balears	96
3.2.9.	Comunidad de Madrid	97
3.2.10.	Región de Murcia	97
3.2.11.	Ciudad Autónoma de Ceuta	98

SUMARIO

3.3. Administración local	98
3.3.1. Ayuntamiento de Águilas (Murcia).....	98
3.3.2. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid).....	98
3.3.3. Ayuntamiento de Almonte (Huelva)	99
3.3.4. Ayuntamiento de Alzira (Valencia)	99
3.3.5. Ayuntamiento de Ames (A Coruña)	99
3.3.6. Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila).....	99
3.3.7. Ayuntamiento de Arucas (Las Palmas)	99
3.3.8. Ayuntamiento de Badajoz	99
3.3.9. Ayuntamiento de Barcelona.....	100
3.3.10. Ayuntamiento de Bayona (Pontevedra).....	100
3.3.11. Ayuntamiento de Beteta (Cuenca)	100
3.3.12. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)	100
3.3.13. Ayuntamiento de Coria (Cáceres)	100
3.3.14. Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora (Almería).....	100
3.3.15. Ayuntamiento de Chinchón (Madrid)	100
3.3.16. Ayuntamiento de El Ferrol (A Coruña)	101
3.3.17. Ayuntamiento de Getafe (Madrid).....	101
3.3.18. Ayuntamiento de Fuente Álamo (Murcia).....	101
3.3.19. Ayuntamiento de Guadalcanal (Sevilla)	101
3.3.20. Ayuntamiento de Guadarrama (Madrid)	101
3.3.21. Ayuntamiento de Herrera de Pisuerga (Palencia)	101
3.3.22. Ayuntamiento de la Isla de Arosa (Pontevedra)	101
3.3.23. Ayuntamiento de Jaraíz de la Vera (Cáceres)	102
3.3.24. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.....	102
3.3.25. Ayuntamiento de Los Molinos (Madrid).....	102
3.3.26. Ayuntamiento de Llanera (Asturias).....	102
3.3.27. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)	102
3.3.28. Ayuntamiento de Madrid	102
3.3.29. Ayuntamiento de Marbella (Málaga).....	103
3.3.30. Ayuntamiento de Marín (Pontevedra)	103
3.3.31. Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia).....	103
3.3.32. Ayuntamiento de Méntrida (Toledo)	103
3.3.33. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz).....	103
3.3.34. Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia)	103
3.3.35. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid).....	104
3.3.36. Ayuntamiento de Nájera (La Rioja).....	104

SUMARIO

3.3.37.	Ayuntamiento de Navas del Rey (Madrid)	104
3.3.38.	Ayuntamiento de Novelda (Alicante)	104
3.3.39.	Ayuntamiento de Nuñomoral (Cáceres)	104
3.3.40.	Ayuntamiento de Osuna (Sevilla)	104
3.3.41.	Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón)	104
3.3.42.	Ayuntamiento de Premiá de Mar (Barcelona)	105
3.3.43.	Ayuntamiento de Pontevedra (A Coruña)	105
3.3.44.	Ayuntamiento de Pontevedra	105
3.3.45.	Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid)	105
3.3.46.	Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique (Granada)	105
3.3.47.	Ayuntamiento de Sagunto (Valencia)	105
3.3.48.	Ayuntamiento de San Vitero (Zamora)	106
3.3.49.	Ayuntamiento de Sant Josep de sa Talaia (Illes Balears)	106
3.3.50.	Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife	106
3.3.51.	Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara)	106
3.3.52.	Ayuntamiento de Soto del Barco (Asturias)	106
3.3.53.	Ayuntamiento de Sueca (Valencia)	106
3.3.54.	Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga)	106
3.3.55.	Ayuntamiento de Torreveja (Alicante)	107
3.3.56.	Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid)	107
3.3.57.	Ayuntamiento de Valdeconcha (Guadalajara)	107
3.3.58.	Ayuntamiento de Vélez Rubio (Almería)	107
3.3.59.	Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid)	107
3.3.60.	Ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz)	107
3.3.61.	Diputación provincial de Jaén	108
3.4.	Otros	108
3.4.1.	Asociación de Municipios Vascos	108
3.4.2.	Asociación Catalana de Municipios y Comarcas	108
3.4.3.	Colegio de Abogados de Huelva	108
3.4.4.	Colegio de Abogados de Madrid	108
3.4.5.	Colegio de Abogados de Segovia	108
3.4.6.	Consejo General de la Abogacía	109
IV.	SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	111
1.	ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	113
1.1.	Dilaciones en órganos judiciales	113
1.1.1.	Dilaciones en órganos colegiados	113
1.1.1.1.	Tribunal Supremo	113

SUMARIO

1.1.1.2. Tribunales superiores de justicia	117
1.1.2. Dilaciones en órganos unipersonales	119
1.2. Principales deficiencias detectadas en relación con el servicio público judicial	121
1.2.1. Falta de información y trato inadecuado a las víctimas de delitos ...	121
1.2.2. Carencia de medios humanos.....	125
1.2.3. Deficientes instalaciones.....	127
1.2.4. Retrasos detectados en relación con procedimientos de incapacitación	128
1.2.5. Retrasos detectados en relación con procedimientos de desahucio y la ejecución del correspondiente lanzamiento	131
1.3. Actuaciones practicadas en relación con los menores que cometen hechos delictivos	133
1.3.1. Visitas realizadas a centros de internamiento de menores.....	133
1.3.1.1. Carencias detectadas en las instalaciones de los centros visitados.....	133
1.3.1.2. Carencias detectadas en los centros visitados en relación con los medios humanos.....	135
1.3.2. Investigaciones iniciadas de oficio	137
1.3.2.1. Forma en la que se realizan los traslados de los menores fuera de los centros.....	137
1.3.2.2. Situación de los centros de internamiento de menores en la Comunidad Autónoma de Canarias	138
1.3.2.3. Reconocimiento oficial de la formación prelaboral que reciben los menores en los centros.....	139
1.3.2.4. Incidencias detectadas en relación con la asistencia letrada a los menores	140
1.3.3. Principales quejas tramitadas	141
1.3.3.1. Quejas relacionadas con el internamiento de menores lejos de la ciudad en la que reside su familia.....	141
1.3.3.2. Quejas relacionadas con la aprobación del Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 5/2000	143
1.3.3.3. Deficiencias detectadas en el centro de recepción de menores de Alicante.....	144
1.4. Principales actuaciones en materia de violencia doméstica	145
1.4.1. Investigaciones efectuadas respecto a mujeres fallecidas como consecuencia de agresiones sufridas en su relación de convivencia ...	145
1.4.2. Carencias detectadas en los juzgados encargados de resolver las crisis de convivencia.....	151
1.4.3. Incidencia de las últimas reformas legales en relación con la violencia doméstica	158
1.4.4. La mediación familiar y los puntos de encuentro como mecanismos para paliar los conflictos en las parejas o en las familias	163

SUMARIO

1.5.	Quejas tramitadas en relación con el derecho de defensa	168
1.5.1.	Situaciones que dificultan o entorpecen el correcto ejercicio del derecho de defensa por parte de los abogados.....	168
1.5.2.	Falta de información de algunos colegios de abogados, respecto a los ciudadanos que acuden a ellos	170
1.5.3.	Carencias detectadas en la organización y funcionamiento del turno de oficio	172
1.6.	Quejas en relación con el Registro Civil.....	175
1.6.1.	Retrasos en la tramitación y resolución de los expedientes.....	175
1.6.2.	Incorrecta atención a los ciudadanos que acuden a los registros civiles.....	178
1.6.2.1.	Quejas en relación con actuaciones del Registro Civil en los consulados.....	183
2.	ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA	187
2.1.	Consideraciones previas	187
2.2.	Derecho fundamental a la vida e integridad física	189
2.2.1.	Fallecimientos	189
2.2.2.	Integridad física	190
2.3.	La tutela de la salud.....	191
2.4.	Las infraestructuras	193
2.5.	Libertad religiosa de los internos	194
2.6.	Aspectos educativos	195
2.7.	Correspondencia en los centros penitenciarios	196
2.8.	Actividades laborales	196
2.9.	Mujeres en prisión	197
2.10.	Tratamiento	198
2.11.	Garantía del respeto a los derechos de los internos por otros internos....	199
3.	CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA	201
3.1.	Víctimas del terrorismo	201
3.2.	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	204
3.2.1.	Presuntos malos tratos y régimen disciplinario.....	204
3.2.2.	Calabozos	208
3.2.3.	Denuncias	209
3.2.4.	Identificaciones preventivas	210
3.2.5.	Ley de Seguridad Ciudadana.....	212
3.2.6.	Régimen jurídico de los establecimientos denominados <i>grow shops</i>	214
3.3.	Tráfico.....	215
3.3.1.	Las garantías en el procedimiento sancionador	215

SUMARIO

3.3.2.	Trámites para el canje de permisos de conducir de extranjeros..	224
3.3.3.	Trámites por correo.....	226
3.3.4.	Acceso a atestados de tráfico por los interesados.....	227
3.4.	Emergencias.....	228
3.5.	Derecho de expresión.....	230
3.6.	Documentación.....	232
4.	ADMINISTRACIÓN MILITAR.....	233
4.1.	Accidente de avión en Turquía.....	233
4.2.	Modelo de Fuerzas Armadas y temporalidad.....	235
4.3.	Submarino hundido en 1936.....	236
4.4.	Consecuencias de la Guerra Civil.....	236
4.5.	Campo de tiro en San Fernando (Cádiz).....	237
5.	EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR..	237
5.1.	Atención a emigrantes.....	239
5.2.	Asistencia y protección en el exterior.....	242
5.3.	Presos españoles en el extranjero.....	244
5.3.1.	Quejas relativas a irregularidades procesales.....	244
5.3.2.	Quejas relativas a las condiciones de las prisiones extranjeras.....	245
5.3.3.	Demoras en la tramitación de los expedientes de traslado para el cumplimiento de la pena en el país de origen.....	247
5.3.4.	Quejas sobre la actuación de la Administración pública española en el extranjero.....	248
5.3.5.	El problema de los conductores de camiones.....	251
5.3.6.	Visitas realizadas a prisiones extranjeras.....	252
6.	INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA.....	253
6.1.	Actuaciones respecto del marco normativo.....	254
6.2.	Alcance y consecuencias de los tratados entre España y Uruguay.....	255
6.3.	Acceso al territorio nacional.....	258
6.3.1.	Denegaciones de entrada.....	258
6.3.2.	Visitas a los puestos fronterizos de la Ciudad Autónoma de Melilla.	260
6.3.3.	Autorizaciones de regreso.....	261
6.4.	Entrada de extranjeros por puestos no habilitados.....	263
6.4.1.	Tráfico marítimo.....	263
6.4.2.	Medios y recursos de acogida en la Ciudad Autónoma de Ceuta ..	265
6.4.3.	Centro de estancia temporal de inmigrantes de Melilla.....	266
6.5.	Polizones.....	269
6.6.	Menores extranjeros no acompañados.....	273

SUMARIO

6.6.1. Procedimientos de repatriación y documentación de los menores..	273
6.6.2. Actuaciones relacionadas con la Instrucción 3/2003, de la Fiscalía General del Estado, sobre retorno de menores extranjeros en quienes no concurra la situación de desamparo	278
6.6.3. Visita al centro de menores «Fuerte de la Purísima» de Melilla....	280
6.7. Centros de internamiento de extranjeros	282
6.8. Expulsiones	287
6.8.1. Atención y protección de ciudadanos extranjeros en situación irregular que denuncian ser víctimas de delitos	287
6.8.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento.....	289
6.8.3. Intervenciones relativas a la tramitación de las expulsiones	293
6.8.4. Seguimiento de la investigación sobre las instalaciones del aeropuerto de Madrid-Barajas destinadas a la custodia de extranjeros en trámite de expulsión.....	297
6.8.5. Seguimiento de la investigación sobre la detención y traslado hasta Algeciras de inmigrantes en situación irregular a fin de incoarles expedientes de expulsión.....	298
6.8.6. Situación de los ciudadanos extranjeros con resoluciones de expulsión ejecutables.....	301
6.9. Oficinas consulares	303
6.9.1. Atención a los usuarios y garantías de los procedimientos.....	303
6.9.2. Visita al Consulado General de España en Nador (Marruecos)....	310
6.10. Oficinas de extranjeros	313
6.11. Procedimientos.....	322
6.11.1. Regularizaciones	323
6.11.1.1. Cuestiones generales	323
6.11.1.2. Previsiones de desarrollo del artículo 31.3 en el nuevo Reglamento de Extranjería	325
6.11.2. Derecho a la vida en familia.....	329
6.11.2.1. Reagrupaciones familiares.....	329
6.11.2.2. Equiparación de las parejas de hecho a los matrimonios	334
6.11.2.3. Traslado de la unidad familiar desde la concesión de autorización de residencia inicial a los padres	337
6.11.3. Autorizaciones de residencia en régimen general.....	339
6.11.4. Régimen comunitario.....	347
6.11.5. Exigencia de personación de los interesados para la solicitud del NIE	349
6.11.6. Admisión de escritos de extranjería por los servicios postales	350
6.12. Asilo	352
6.12.1. Visitas a centros de acogida a refugiados	352
6.12.1.1. Centro de atención a refugiados de Alcobendas	352

SUMARIO

6.12.1.2. Centro de acogida a refugiados de Mislata	353
6.12.2. Acceso al trabajo de los solicitantes de asilo	354
6.13. Racismo y xenofobia.....	355
7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA.....	357
7.1. Educación no universitaria	357
7.1.1. Instalaciones escolares	360
7.1.2. Escolarización.....	365
7.1.3. Admisión de alumnos.....	373
7.1.4. Educación especial.....	379
7.1.5. Otras cuestiones relacionadas con la educación de niveles no universitarios.....	382
7.2. Educación universitaria.....	387
7.2.1. Acceso a la Universidad.....	387
7.2.2. Titulaciones universitarias	390
7.2.3. Procedimientos de homologación de títulos extranjeros de educación superior	393
7.3. Ayudas al estudio y la investigación	397
8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA.....	402
8.1. Universalización del derecho a la asistencia sanitaria.....	403
8.2. Información y documentación clínica.....	404
8.3. Ordenación de prestaciones	405
8.4. Prevención y promoción de la salud.....	407
8.5. Listas de espera.....	409
8.6. Transporte sanitario.....	410
8.7. Actuaciones en el ámbito extrahospitalario.....	411
8.8. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada.....	412
8.9. Práctica profesional	414
8.10. Salud mental	416
8.11. Atención sociosanitaria	418
8.12. Prestación farmacéutica y control de medicamentos	418
8.13. Consumo y uso de tabaco.....	420
9. ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL	421
9.1. Acción social.....	421
9.1.1. Menores.....	421
9.1.2. Personas con discapacidad	425
9.1.3. Tercera edad.....	428
9.2. Seguridad Social	432

SUMARIO

9.2.1.	Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas	432
9.2.2.	Cotización y gestión recaudatoria	435
9.2.3.	Prestaciones de incapacidad temporal	439
9.2.4.	Incapacidad permanente	439
9.2.5.	Jubilación	440
9.2.6.	Prestaciones de supervivencia	441
9.2.7.	Prestaciones por desempleo	443
9.2.8.	Pensiones no contributivas	444
9.2.9.	Abono de prestaciones	445
9.2.10.	Seguridad Social internacional	446
9.2.11.	Aspectos procedimentales.....	446
10.	ADMINISTRACIÓN LABORAL.....	448
10.1.	Formación profesional	448
10.2.	Colocación y empleo.....	449
10.2.1.	Selección de trabajadores.....	449
10.2.2.	Ofertas de empleo	450
10.2.3.	Subvenciones.....	450
10.2.4.	Empleo de personas con discapacidad.....	451
10.2.5.	Oficinas de empleo	451
10.3.	Seguridad y salud en el trabajo.....	452
10.4.	Otros aspectos relativos a la Administración laboral	452
11.	HACIENDA PÚBLICA.....	453
11.1.	Tributos estatales	453
11.2.	Impuestos transmisivos	462
11.3.	Tributos locales	464
12.	ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	477
12.1.	Seguros	477
12.2.	Entidades financieras	482
12.3.	Comisión Nacional del Mercado de Valores	484
12.4.	Energía y suministro de electricidad.....	486
12.5.	Agricultura y ganadería	488
12.6.	Tabacos	489
12.7.	Turismo.....	491
12.8.	Consumo.....	493
13.	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.....	495
13.1.	Comunicaciones	495
13.1.1.	Servicio telefónico.....	495

SUMARIO

13.1.2.	Internet	501
13.1.3.	Correos y telégrafos	504
13.1.4.	Televisión	506
13.2.	Transporte interurbano.....	507
13.2.1.	Transporte ferroviario.....	507
13.2.2.	Transporte aéreo de viajeros	509
13.2.3.	Transporte por carretera.....	514
13.2.4.	Marina Mercante.....	516
14.	MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO	517
14.1.	Medio ambiente	517
14.1.2.	Información ambiental.....	521
14.1.3.	Evaluación de impacto ambiental	527
14.1.4.	Contaminación atmosférica	535
14.1.4.1.	La regulación del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007	535
14.1.4.2.	Los sistemas de difusión al público de información relativa a la concentración de ozono troposférico.....	539
14.1.5.	Protección de espacios naturales	543
14.1.6.	Mar, costas y puertos	545
14.1.6.1.	Costas en general. Playas.....	545
14.1.6.2.	Puertos	548
14.1.6.3.	Asunto <i>Prestige</i>	550
14.1.7.	Aguas continentales	550
14.1.8.	Contaminación acústica	556
14.1.9.	Actividades clasificadas	558
14.1.10.	Líneas de alta tensión y telefonía móvil.....	565
14.1.10.1.	Líneas de alta tensión	565
14.1.10.2.	Telefonía móvil	566
14.2.	Urbanismo	573
14.2.1.	Progresiva integración del urbanismo y el medio ambiente.....	573
14.2.1.1.	Técnicas para garantizar un desarrollo urbanístico sostenible.....	575
14.2.1.2.	Medidas de protección del medioambiente en el planeamiento urbanístico	577
14.2.1.3.	Previsión en el planeamiento general de emplazamientos adecuados para albergar usos industriales	581
14.2.2.	La participación ciudadana en la planificación urbanística.....	582

SUMARIO

14.2.3. Ejecución de planeamiento	583
14.2.3.1. Sistemas de ejecución clásicos	583
14.2.3.2. Otros sistemas de ejecución: el agente urbanizador	585
14.2.3.3. Deber de cesión en la ejecución urbanística	588
14.2.4. Disciplina urbanística	591
15. VIVIENDA	596
15.1. Plan Estatal de Vivienda.....	596
15.2. Planes autonómicos.....	600
15.3. Procedimiento de adjudicación de viviendas.....	602
15.4. Régimen legal de la VPO promoción pública.....	603
15.5. Régimen legal de la promoción privada	606
15.6. Vivienda libre	609
15.7. Problemas vecinales	610
15.8. Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas.....	611
15.9. Deber de conservación	611
15.10. Expropiaciones e indemnizaciones urbanísticas.....	612
15.11. Barreras arquitectónicas y accesibilidad	614
16. ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	615
16.1. Actividades y servicios de las corporaciones locales.....	615
16.2. Transporte de ámbito local	622
16.3. Taxi	625
17. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	627
17.1. Régimen general de la Función pública.....	637
17.2. Personal estatutario de los servicios de salud	639
17.3. Función pública docente.....	642
17.3.1. Docencia no universitaria	642
17.3.2. Docencia universitaria.....	650
17.4. Personal al servicio de la Administración de justicia.....	655
17.5. Personal de instituciones penitenciarias.....	664
17.6. Personal al servicio de la Administración militar	665
17.7. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	671
17.7.1. Cuerpo Nacional de Policía y Policía Local.....	671
17.7.2. Guardia Civil.....	676
17.8. Personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos	683
17.9. Clases pasivas.....	691
17.9.1. Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.....	691

SUMARIO

17.9.2. Instituto Social de las Fuerzas Armadas.....	692
18. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	693
18.1. Responsabilidad patrimonial.....	693
18.2. Reclamaciones económico-administrativas.....	699
18.3. Expropiación forzosa	701
18.4. Carreteras.....	705
19. OTROS ASUNTOS.....	708
19.1. Bilingüismo.....	708
19.2. Contenidos de la programación y de la publicidad televisiva	714
19.3. Aplicación de la excepción al derecho de préstamo en las bibliotecas de titularidad pública	716
19.4. Régimen electoral.....	718
V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO	725
1. RECOMENDACIONES.....	727
1.1. Recomendaciones admitidas.....	727
1.1.1. Administración general del Estado	727
1.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas.....	727
1.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	731
1.1.1.3. Ministerio de Defensa.....	733
1.1.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda.....	733
1.1.1.5. Ministerio de Educación y Ciencia.....	734
1.1.1.6. Ministerio de Fomento	735
1.1.1.7. Ministerio del Interior.....	735
1.1.1.8. Ministerio de Justicia	740
1.1.1.9. Ministerio de Medio Ambiente	742
1.1.1.10. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	743
1.1.1.11. Varios departamentos ministeriales	746
1.1.2. Administración autonómica	747
1.1.2.1. Comunidad Autónoma de Cataluña	747
1.1.2.2. Comunidad de Madrid	748
1.1.2.3. Comunidad Valenciana.....	748
1.1.3. Administración local	749
1.1.3.1. Ayuntamiento de Castellón de la Plana.....	749
1.1.3.2. Ayuntamiento de Elda (Alicante).....	749
1.1.3.3. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.....	750
1.1.3.4. Ayuntamiento de Madrid.....	750
1.1.3.5. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres).....	752

SUMARIO

1.1.4. Otros	752
1.1.4.1. Colegio de Abogados de Almería	752
1.2. Recomendaciones rechazadas.....	753
1.2.1. Administración general del Estado	753
1.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas.....	753
1.2.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda.....	754
1.2.1.3. Ministerio del Interior	754
1.2.1.4. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	758
1.2.1.5. Ministerio de Vivienda.....	759
1.2.2. Administración autonómica.....	760
1.2.2.1. Comunidad Valenciana.....	760
1.2.2.2. Comunidad de Madrid	761
1.2.3. Administración local.....	762
1.2.3.1. Ayuntamiento de Madrid.....	762
1.2.3.2. Ayuntamiento de Riveira (A Coruña)	763
1.2.3.3. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.....	764
1.3. Recomendaciones pendientes	764
1.3.1. Administración general del Estado	764
1.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas.....	764
1.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	765
1.3.1.3. Ministerio de Defensa.....	765
1.3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda.....	766
1.3.1.5. Ministerio de Educación y Ciencia.....	769
1.3.1.6. Ministerio de Fomento.....	770
1.3.1.7. Ministerio del Interior	770
1.3.1.8. Ministerio de Justicia	774
1.3.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	776
1.3.1.10. Varios departamentos ministeriales	779
1.3.2. Administración autonómica	780
1.3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía	780
1.3.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón	782
1.3.2.3. Principado de Asturias	783
1.3.2.4. Comunidad Autónoma de Canarias	784
1.3.2.5. Cantabria.....	785
1.3.2.6. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.....	787
1.3.2.7. Comunidad Autónoma de Castilla y León	788
1.3.2.8. Comunidad Autónoma de Cataluña	790

SUMARIO

1.3.2.9. Comunidad Autónoma de Extremadura	792
1.3.2.10. Comunidad Autónoma de Galicia	794
1.3.2.11. Comunidad Autónoma de las Illes Balears	795
1.3.2.12. Comunidad de Madrid	797
1.3.2.13. Región de Murcia	800
1.3.2.14. Comunidad Foral de Navarra	802
1.3.2.15. Comunidad Autónoma del País Vasco	803
1.3.2.16. Comunidad Autónoma de La Rioja	804
1.3.2.17. Comunidad Valenciana.....	806
1.3.2.18. Ciudad Autónoma de Ceuta	807
1.3.2.19. Ciudad Autónoma de Melilla	808
1.3.3. Administración local	810
1.3.3.1. Ayuntamiento de Benidorm (Alicante).....	810
1.3.3.2. Ayuntamiento de Canet de Mar (Barcelona).....	810
1.3.3.3. Ayuntamiento de Getafe (Madrid).....	810
1.3.3.4. Ayuntamiento de Humanes (Madrid).....	811
1.3.3.5. Ayuntamiento de Méntrida (Toledo).....	811
1.3.3.6. Ayuntamiento de Mieres (Asturias)	812
1.3.3.7. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid).....	812
1.3.4. Otros	813
1.3.4.1. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.	813
2. SUGERENCIAS.....	814
2.1. Sugerencias admitidas.....	814
2.1.1. Administración general del Estado	814
2.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas.....	814
2.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	815
2.1.1.3. Ministerio de Educación y Ciencia.....	816
2.1.1.4. Ministerio de Fomento	816
2.1.1.5. Ministerio del Interior	816
2.1.1.6. Ministerio de Justicia	817
2.1.1.7. Ministerio de Medio Ambiente	818
2.1.1.8. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	818
2.1.2. Administración autonómica	818
2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía	818
2.1.2.2. Principado de Asturias	818
2.1.2.3. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.....	819
2.1.2.4. Comunidad Autónoma de Castilla y León	819

SUMARIO

2.1.2.5.	Comunidad Autónoma de Cataluña	819
2.1.2.6.	Comunidad Autónoma de Extremadura	819
2.1.2.7.	Comunidad de Madrid	819
2.1.2.8.	Comunidad Valenciana.....	819
2.1.2.9.	Ciudad Autónoma de Melilla	819
2.1.3.	Administración local.....	820
2.1.3.1.	Ayuntamiento de Albacete.....	820
2.1.3.2.	Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid).....	820
2.1.3.3.	Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga).....	820
2.1.3.4.	Ayuntamiento de Almadén (Ciudad Real).....	820
2.1.3.5.	Ayuntamiento de Avilés (Asturias).....	820
2.1.3.6.	Ayuntamiento de Azuaga (Badajoz)	820
2.1.3.7.	Ayuntamiento de Benaguasil (Valencia).....	820
2.1.3.8.	Ayuntamiento de Chinchón (Madrid).....	820
2.1.3.9.	Ayuntamiento de Figuerola del Camp (Tarragona)	820
2.1.3.10.	Ayuntamiento de Getafe (Madrid).....	821
2.1.3.11.	Ayuntamiento de Madrid.....	821
2.1.3.12.	Ayuntamiento de Monserrat (Valencia).....	821
2.1.3.13.	Ayuntamiento de Palma de Mallorca (Illes Balears)	821
2.1.3.14.	Ayuntamiento de Tapioles de Campos (Zamora).....	821
2.1.3.15.	Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid).....	821
2.1.4.	Otros	821
2.1.4.1.	Sindicato Central del Embalse de Villameca	821
2.1.4.2.	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.	822
2.2.	Sugerencias rechazadas	822
2.2.1.	Administración general del Estado	822
2.2.1.1.	Ministerio de Administraciones Públicas	822
2.2.1.2.	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.....	822
2.2.1.3.	Ministerio de Educación y Ciencia	822
2.2.1.4.	Ministerio del Interior	823
2.2.1.5.	Ministerio de Justicia.....	823
2.2.1.6.	Ministerio de Medio Ambiente.....	823
2.2.1.7.	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.....	823
2.2.2.	Administración autonómica	824
2.2.2.1.	Comunidad Autónoma de Andalucía.....	824
2.2.2.2.	Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	824
2.2.2.3.	Comunidad Autónoma de Galicia.....	824

SUMARIO

2.2.2.4. Comunidad de Madrid	824
2.2.3. Administración local	824
2.2.3.1. Ayuntamiento de Alcoy (Alicante)	824
2.2.3.2. Ayuntamiento de Armilla (Granada).....	825
2.2.3.3. Ayuntamiento de Barcelona.....	825
2.2.3.4. Ayuntamiento de Dueñas (Palencia)	825
2.2.3.5. Ayuntamiento de Gijón (Asturias).....	825
2.2.3.6. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.....	825
2.2.3.7. Ayuntamiento de Logroño	825
2.2.3.8. Ayuntamiento de Manises (Valencia).....	825
2.2.3.9. Ayuntamiento de Petrer (Alicante).....	825
2.2.3.10. Ayuntamiento de Santa María de Guía (Las Palmas).....	826
2.2.3.11. Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada (Ávila)	826
2.2.3.12. Ayuntamiento de Vinaroz (Castellón)	826
2.2.4. Otros	826
2.2.4.1. Comunidad de Regantes El Rubio Bajo (Navarra).....	826
2.2.4.2. Comunidad de Regantes Puerto de Arriba, Puerto de Abajo y la Presica en Carvajal de la Legua (León)	826
2.2.4.3. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.	826
2.3. Sugerencias pendientes.....	826
2.3.1. Administración general del Estado	826
2.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas	826
2.3.1.2. Ministerio de Defensa	827
2.3.1.3. Ministerio de Fomento.....	827
2.3.1.4. Ministerio del Interior.....	827
2.3.1.5. Ministerio de Medio Ambiente.....	828
2.3.1.6. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.....	828
2.3.2. Administración autonómica	828
2.3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía	828
2.3.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla y León.....	828
2.3.2.3. Comunidad Autónoma de Extremadura.....	829
2.3.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia	829
2.3.2.5. Comunidad de Madrid.....	829
2.3.2.6. Región de Murcia	829
2.3.2.7. Comunidad Valenciana	830
2.3.2.8. Ciudad Autónoma de Ceuta.....	830
2.3.3. Administración local	830
2.3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)	830
2.3.3.2. Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres).....	830

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

2.3.3.3. Ayuntamiento de Andújar (Jaén).....	830
2.3.3.4. Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga).....	830
2.3.3.5. Ayuntamiento de Deltebre (Tarragona).....	830
2.3.3.6. Ayuntamiento de Getafe (Madrid).....	830
2.3.3.7. Ayuntamiento de Humanes (Madrid)	830
2.3.3.8. Ayuntamiento de Llanera. Posada de Llanera (Asturias)	831
2.3.3.9. Ayuntamiento de L'Olleria (Valencia).....	831
2.3.3.10. Ayuntamiento de Madrid	831
2.3.3.11. Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid)	831
2.3.3.12. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)	831
2.3.3.13. Ayuntamiento de Ourense.....	831
2.3.3.14. Ayuntamiento de Palma de Mallorca	831
2.3.3.15. Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón)	832
2.3.3.16. Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante)	832
2.3.3.17. Ayuntamiento de Son Servera (Illes Balears).....	832
2.3.3.18. Ayuntamiento de Tineo (Asturias).....	832
2.3.3.19. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid).....	832
2.3.3.20. Ayuntamiento de Tui (Pontevedra).....	832
2.3.3.21. Ayuntamiento de Valencia	832
2.3.3.22. Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú (Barcelona)	832
2.3.3.23. Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid)	833
2.3.3.24. Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)	833
2.3.3.25. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)	833
2.3.3.26. Cabildo de Gran Canaria	833
2.3.4. Otros.....	833
2.3.4.1. Consejo del Colegio de Abogados de la Comunidad de Madrid	833
3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES.....	833
3.1. Administración general del Estado	833
3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas	833
3.1.2. Ministerio de Defensa	834
3.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda.....	834
3.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia	835
3.1.5. Ministerio de Fomento.....	835
3.1.6. Ministerio del Interior.....	836
3.1.7. Ministerio de Justicia.....	837
3.1.8. Ministerio de Medio Ambiente	837
3.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.....	839

SUMARIO

3.2. Administración autonómica	839
3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía.....	839
3.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla y León	839
3.2.3. Comunidad Autónoma de Cataluña	839
3.2.4. Comunidad Autónoma de Extremadura	839
3.2.5. Comunidad Autónoma de Galicia.....	840
3.2.6. Comunidad de Madrid.....	840
3.2.7. Comunidad Autónoma del País Vasco.....	841
3.2.8. Principado de Asturias	841
3.2.9. Ciudad Autónoma de Melilla	841
3.3. Administración local	842
3.3.1. Ayuntamiento de Alberic (Valencia)	842
3.3.2. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)	842
3.3.3. Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres)	842
3.3.4. Ayuntamiento de Burón (León)	842
3.3.5. Ayuntamiento de Cangas (Pontevedra)	842
3.3.6. Ayuntamiento de Castellón de la Plana	842
3.3.7. Ayuntamiento de Collado Mediano (Madrid)	843
3.3.8. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)	843
3.3.9. Ayuntamiento de Elche (Alicante)	843
3.3.10. Ayuntamiento de El Franco (Asturias)	843
3.3.11. Ayuntamiento de Getafe (Madrid)	843
3.3.12. Ayuntamiento de Humanes (Madrid).....	843
3.3.13. Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona (Valencia).....	844
3.3.14. Ayuntamiento de Madrid.....	844
3.3.15. Ayuntamiento de Medina de Rioseco (Valladolid).....	845
3.3.16. Ayuntamiento de Murcia	845
3.3.17. Ayuntamiento de L'Olleria (Valencia).....	845
3.3.18. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante)	845
3.3.19. Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón).....	845
3.3.20. Ayuntamiento de Palma de Mallorca.....	846
3.3.21. Ayuntamiento de Petrer (Alicante).....	846
3.3.22. Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante).....	846
3.3.23. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres).....	846
3.3.24. Ayuntamiento de San Vitero (Zamora).....	846
3.3.25. Ayuntamiento de Sant Antoni de Vilamajor (Barcelona).....	847
3.3.26. Ayuntamiento de Santa María de Guía (Las Palmas)	847
3.3.27. Ayuntamiento de Sevilla	847
3.3.28. Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid).....	847
3.3.29. Ayuntamiento de Talamanca del Jarama (Madrid)	847

SUMARIO

3.3.30. Ayuntamiento de Tapioles de Campos (Zamora).....	847
3.3.31. Ayuntamiento de Toledo.....	848
3.3.32. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante).....	848
3.3.33. Ayuntamiento de Trijueque (Guadalajara).....	848
3.3.34. Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid).....	848
3.3.35. Ayuntamiento de Zaragoza.....	848
3.4. Otros.....	849
3.4.1. Colegio de Abogados de Valencia.....	849
3.4.2. Colegio Oficial de Agentes Comerciales de la Comunidad de Madrid.....	849
3.4.3. Consorcio Mirall-Palma-Centre.....	849
3.4.4. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A.	849
4. ADVERTENCIAS.....	849
5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y AMPARO.....	849
5.1. Recursos de inconstitucionalidad.....	849
5.1.1. Solicitudes de interposición.....	849
Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva.....	849
Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal ...	858
Ley de Andalucía 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres.....	860
Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.....	864
Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.....	868
Ley 45/2003, de 21 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida.....	873
Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.....	881
Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.....	886
Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.....	889
Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.....	891
Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.....	892
Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.....	894

Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización, de la Generalidad Valenciana	902
Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.....	909
Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004	912
Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	914
Ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia	915
5.2. Recursos de amparo	921
VI. RELACIONES INSTITUCIONALES	923
1. ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS	925
2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS AUTONÓMICOS	926
3. ACTIVIDAD INTERNACIONAL.....	929
3.1. Participación en eventos internacionales.....	929
3.2. Visitas y actos oficiales.....	940
4. COOPERACIÓN TÉCNICA, DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN.....	940
4.1. Actividades de cooperación y colaboración	941
4.2. De divulgación y difusión.....	944
4.3. Visitas, homenajes y actos oficiales.....	946
4.4. Cursos propios	948
5. CONVENIOS Y ACUERDOS.....	948
VII. CONCLUSIONES.....	949
1. DATOS GLOBALES	951
1.1. Número de quejas	951
1.2. Estado de tramitación	952
1.3. Eficacia de la supervisión.....	952
2. ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS	952
2.1. Función y Empleo Públicos	953
2.2. Defensa e Interior	953
2.3. Justicia y Violencia Doméstica.....	954
2.4. Administración Económica.....	954
2.5. Ordenación Territorial.....	955
2.6. Sanidad y Política Social.....	956
2.7. Inmigración y Asuntos Exteriores	956
2.8. Educación y Cultura	957

I. PRESENTACIÓN

Tanto el Informe anual que cada año debe presentar el Defensor del Pueblo ante las Cortes Generales, para dar cuenta de su actividad, como el debate y la fijación de posiciones correspondientes, sirven con frecuencia de estímulo en los órganos y dependencias de las administraciones públicas. Al mismo tiempo, convocan el interés ciudadano por la innegable atención que suelen prestar al mismo Informe los medios de comunicación social.

En una sociedad regida por principios democráticos, esa reacción no es fruto del azar. Se debe, en gran medida, a un efecto natural por cuanto el contenido del Informe refleja, en cierto sentido, una parte considerable de las vivencias de los españoles, precisamente de aquellas estimadas como más significativas, quizá por su vulnerabilidad, en punto a la aplicación de los derechos que la Constitución otorga a los ciudadanos. Por otro lado, la repercusión del mismo Informe hace que todas las administraciones públicas (central, autonómica, local), y las entidades responsables de algún servicio público, extremen su vigilancia y su atención ante la publicación de datos e informaciones que configuran una especie de termómetro indicativo de la «temperatura» democrática de su actuación.

Es natural que con cada ejercicio se ofrezcan datos diversos, de acuerdo con la realidad propia del periodo considerado; sin embargo, o precisamente por eso, con objeto de facilitar la consulta comparativa interanual, se ha pretendido insertar los datos aludidos en un marco general lo más consistente y paralelo posible al utilizado en otros ejercicios, con una estructura básica similar para simplificar su manejo año tras año. De este modo, quienes deban pronunciarse sobre el Informe, o quienes se interesen por sus contenidos, pueden guiarse por una estructura común que, a la postre, resulte casi familiar y homogénea a efectos comparativos.

Partiendo de estos propósitos, y del mencionado marco general, quienes se adentren por la espesura del Informe correspondiente a 2004 conocen ya de antemano los caminos principales y los vericuetos secundarios por los que transitar. Semejante «red viaria» se compone, aparte de esta presentación y de las habituales conclusiones, de los siguientes recorridos fundamentales:

— *Datos principales de la gestión.* Por sus contenidos, salpicados de tablas y gráficos, circulan los aspectos cuantitativos globales característicos de la actividad del Defensor

durante el ejercicio. Acompañados de algún leve comentario, se distinguen a su vez, en este apartado, los siguientes núcleos de datos: el del total de las quejas registradas en el año 2004, con las cifras de distribución de las mismas según el género de quienes las formulan, la procedencia geográfica de las peticiones, el cauce por el que se hacen llegar a la Institución y los sectores de la Administración pública concernidos. Casi todos los datos se muestran formando parte de una serie comprensiva de varios ejercicios anuales, lo que permite un acercamiento comparativo al análisis de los mismos. Llamamos asimismo la atención, por su amplitud, las tablas y gráficos dedicados a los datos sobre procedencia geográfica de las quejas, con expresión de porcentajes correspondientes a comunidades autónomas y provincias.

Otros datos de interés son los que se refieren al estado de tramitación de las quejas a 31 de diciembre de 2004, diferenciando los que se derivan de los distintos tipos considerados (individuales, colectivas, de oficio) y los que aluden a la situación de trámite en que se encuentran las quejas del presente ejercicio (admitidas/no admitidas/pendientes) y las procedentes de ejercicios anteriores. En los casos de quejas colectivas y quejas de oficio, se detalla muy sucintamente su objeto; se indica asimismo el número de quejas recibidas vía internet comparando su número con el de las recibidas por correo ordinario.

Los datos globales se completan con los que se refieren a las resoluciones generadas por la Institución y con los denominados datos de información al ciudadano. Las resoluciones derivadas de quejas, dirigidas a las administraciones públicas, se muestran clasificadas por su tipología habitual: recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias. Por lo que respecta a la información al ciudadano, es preciso decir que cada día cobran más importancia las actuaciones en este ámbito (visitas personales, atención telefónica), hasta el punto de que en ocasiones consumen más tiempo de atención que el dedicado a la tramitación de las propias quejas. En cuanto a las visitas a la página web de la Institución, la realidad de las cifras totales, con casi once millones de accesos, ha superado todas las expectativas.

— *Administraciones incumplidoras.* Este núcleo del Informe reviste una importancia muy significativa para la labor de la institución del Defensor del Pueblo. Su contenido negativo respecto de las obligaciones que han de cumplir las administraciones se refleja por eso con todo detalle en el Informe, con la pretensión de que sirva para persuadir a esas administraciones y a todas las demás acerca de los deberes que integran su quehacer. En una escala de mayor a menor intensidad del incumplimiento, se distinguen las administraciones pertinazmente entorpecedoras, las que no han dado respuesta durante el ejercicio 2004 tras un tercer requerimiento y las que han respondido en el mismo periodo a ese tercer requerimiento, con relación nominal de todas ellas en el propio sumario general del Informe y descripción precisa, en el cuerpo del Informe propiamente dicho, de las gestiones de solicitud llevadas a cabo y del trámite al que tal incumplimiento ha dado lugar.

— *Supervisión de la Administración.* Puede afirmarse sin reparo que este gran núcleo de materias es el componente sustantivo y de fondo del Informe, toda vez que respalda la principal tarea de la Institución desde la perspectiva de la encomienda constitucional. Como en ejercicios anteriores, se sigue la estructura de la competencia material atribui-

da a las diferentes áreas de servicio en que se organiza el Defensor del Pueblo, agrupando el quehacer de esas áreas en apartados homogéneos de actividad.

Así, el área que se ocupa de la *Función y Empleo Públicos* analiza las quejas y cuestiones que afectan a las distintas situaciones del personal al servicio de las administraciones públicas en toda su extensión y con muy especiales referencias a determinados ámbitos según el régimen estatutario aplicable. Desde los servidores públicos sujetos al régimen general de la función pública hasta el personal laboral, pasando por el personal estatutario de los servicios de salud, el integrado en la función pública docente (universitaria y no universitaria), el personal al servicio de la Administración de justicia, el de instituciones penitenciarias, el que se encuentra al servicio de la Administración militar y el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Local y Guardia Civil.

El área funcional de *Defensa e Interior* comprende a su vez tres líneas de actividad a las que se refieren las quejas recibidas: Administración penitenciaria, que abarca las cuestiones relacionadas con la población reclusa (fallecimientos, vigilancia de la salud en los centros, situación de las infraestructuras, condiciones de las mujeres en prisión); ciudadanía y seguridad pública, que incluye entre otros problemas los que suscitan las víctimas del terrorismo, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el tráfico rodado, y finalmente lo relativo a la Administración militar.

En cuanto al sector *Justicia y Violencia Doméstica*, se incluyen en el Informe aspectos de tanta importancia como los planteados por las distintas quejas sobre dilaciones y deficiencias judiciales y del llamado servicio público judicial, situación de los menores que cometen delitos, violencia familiar, funcionamiento del Registro Civil, condiciones de vida de los presos españoles en el extranjero, y diversas cuestiones relacionadas con el llamado derecho de defensa.

La actividad en el área de *Administración Económica* se extiende a problemas tan diversos y de tanta significación en nuestros días como los que se refieren a la Hacienda Pública (tributos estatales, impuestos transmisorios y tributos locales), y a la ordenación de la actividad económica (sectores económicos y financieros, consumo) y a los transportes y comunicaciones.

La llamada área de *Ordenación Territorial* se ocupa de las quejas relacionadas, entre otras, con las materias siguientes, cuyo mero enunciado habla por sí sólo de su trascendencia: medio ambiente, urbanismo y vivienda. Cada una de ellas, alberga tantos problemas concretos y tantas cuestiones dignas de especialización y debate que su solo tratamiento requeriría de mucho más espacio que el que ocupa en este ya voluminoso Informe.

En *Sanidad y Política Social* se ofrece asimismo un panorama muy amplio de los problemas y las inquietudes que en estos ámbitos afectan a los españoles. Por lo que se refiere a la esfera sanitaria, cabe destacar todo lo concerniente a la inadecuación de la estructura asistencial del Sistema Nacional de Salud, incluidos el asunto ya añejo de su universalización práctica y el de la ordenación de las prestaciones; la efectividad de los derechos de los pacientes, sobre todo en lo que afecta a documentación e información; y la atención residencial a personas en situación más vulnerable. La Seguridad Social en su amplio panorama de problemas (relaciones jurídicas, prestaciones, procedimiento...)

y la Administración laboral (formación profesional, colocación y empleo, riesgos laborales...) son los otros dos grandes apartados que dibujan las tareas del área.

Inmigración y Asuntos Exteriores es, quizá, el área más afectada por situaciones concretas, y a veces urgentes, sometida como está a las características mudables de una normativa en búsqueda de una estabilidad deseable y a las diversas y variopintas hipótesis de trabajo que han de establecerse para coordinar la acción gubernativa en los puntos en que suelen producirse conflictos como consecuencia del permanente y dinámico flujo de personas que desean regularizar su permanencia en España. Así, los problemas de acceso al territorio nacional, del funcionamiento de las oficinas de extranjeros, de los procedimientos, del asilo y del racismo/xenofobia componen el conjunto principal de actuaciones que se relacionan en el Informe. Ocupan asimismo buena parte del trabajo del área las quejas relativas a la emigración y a la asistencia de los ciudadanos españoles en el exterior.

Por último, el área de *Educación y Cultura* ha tramitado las quejas que afectan asimismo a un sistema educativo de ordenación cambiante, con resultados comparativos deficientes, y con medios y recursos insuficientes, tanto en el ámbito universitario como en el no universitario. Circunstancias que se evidencian con más nitidez dentro del proceso de equiparación a los esquemas habituales en los países de la Unión Europea.

— *Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo*. Se trata del «producto» principal de la actividad del Defensor y como tal se refleja en el Informe. Aparecen así los diferentes tipos de resolución que, por su contenido, pueden adoptarse y las administraciones a las que esas resoluciones van dirigidas. De igual modo, se proporciona información acerca de las peticiones de interposición de recursos de inconstitucionalidad y amparo, con mención de la norma controvertida y transcripción de los fundamentos de la resolución correspondiente y, en caso de haberse producido, de la sentencia oportuna.

— *Relaciones institucionales*. Como en los informes de años precedentes, en este último apartado se incluye una brevísima referencia a las actividades de carácter externo e institucional: actividades de relación con las Cortes Generales, con los comisionados autonómicos, actividades de participación en eventos internacionales y variadísimas actividades de cooperación técnica, divulgación y difusión.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo del Informe se ofrecen los datos de la actividad de la institución del Defensor del Pueblo que se juzgan más relevantes. A efectos de la claridad expositiva, se sigue la misma estructura que en años anteriores, reflejada en el índice, compuesta por cinco apartados, además de esta introducción, en los que se detallan las características objetivas de las quejas tratadas durante el año 2004.

El primero presenta los datos básicos relacionados con las quejas registradas: el total de quejas, diferenciando las individuales, las colectivas y las de oficio, y su distribución, según el género de los ciudadanos que las formulan, la procedencia geográfica de las peticiones, el cauce de remisión por el que se reciben en la Institución y los sectores administrativos afectados.

El apartado segundo da cuenta, en cifras, del estado de tramitación de las quejas a 31 de diciembre de 2004 mediante un análisis de doble entrada. Por un lado, se especifican las quejas admitidas a trámite, con sus posibles situaciones (concluidas, en suspenso, en trámite), y las no admitidas; por otro lado, se ponen en relación esas situaciones con el carácter de las quejas (de oficio, individuales y colectivas). La separación entre quejas individuales y colectivas obedece al interés por dejar sentado desde el principio que algunas de las peticiones ante el Defensor del Pueblo están respaldadas por un determinado grupo de ciudadanos aunque el objeto de esas peticiones sea único y singular. Por lo que se refiere a las quejas de oficio, se incluye una relación identificativa de cada una de ellas con resumen del asunto y código asignado. En este mismo apartado, se contiene también la descripción evolutiva creciente de las quejas recibidas por correo electrónico en relación con las formuladas por la vía postal tradicional.

El apartado tercero detalla las quejas procedentes de años anteriores, o que se han abierto y, en su caso, reabierto en 2004, distinguiendo asimismo los diferentes tipos de quejas.

El cuarto, recoge un esquema de las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas en las que se contienen las correspondientes recomendaciones y sugerencias, los recordatorios de deberes legales y las advertencias, así como el seguimiento que de su destino se hace, muy en concreto, si estas resoluciones son admitidas, rechazadas o se encuentran pendientes al cierre del Informe.

Finalmente, el quinto apartado se destina a cuantificar datos referidos a la información y atención suministrada al público en las oficinas de la Institución, se trate de visitas personalizadas, llamadas telefónicas ordinarias o por línea 900.

2. QUEJAS RECIBIDAS EN 2004

2.1. Total de quejas

En el año 2004 se registraron un total de 28.990 quejas. Se contabilizan todas, tanto las que se reciben de modo externo como los que se incoan de oficio por la propia Institución. Ha sido importante el incremento de las quejas colectivas, que han pasado de 4.612 a 14.614, y muy significativo el de las quejas individuales, que han pasado de 12.612 en el año 2003 a 14.264 en el 2004.

Estos datos se reflejan en el cuadro 1 en el que se diferencian las investigaciones iniciadas de oficio, de las quejas individuales y colectivas.

CUADRO 1

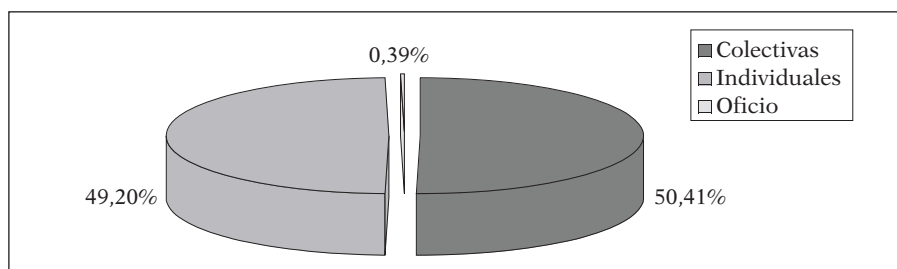
Quejas recibidas durante 2004 en comparación con 2003

	NÚMERO DE QUEJAS REGISTRADAS DURANTE 2004	NÚMERO DE QUEJAS REGISTRADAS DURANTE 2003
De oficio	112	165
Individuales.....	14.264	12.612
Colectivas	14.614	4.612
Total.....	28.990	17.389

La mayor variación se ha experimentado en las quejas colectivas, con más de 10.000 quejas respecto a 2003, así como en las quejas individuales, cuyo número, como ya hemos dicho, también es más elevado que el año anterior. De este modo, el número de quejas se distribuye casi a la mitad entre individuales y colectivas, como puede observarse en el gráfico 1:

GRÁFICO 1

Quejas registradas durante 2004



2.2. Distribución de las quejas

2.2.1. Distribución según el género de los ciudadanos

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

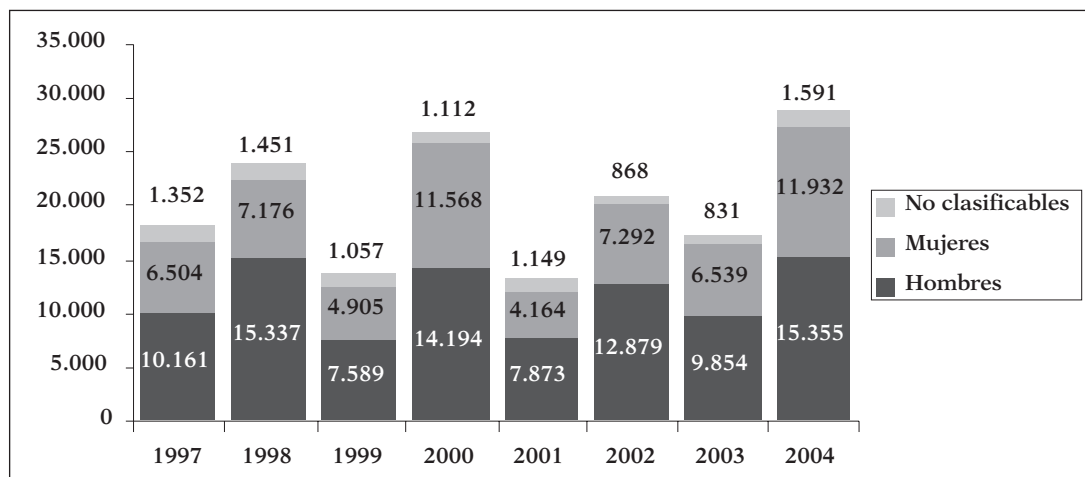
Con relación a este año, es interesante comentar que el número de quejas recibidas de mujeres casi se ha duplicado, cosa que no ha ocurrido con las provenientes de hombres. Pese a todo, sigue existiendo una diferencia notable de más de 3.000 quejas favorable a los varones.

CUADRO 2
Quejas recibidas diferenciadas por género desde 1997

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

*No clasificables [Se trata de entidades]

GRÁFICO 2
Evolución desde 1997 según el género del reclamante



2.2.2. Distribución de las quejas por su procedencia geográfica

a) De procedencia nacional

Las 28.878 quejas presentadas en 2004, sin contar lógicamente las de oficio, pueden ser presentadas según su origen geográfico. La primera división que debe hacerse es distinguir las de origen nacional, que fueron 28.454 (el 98,53%), de las procedentes del extranjero, que fueron 424 (el 1,47%).

En los cuadros y gráficos siguientes podremos tener una visión más clara.

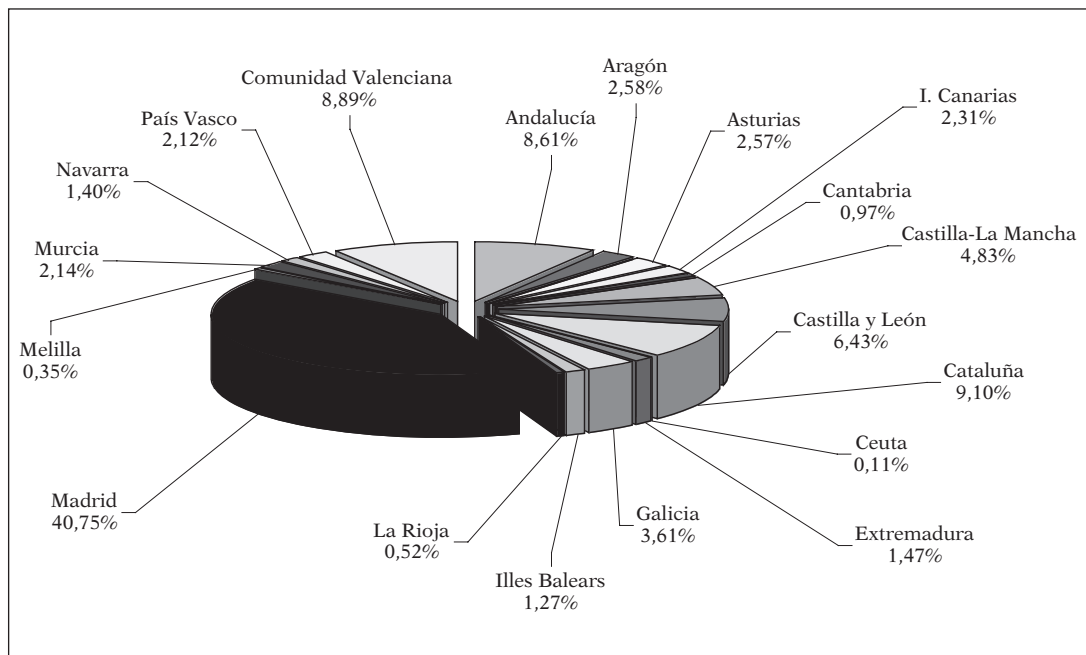
GRÁFICO 3

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas. Año 2004



GRÁFICO 4

Porcentaje de las quejas recibidas según comunidades autónomas. Año 2004



CUADRO 3

Quejas de procedencia nacional distribuidas por provincias y comunidades autónomas. Años 2003 y 2004

PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ COMUNIDAD AUTÓNOMA		% SOBRE TOTAL	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Comunidad Autónoma del País Vasco						
Álava	104	100	17,22	23,31	0,37	0,59
Guipúzcoa	182	106	30,13	24,71	0,64	0,63
Vizcaya	318	223	52,65	51,98	1,12	1,33
Total	604	429	100,00	100,00	2,12	2,55
Comunidad Autónoma de Cataluña						
Barcelona	2.017	1.551	77,88	84,02	7,09	9,22
Girona	202	98	7,80	5,31	0,71	0,58
Lleida	133	81	5,14	4,39	0,47	0,48
Tarragona	238	116	9,19	6,28	0,84	0,69
Total	2.590	1.846	100,00	100,00	9,10	10,97

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CORRESPONDIENTE A 2004

PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ COMUNIDAD AUTÓNOMA		% SOBRE TOTAL	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Comunidad Autónoma de Galicia						
A Coruña	525	309	51,17	48,51	1,85	1,84
Lugo	85	59	8,28	9,26	0,30	0,35
Ourense	81	79	7,89	12,40	0,28	0,47
Pontevedra	335	190	32,65	29,83	1,18	1,13
Total	1.026	637	100,00	100,00	3,61	3,79
Comunidad Autónoma de Andalucía						
Almería	160	189	6,53	11,55	0,56	1,12
Cádiz	370	266	15,10	16,26	1,30	1,58
Córdoba	242	122	9,88	7,46	0,85	0,73
Granada	224	214	9,14	13,08	0,79	1,27
Huelva	160	78	6,53	4,77	0,56	0,46
Jaén	125	109	5,10	6,66	0,44	0,65
Málaga	496	277	20,24	16,93	1,74	1,65
Sevilla	673	381	27,47	23,29	2,37	2,26
Total	2.450	1.636	100,00	100,00	8,61	9,72
Principado de Asturias						
Total	730	408	100,00	100,00	2,57	2,43
Cantabria						
Total	276	217	100,00	100,00	0,97	1,29
Comunidad Autónoma de La Rioja						
Total	147	137	100,00	100,00	0,52	0,81
Región de Murcia						
Total	608	535	100,00	100,00	2,14	3,18
Comunidad Valenciana						
Alicante	832	609	32,90	33,93	2,92	3,62
Valencia	1.467	947	58,01	52,76	5,16	5,63
Castellón	230	239	9,09	13,31	0,81	1,42
Total	2.529	1.795	100,00	100,00	8,89	10,67
Comunidad Autónoma de Aragón						
Huesca	167	56	22,72	9,66	0,59	0,33
Teruel	40	58	5,44	10,00	0,14	0,34
Zaragoza	528	466	71,84	80,34	1,86	2,77
Total	735	580	100,00	100,00	2,58	3,45

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ COMUNIDAD AUTÓNOMA		% SOBRE TOTAL	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha						
Albacete	306	62	22,27	13,48	1,08	0,37
Ciudad Real	202	115	14,70	25,00	0,71	0,68
Cuenca	122	50	8,88	10,87	0,43	0,30
Guadalajara	237	69	17,25	15,00	0,83	0,41
Toledo	507	164	36,90	35,65	1,78	0,97
Total	1.374	460	100,00	100,00	4,83	2,73
Comunidad Autónoma de Canarias						
Las Palmas	333	251	50,68	50,00	1,17	1,49
Santa Cruz de Tenerife	324	251	49,32	50,00	1,14	1,49
Total	657	502	100,00	100,00	2,31	2,98
Comunidad Foral de Navarra						
Total	397	182	100,00	100,00	1,40	1,08
Comunidad Autónoma de Extremadura						
Badajoz	234	145	55,98	47,70	0,82	0,86
Cáceres	184	159	44,02	52,30	0,65	0,95
Total	418	304	100,00	100,00	1,47	1,81
Comunidad Autónoma de las Illes Balears						
Total	360	280	100,00	100,00	1,27	1,66
Comunidad de Madrid						
Total	11.595	5.594	100,00	100,00	40,75	33,25
Comunidad Autónoma de Castilla y León						
Ávila	100	59	5,47	5,16	0,35	0,35
Burgos	181	116	9,90	10,15	0,64	0,69
León	395	245	21,60	21,43	1,39	1,46
Palencia	309	173	16,89	15,14	1,09	1,03
Salamanca	172	150	9,40	13,12	0,60	0,89
Segovia	105	81	5,74	7,09	0,37	0,48
Soria	56	40	3,06	3,50	0,20	0,24
Valladolid	430	226	23,51	19,77	1,51	1,34
Zamora	81	53	4,43	4,64	0,28	0,32
Total	1.829	1.143	100,00	100,00	6,43	6,79
Ciudad Autónoma de Ceuta						
Total	30	31	100,00	100,00	0,11	0,18
Ciudad Autónoma de Melilla						
Total	99	107	100,00	100,00	0,35	0,64
Total	28.454	16.823			100,00	100,00

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

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

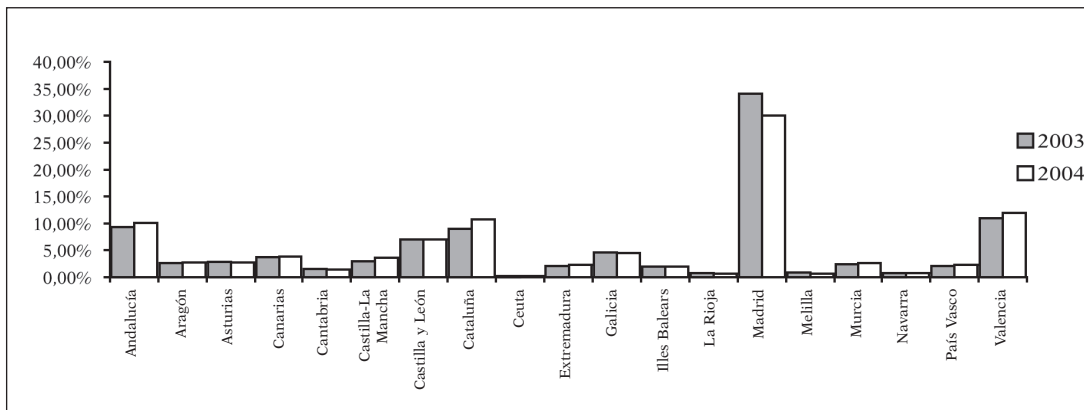
CUADRO 4

Quejas individuales presentadas por comunidades autónomas. Años 2003 y 2004

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ TOTAL	
	2004	2003	2004	2003
C. A. del País Vasco	314	262	2,26	2,13
C. A. de Cataluña	1.484	1.111	10,70	9,04
C. A. de Galicia	629	569	4,54	4,63
C. A. de Andalucía	1.396	1.147	10,07	9,33
Principado de Asturias	387	354	2,79	2,88
C. A. de Cantabria	196	182	1,41	1,48
C. A. de La Rioja	95	100	0,69	0,81
Región de Murcia	371	294	2,68	2,39
C. Valenciana	1.650	1.347	11,90	10,96
C. A. de Aragón	379	319	2,73	2,59
C. A. de Castilla-La Mancha	497	359	3,58	2,92
C. A. de Canarias	528	463	3,81	3,77
C. Foral de Navarra	104	97	0,75	0,79
C. A. de Extremadura	319	252	2,30	2,05
C. A. de las Illes Balears	267	246	1,93	2,00
C. de Madrid	4.162	4.195	30,02	34,13
C. A. de Castilla y León	973	858	7,02	6,98
Ciudad A. de Ceuta	29	31	0,21	0,25
Ciudad A. de Melilla	86	107	0,62	0,87
Total	13.866	12.293	100,00	100,00

GRÁFICO 5

Distribución porcentual de las quejas individuales recibidas por comunidades autónomas. Años 2003 y 2004



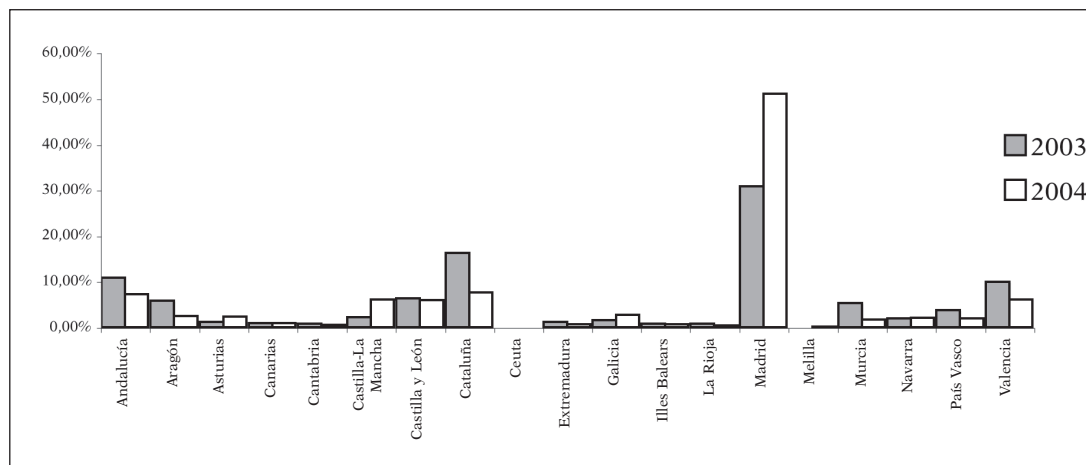
CUADRO 5

Quejas colectivas presentadas por comunidades autónomas. Años 2003 y 2004

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% s/ TOTAL	
	2004	2003	2004	2003
C. A. del País Vasco	290	167	1,99	3,69
C. A. de Cataluña	1.106	735	7,58	16,23
C. A. de Galicia	397	68	2,72	1,50
C. A. de Andalucía	1.054	489	7,23	10,79
Principado de Asturias	343	54	2,35	1,19
C. A. de Cantabria	80	35	0,55	0,77
C. A. de La Rioja	52	37	0,36	0,82
Región de Murcia	237	241	1,32	5,32
C. Valenciana	879	448	6,03	9,89
C. A. de Aragón	356	261	2,44	5,76
C. A. de Castilla-La Mancha	877	101	6,01	2,23
C. A. de Canarias	129	39	0,88	0,86
C. Foral de Navarra	293	85	2,01	1,88
C. A. de Extremadura	99	52	0,68	1,15
C. A. de las Illes Balears	93	34	0,64	0,75
C. de Madrid	7.433	1.399	50,95	30,88
C. A. de Castilla y León	856	285	5,87	6,29
Ciudad A. de Ceuta	1	—	0,01	—
Ciudad A. de Melilla	13	—	0,09	—
Total	14.588	4.530	100,00	100,00

GRÁFICO 6

Distribución porcentual de las quejas colectivas recibidas por comunidades autónomas. Años 2003 y 2004



b) De procedencia extranjera

El número total de quejas procedentes del extranjero ha sido 424 (2,3%). Esta cifra supone un ligero incremento respecto del año anterior, pero sigue sin igualar la cifra alcanzada en 2002.

CUADRO 6

Quejas procedentes del extranjero distribuidas por países. Años 2002-2004

PAÍS DE ORIGEN	NÚMERO			PAÍS DE ORIGEN	NÚMERO		
	2004	2003	2002		2004	2003	2002
Albania	1	—	—	Indonesia	1	—	—
Alemania	25	26	25	Japón	4	—	1
Argelia	5	1	1	Luxemburgo	—	1	—
Argentina	62	83	158	Malta	2	—	—
Australia	1	5	4	Marruecos	27	20	28
Austria	3	—	4	Mauritania	—	—	1
Bélgica	13	17	3	México	12	16	214
Bolivia	2	3	2	Namibia	1	—	—
Brasil	16	9	13	Nicaragua	—	3	—
Bulgaria	2	—	—	Noruega	1	—	—
Camerún	—	1	—	Omán	1	—	—
Canadá	4	3	9	Panamá	—	3	1
Chile	11	5	11	Paraguay	—	1	—
Colombia	14	8	48	Perú	8	6	28

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

PAÍS DE ORIGEN	NÚMERO			PAÍS DE ORIGEN	NÚMERO		
	2004	2003	2002		2004	2003	2002
Aorea del Sur	—	1	—	Polonia	—	2	2
Costa de Marfil	—	1	—	Portugal	9	4	16
Costa Rica	3	4	8	Ppdo. de Andorra	3	—	4
Cuba	14	5	5	Puerto Rico	1	1	3
Dinamarca	—	2	—	Reino Unido	32	24	39
Ecuador	11	6	8	Rep. Dominicana	1	5	4
Egipto	1	2	1	República Checa	6	4	—
El Salvador	1	—	1	Rep. de Benin	—	—	1
Eslovenia	1	—	—	Rusia	1	—	—
Estados Unidos	26	20	27	Serbia - Montenegro ..	1	1	1
Filipinas	1	—	—	Sto. Tomé y Príncipe ..	1	—	—
Finlandia	2	1	1	Suecia	3	3	2
Francia	32	43	30	Suiza	12	4	6
Ghana	—	1	—	Suráfrica	1	2	—
Grecia	1	—	—	Tailandia	—	1	1
Guatemala	1	—	2	Turquía	1	—	—
Guinea	—	—	1	Uruguay	7	5	38
Holanda	3	8	12	Venezuela	17	14	104
Honduras	—	8	—	Zambia	—	1	1
Irlanda	—	2	2				
Israel	—	1	1				
Italia	—	13	14				
				Total	424	401	875

2.2.3. Distribución según la vía de procedencia de las quejas

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

CUADRO 7

Procedencia de las quejas según la vía de remisión. Año 2004

VÍA	NÚMERO	% S/ TOTAL
Directa	12.655	88,03
A través de los comisionados parlamentarios autonómicos	1.684	11,71
A través de diversas entidades y organismos de la Administración	37	0,26
Total	14.376	100,00

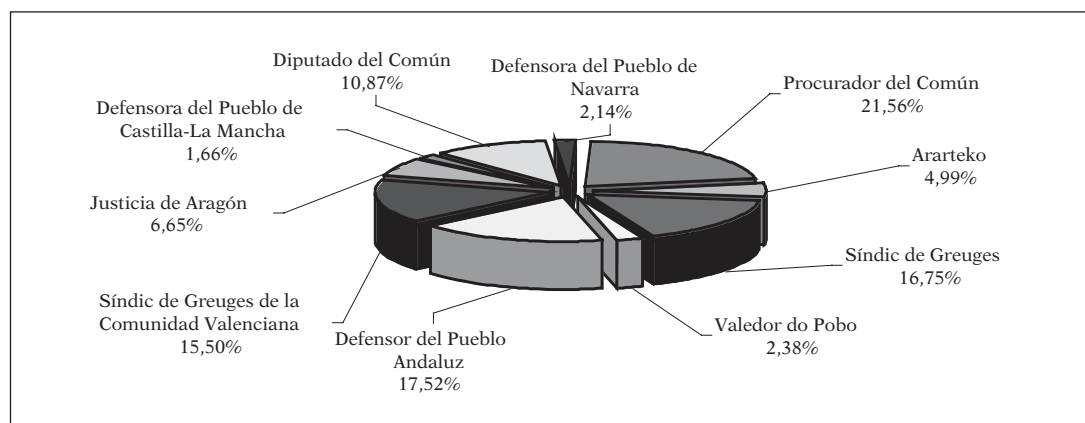
CUADRO 8

**Quejas recibidas a través de los comisionados parlamentarios autonómicos.
Años 2003 y 2004**

PROCEDENCIA	2004	2003
Defensor del Pueblo Andaluz	295	260
Síndic de Greuges	282	144
Valedor do Pobo	40	86
Ararteko	84	79
Diputado del Común	183	179
Justicia de Aragón	112	121
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana	261	322
Procurador del Común	363	308
Defensora del Pueblo de Navarra	36	28
Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha	28	31
Total	1.684	1.558

GRÁFICO 7

Distribución porcentual de las quejas recibidas a través de los comisionados parlamentarios autonómicos. Año 2004



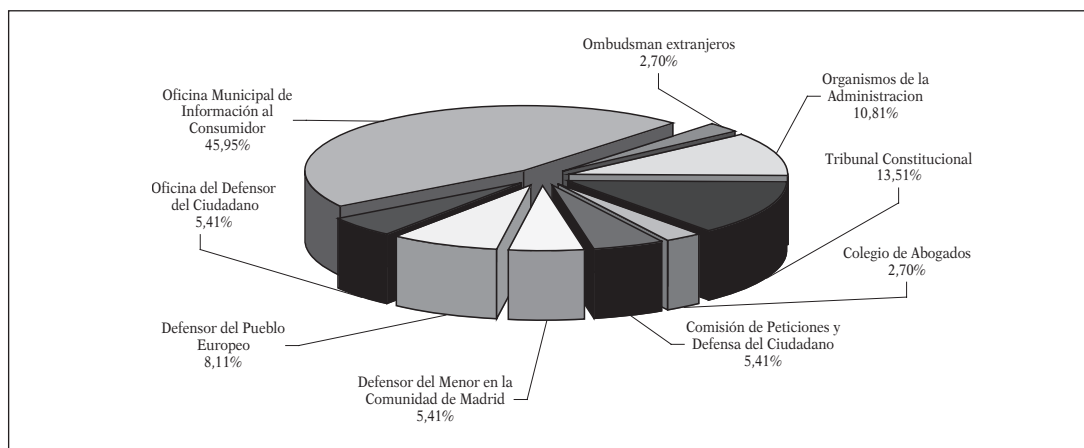
CUADRO 9

**Quejas procedentes de diversas entidades y organismos de la Administración.
Año 2004**

ENTIDADES/ORGANISMOS	2004
Tribunal Constitucional	5
Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano	2
Colegio de Abogados	1
Defensor del Pueblo Europeo	3
Ombudsman extranjeros	1
Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid	2
Organismos de la Administración	4
Oficina del Defensor del Ciudadano	2
Oficina Municipal de Información al Consumidor ...	17
Total	37

GRÁFICO 8

**Distribución porcentual de las quejas recibidas a través de otros organismos y entidades.
Año 2004**



2.2.4. Distribución de las quejas por sectores

En el cuadro que se detalla a continuación se recoge información relativa al contenido material de las quejas registradas en la Institución durante el año 2004, distribuidas en 19 sectores temáticos, epígrafes que vienen a coincidir con la distribución de materias que se realiza en el presente Informe.

CUADRO 10

Distribución por sectores de las quejas tramitadas durante el año 2004

SECTORES	INDIVIDUALES	COLECTIVAS	OFICIO	TOTAL
Administración de justicia	1.780	598	16	2.394
Derechos del interno en prisión y su tutela por la Administración penitenciaria	491	—	29	520
Ciudadanía y seguridad pública	990	268	7	1.265
Administración militar	28	—	—	28
Emigración y atención a los ciudadanos españoles en el exterior	138	1	—	139
Inmigración	1.568	607	8	2.183
Administración educativa	1.054	7.896	3	8.953
Administración sanitaria	850	—	7	857
Acción social y Seguridad Social	1.153	214	1	1.368
Administración laboral	147	—	—	147
Hacienda pública	381	790	—	1.171
Ordenación de la actividad económica	1.678	1.763	5	3.446
Transportes y comunicaciones	162	332	3	497
Medio ambiente	490	187	16	693
Urbanismo y vivienda	897	254	5	1.156
Administración local	533	—	—	533
Personal al servicio de las administraciones públicas	1.509	491	12	2.012
Procedimiento administrativo	14	—	—	14
Otros asuntos	401	1.213	—	1.614
Total	14.264	14.614	112	28.990

Tomando en consideración las quejas individuales, a efectos de una mayor representatividad, el número mayor de quejas recibidas se observa en las relativas a la Administración de justicia, seguidas de las concernientes a Ordenación de la actividad económica.

Por lo que se refiere a las colectivas, el mayor número lo encontramos en Administración educativa, motivado por la queja relativa a la titulación en psicología, como se verá en el apartado correspondiente.

Constituyen las quejas de oficio más numerosas las relativas a los derechos del interno en prisión y su tutela por la Administración penitenciaria, ya que conocido es de todos la importante labor que desempeña esta Institución al respecto.

3. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

En este epígrafe, pasamos a analizar el estado de tramitación de las quejas, así los siguientes datos reflejan la situación de las quejas registradas a 31 de diciembre de 2004.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

CUADRO 11

Situación de las quejas registradas en 2004, a 31 de diciembre

	OFICIO		INDIVIDUALES		COLECTIVAS		TOTAL GENERAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
ADMITIDAS A TRÁMITE	112	100,00	5.148	43,32	4.247	29,58	9.507	36,08
Concluidas	36	32,14	2.386	20,08	1.458	10,16	3.880	14,72
En suspenso	2	1,79	25	0,21	—	—	27	0,10
En trámite	74	66,07	2.737	23,03	2.789	19,43	5.600	21,25
NO ADMITIDAS A TRÁMITE.	—	—	6.737	56,68	10.109	70,42	16.846	63,92
Total general	112	100,00	11.885	100,00	14.356	100,00	26.353	100,00

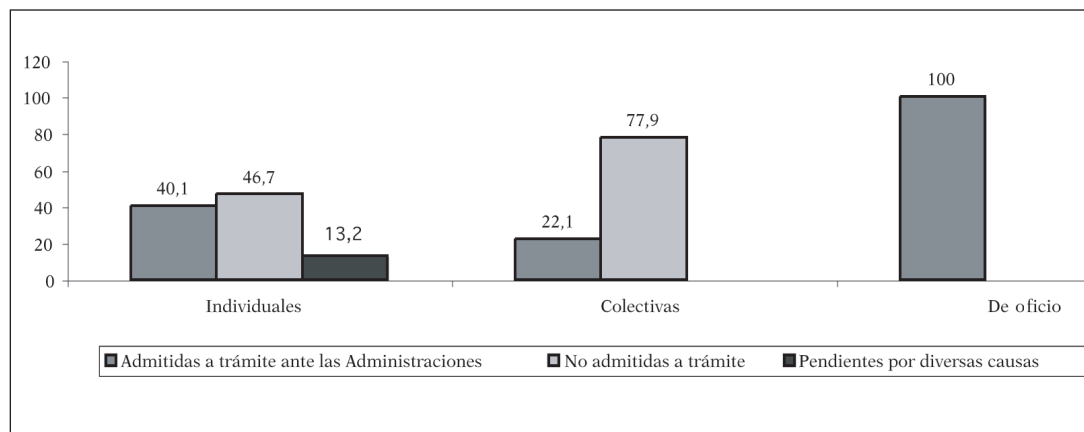
CUADRO 12

Situación de las quejas pendientes a 31 de diciembre de 2004

	INDIVIDUALES	COLECTIVAS
Pendientes de información solicitada al interesado	585	258
Pendientes de trámite o estudio	1.792	—
Pendientes por defecto de forma	2	—
Total	2.379	258

GRÁFICO 9

Situación porcentual de las quejas registradas en 2004



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

Podría pensarse que el número de quejas no admitidas a trámite sigue siendo año a año bastante numeroso, y ello puede deberse tanto a cierta desinformación por parte de los ciudadanos en lo que atañe a las competencias del Defensor del Pueblo, como a la gran confianza que despierta esta Institución entre la población, lo que hace que le sean confiados los problemas o se le pida asistencia para enfocar el mejor modo de resolverlos.

3.1. Quejas individuales

Abundando en lo dicho, los motivos de no admisión de las quejas individuales en el año 2004 han sido los siguientes:

CUADRO 13

Motivos de inadmisión de las quejas individuales. Año 2004

MOTIVOS DE INADMISIÓN	NÚMERO
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia..	177
Carencia de fundamento.....	13
Inexistencia de pretensión	31
Intervención judicial	355
Mando de la defensa nacional	2
No actuación administrativa previa.....	301
No actuación de los poderes públicos	656
No contestación a defecto subsanable	3
No contestación a la ampliación de datos	135
No hay queja, envía información	186
No hay queja, solicita información	91
No indicios de irregularidad administrativa	2.928
No interés legítimo	18
Otros motivos de no admisión	1.263
Plazo superior a un año	13
Queja anónima	1
Resuelto sin intervención del Defensor	100
Sentencia firme	463
Perjuicios a terceros	1
Total	6.737

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

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

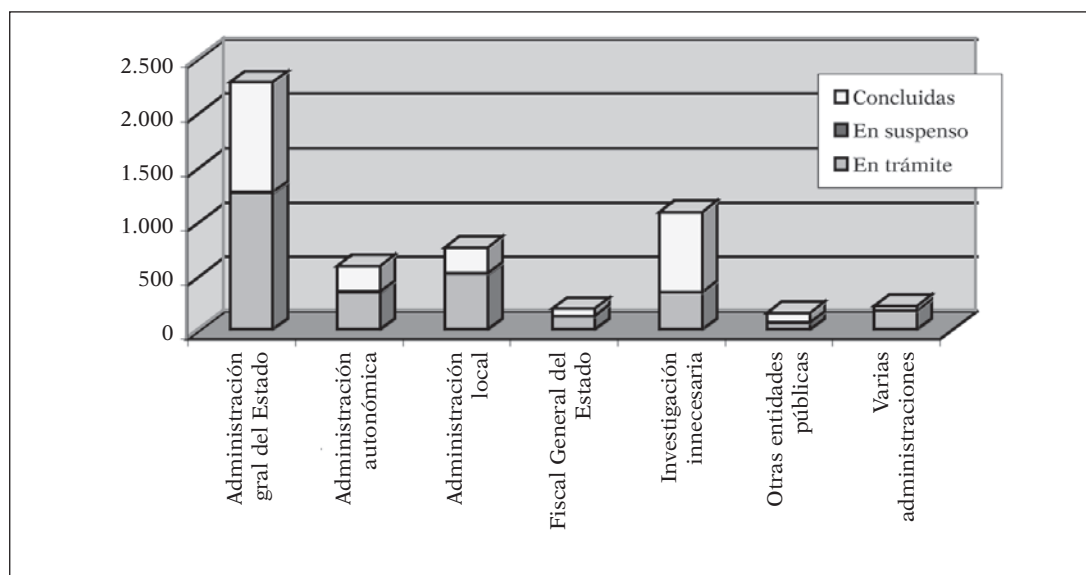
CUADRO 14

Quejas individuales y de oficio, tramitadas ante la Administración, en 2004

	EN TRÁMITE	EN SUSPENSO	CONCLUIDAS	TOTAL
Administración gral. del Estado	1.258	7	1.010	2.275
Administración autonómica	343	5	239	587
Administración local	511	9	235	755
Fiscal General del Estado	125	—	67	192
Investigación innecesaria	340	4	739	1.083
Otras entidades públicas	61	1	91	153
Varias administraciones	173	1	41	215
Total	2.811	27	2.422	5.260

GRÁFICO 10

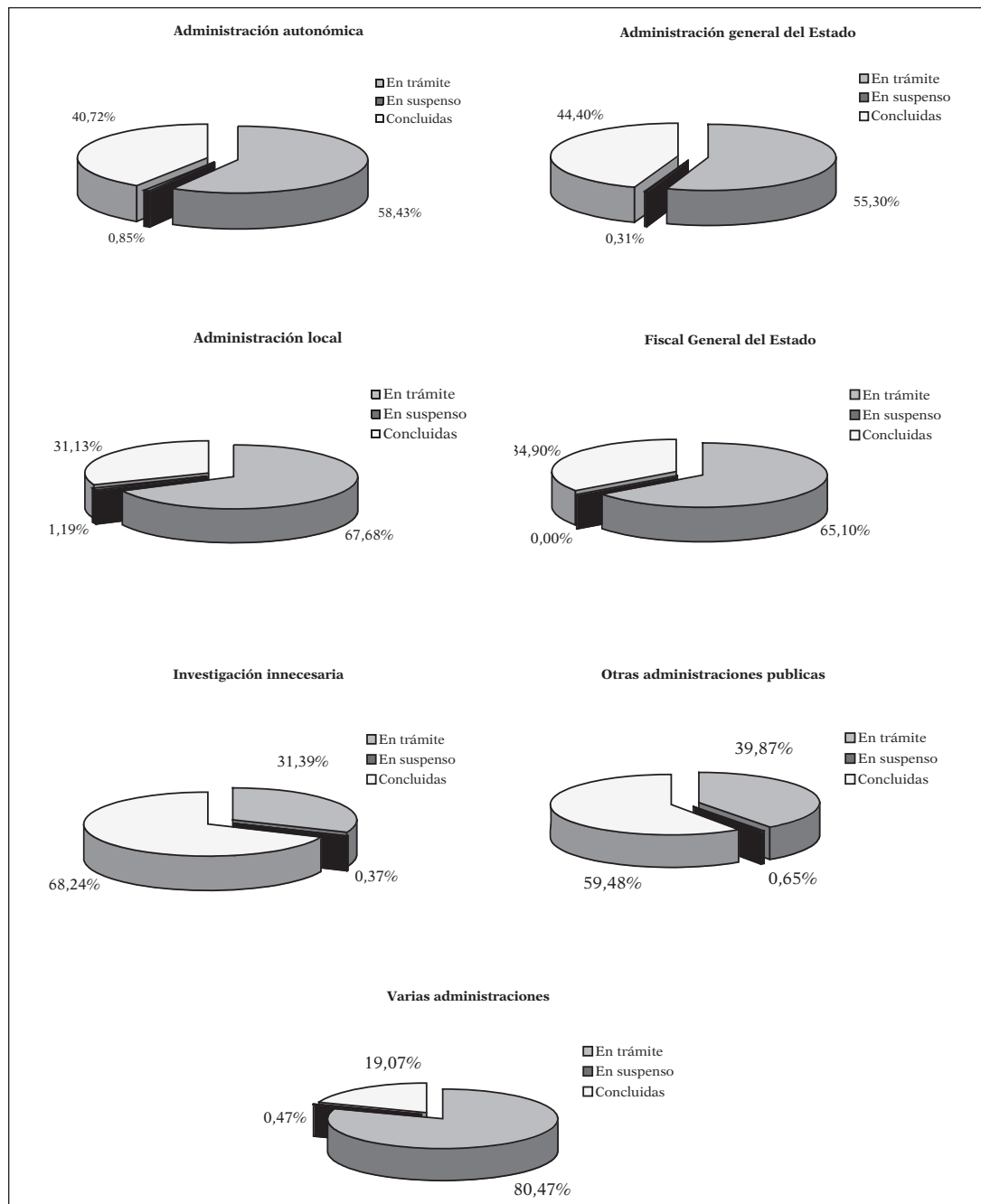
Quejas individuales y de oficio, tramitadas ante la Administración, en 2004



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

GRÁFICO 11

Distribución porcentual de las quejas individuales y de oficio tramitadas ante la Administración. Año 2004



II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

En los dos cuadros siguientes se recoge el detalle de las quejas del año 2004 tramitadas respectivamente con la Administración general del Estado y con órganos dependientes de las comunidades autónomas.

CUADRO 15

Detalle de la tramitación ante la Administración general del Estado. Año 2004
Quejas individuales y de oficio

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	EN TRÁMITE	EN SUSPENSO	CONCLUÍDAS	TOTAL	% CONCLUÍDAS S/ TOTAL
Administración periférica	202	5	247	454	54,40
Administraciones Públicas	23	—	9	32	28,12
Agricultura, Pesca y Alim.	3	—	4	7	57,14
Asuntos Exteriores y de Coop.	115	—	82	197	41,62
Cultura	2	—	—	2	0,00
Defensa	33	—	15	48	31,25
Economía y Hacienda	97	1	72	170	42,35
Educación y Ciencia	87	—	69	156	44,23
Fomento	94	—	55	149	36,91
Industria, Turismo y Comercio	20	—	10	30	33,33
Interior	225	—	197	422	46,68
Justicia	168	1	77	246	31,30
Medio Ambiente	32	—	6	38	15,78
Presidencia	5	—	2	7	28,57
Sanidad y Consumo	12	—	10	22	45,45
Trabajo y Asuntos Sociales	84	—	87	171	50,87
Vivienda	2	—	—	2	0,00
Varias admones. del Estado	54	—	68	122	55,73
Total	1.258	7	1.010	2.275	

Por lo que respecta al cuadro anterior, puede observarse que el mayor número de quejas tramitadas corresponde a las dirigidas al Ministerio del Interior, y el menor número a las elevadas a los Ministerios de Vivienda y Cultura, si bien es cierto que se trata de Departamentos que existen sólo desde el pasado mes de mayo.

CUADRO 16

Detalle de la tramitación ante las administraciones autonómicas. Año 2004
Quejas individuales y de oficio

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	EN TRÁMITE	EN SUSPENSO	CONCLUÍDAS	TOTAL	% CONCLUÍDAS S/ TOTAL
C. A. de Andalucía	26	—	7	33	21,21
C. A. de Aragón	7	—	1	8	12,50
C. Valenciana	25	2	22	49	44,89
C. A. de Canarias	17	—	3	20	15,00
C. A. de Cantabria	11	—	7	18	38,88
C. A. Castilla-La Mancha	14	—	13	27	48,14
C. A. Castilla y León	24	—	14	38	36,84
C. A. de Cataluña	15	—	11	26	42,30
C. A. de Extremadura	13	—	11	24	45,83
C. A. de Galicia	12	1	15	28	53,57
C. A. de las Illes Balears	2	—	3	5	60,00
C. A. de La Rioja	3	—	3	6	50,00
C. de Madrid	137	2	99	238	41,59
Región de Murcia	11	—	13	24	54,16
C. Foral de Navarra	—	—	2	2	100,00
C. A. del País Vasco	3	—	3	6	50,00
Principado de Asturias	18	—	10	28	35,71
Ciudad A. de Ceuta	1	—	—	1	0,00
Ciudad A. de Melilla	1	—	2	3	66,66
Varias autonomías	3	—	—	3	0,00
Total	343	5	239	587	

En el siguiente cuadro se detallan las tipologías de las conclusiones de las quejas registradas en 2004.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

CUADRO 17

**Tipos de conclusiones en las quejas individuales y de oficio, según administraciones.
Año 2004**

ADMINISTRACIONES	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración gral. del Estado	635	337	9	29	1.010
Administración autonómica	134	80	—	25	239
Administración local	136	84	2	13	235
Fiscal General del Estado	61	2	1	3	67
Investigación innecesaria	344	247	45	103	739
Otras entidades públicas	46	43	1	1	91
Varias administraciones	21	17	1	2	41
Total	1.377	810	59	176	2.422

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

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

CUADRO 18

**Tipos detallados de conclusiones en las quejas individuales y de oficio dirigidas
a la Administración general del Estado. Año 2004**

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración periférica	138	102	4	3	247
Administraciones Públicas	5	4	—	—	9
Agricultura, Pesca y Alim.	2	2	—	—	4
Asuntos Exteriores y de Coop.	50	29	1	2	82
Defensa	11	2	—	2	15
Economía y Hacienda	43	28	—	1	72
Educación y Ciencia	31	35	—	3	69
Fomento	39	15	—	1	55
Industria, Turismo y Comercio	8	2	—	—	10
Interior	145	45	2	5	197
Justicia	69	5	—	3	77
Medio Ambiente	5	1	—	—	6
Presidencia	1	1	—	—	2
Sanidad y Consumo	4	5	—	1	10
Trabajo y AA. Sociales	45	33	1	8	87
Varias admones. del Estado	39	28	1	—	68
Total	635	337	9	29	1.010

CUADRO 19

Tipos detallados de conclusiones en las quejas individuales y de oficio dirigidas a las administraciones autonómicas. Año 2004

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
C. A. de Andalucía	4	3	—	—	7
C. A. de Aragón	1	—	—	—	1
C. Valenciana	—	—	—	—	—
C. A. de Canarias	1	2	—	—	3
C. A. de Cantabria	3	2	—	2	7
C. A. de Castilla-La Mancha	7	4	—	2	13
C. A. Castilla y León	12	2	—	—	14
C. A. de Cataluña	7	3	—	1	11
C. A. de Extremadura	6	5	—	—	11
C. A. de Galicia	9	5	—	1	15
C. A. de las Illes Balears	1	2	—	—	3
C. A. de La Rioja	15	7	—	3	25
C. de Madrid	52	33	—	14	99
Región de Murcia	10	2	—	1	13
C. Foral de Navarra	1	1	—	—	2
C. A. del País Vasco	—	3	—	—	3
Principado de Asturias	3	6	—	1	10
Ciudad A. de Ceuta	—	—	—	—	—
Ciudad A. de Melilla	2	—	—	—	2
Total	134	80	—	25	239

3.2. Quejas colectivas

De las 14.614 quejas colectivas registradas en 2004 se han generado 30 grupos que se explican a continuación:

- 24 personas presentaron quejas por las que exponían la situación de agravio en la que, a su juicio, se encuentran los motoristas en cuanto al pago de peaje en las autopistas.
- 43 interesados presentaron queja en relación con la inseguridad ciudadana que en su opinión existe en Alcaudete de la Jara (Toledo).
- 2 ciudadanos mostraron su disconformidad con la demanda que en vía judicial ha interpuesto la Administración de la Seguridad Social por el reintegro de una prestación de jubilación indebidamente percibida.
- 562 ciudadanos se han dirigido al Defensor, en contra de la posible aplicación de un canon u otro tipo de contraprestación al préstamo bibliotecario en aplicación de la Directiva 92/100/CEE. A tal efecto se remitieron más de 200.000 firmas de usuarios de bibliotecas de toda España.

- 50 participantes en el proceso de selección de personal en el marco de consolidación de empleo promovido por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. expusieron su parecer contrario a los resultados de la prueba de acceso.
- 1.213 reclamantes solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo para que se repitieran las últimas Elecciones Generales celebradas, a su juicio, en condiciones que no han permitido una emisión libre del voto.
- 521 personas presentaron queja por las declaraciones realizadas por el Coordinador General de IU, quien pidió al Gobierno que censurara a la Iglesia Católica en los medios de comunicación públicos por la oposición del Episcopado al proyecto del Gobierno de legalizar el matrimonio homosexual.
- 8 personas presentaron queja por problemas de seguridad en la presa de Itoiz (Navarra).
- 258 personas manifestaron su disconformidad con la Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transportes por carretera, haciendo referencia expresa al régimen sancionador por considerar que la elevación de la cuantía de las sanciones no guardan proporcionalidad con el hecho infractor.
- 106 ciudadanos presentaron escritos en los que se solicitaba del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- 77 interesados plantearon su disconformidad por la decisión del Gobierno de presentar a las Cortes Generales el proyecto de ley de modificación del Código Civil que permitirá el matrimonio entre personas del mismo sexo.
- 254 personas se dirigieron al Defensor del Pueblo manifestando su disconformidad con la cuantía de la subida de precio de las viviendas protegidas en la Comunidad de Madrid.
- 157 aficionados al motociclismo en espacios naturales presentaron queja en esta Institución por las restricciones medioambientales a las que se ven sometidos en la práctica de este deporte.
- 43 reclamantes se han referido a las carencias de diversos espacios preceptivos, de acuerdo con la normativa reguladora de los requisitos mínimos de las instalaciones de los centros docentes de niveles no universitarios, en el colegio público «Isabel la Católica» de la localidad de Navas del Rey (Madrid) construido, según señalan, en los años 1993 y 1994.
- 26 personas han expresado su desacuerdo con que el Ministerio de Justicia todavía no hubiera provisto el sistema de concurso-oposición para acceder a los cuerpos al servicio de la Administración de justicia, en los términos que prevé el artículo 484.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, manifestando que tenían conocimiento de que el mencionado departamento había vuelto a realizar la oferta de empleo público mediante el sistema de oposición ordinario que prevé el artículo 484.1 de la indicada norma legal.

- 187 comparecientes solicitaron la intervención de esta Institución respecto a las marcas viales, en concreto los pasos de peatones que se vienen utilizando en la actualidad, puesto que, a su juicio, provocan el deslizamiento de las motocicletas, ciclomotores, bicicletas e, incluso, peatones sobre todo en condiciones de lluvia o humedad.
- 501 ciudadanos manifestaron su queja por el retraso que se viene produciendo, por parte de la Sección Consular de la Embajada de España en Pekín, en la inscripción de menores adoptados en aquel país por parte de ciudadanos españoles, debido a que la dotación de personal y medios con los que cuentan dichas dependencias resulta insuficiente para la prestación de la debida asistencia.
- 214 personas se dirigieron a esta Institución para solicitar al Defensor del Pueblo que siga actuando ante los poderes públicos para que aseguren la protección de las familias y de los niños.
- 38 firmantes expusieron que la Dirección General de Tráfico no reconoce la validez de los certificados de competencia de profesor de conducción expedidos por el Registro Nacional de Instructores de Conducción de Irlanda impidiendo a los titulares de dichos certificados el correspondiente ejercicio profesional en España.
- 6.960 interesados solicitaron la interposición por parte del Defensor del Pueblo de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, puesto que en ella no se hace mención a la licenciatura de Psicología como profesión sanitaria, considerándose únicamente como tal la titulación de «Psicólogo especialista en psicología clínica».
- 1 ciudadano envió su queja en protesta contra la guerra de Irak.
- 629 ciudadanos solicitaron al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, al considerar inconstitucional la citada Ley al omitir el incremento de los mínimos familiares por descendientes y el mínimo personal.
- 159 funcionarios del Ministerio de Defensa manifestaron su queja en relación con la falta de previa aprobación de la relación inicial de puestos de trabajo del Ministerio, necesaria para la negociación colectiva tanto de la asignación como de la supresión de los complementos singulares a los puestos de trabajo.
- 1.763 interesados manifestaron su disconformidad con la aplicación de la disposición transitoria decimocuarta de la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados a los trabajadores de entidades financieras, debido a que dicha disposición transitoria establece, con carácter general, la obligación de las empresas de exteriorizar los compromisos por pensiones que tengan con sus trabajadores, constituyendo a tal efecto fondos de pensiones externos, quedando excluidos de esta obligación los bancos que podrán mantener los compromisos por pensiones mediante planes internos.
- 171 comparecientes solicitaron recurso de amparo contra la resolución 20702, de 30 de noviembre, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por

la que se fijaba el procedimiento y plazo de presentación de solicitudes de evaluación de la actividad investigadora a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora.

- 83 facultativos que han tomado parte en el proceso de selección y provisión de personal que trae su origen del desarrollo de la Ley 16/2001, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud, se dirigieron a esta Institución para poner de manifiesto su discrepancia con el dilatado desarrollo del proceso en lo que respecta a la toma de posesión de los aspirantes admitidos en el concurso de traslado voluntario para la cobertura de plazas de personal facultativo especialista de área.
- 161 ciudadanos presentaron escritos solicitando al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 42 y 43 del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al considerar inconstitucional la citada Ley puesto que omite el incremento de los mínimos familiares por descendientes y el mínimo personal.
- 22 interesados denunciaron los malos olores que provocan en la localidad de Rivas-Vaciamadrid (Madrid) las plantas de compostaje del complejo de gestión de residuos de Valdemingómez, así como su preocupación por las emisiones de dioxinas, furanos y metales pesados que desprende la incineradora.
- 331 reclamantes cuestionaban, desde un punto de vista filológico, la implantación de enseñanzas de lengua valenciana en las escuelas oficiales de idiomas, prevista en determinado proyecto reglamentario desde la identidad existente, a su juicio, entre dicha lengua y la catalana.

CUADRO 20

Detalle de la tramitación de las quejas colectivas a 31 de diciembre de 2004

SITUACIÓN	NÚMERO	%
Quejas no admitidas	10.109	69,17
Quejas incluidas en colectivos de años anteriores ...	258	1,77
Quejas en trámite	2.789	19,08
Quejas concluidas	1.458	9,98
Total	14.614	100,00

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

CUADRO 21

Detalle de las causas de no admisión de las quejas colectivas. Año 2004

MOTIVOS	NÚMERO
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	52
No actuación administrativa previa	157
No indicios de irregularidad administrativa	1.690
Otros motivos de no admisión	8.210
Total	10.109

Tal y como se ha expresado en el apartado correspondiente a las quejas individuales, en los cuadros siguientes se detallan las quejas colectivas recibidas en 2004 y tramitadas ante las distintas administraciones públicas, especificando los diferentes organismos y entidades públicas ante los que se han tramitado. De nuevo, la mayoría de las quejas tramitadas lo ha sido ante la Administración general del Estado.

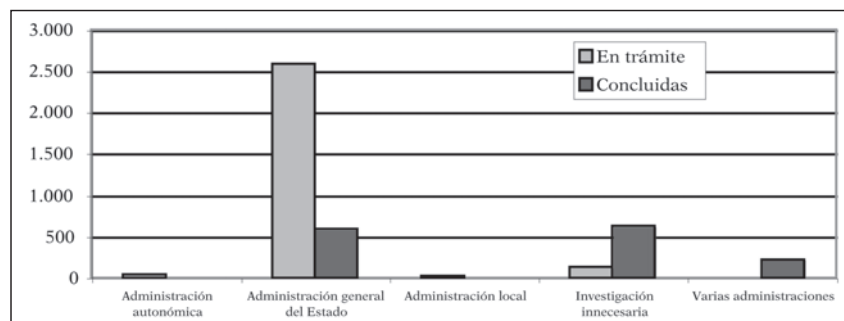
CUADRO 22

Quejas colectivas recibidas en 2004 y tramitadas ante la Administración

ADMINISTRACIONES	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	TOTAL
Administración general del Estado	2.589	594	3.183
Administración autonómica	43	—	43
Administración local	22	—	22
Investigación innecesaria	135	634	769
Varias administraciones	—	230	230
Total	2.789	1.458	4.247

GRÁFICO 12

Quejas colectivas recibidas, tramitadas ante la Administración, en 2004



CUADRO 23

Detalle de la tramitación de las quejas colectivas ante la Administración general del Estado en 2004

MINISTERIOS	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	TOTAL
Defensa	159	—	159
Fomento	—	10	10
Interior	38	—	38
Sanidad y Consumo	—	83	83
Asuntos Exteriores y de Coop.	—	501	501
Economía y Hacienda	1.763	—	1.763
Varias administraciones	629	—	629
Total	2.589	594	3.183

CUADRO 24

Detalle de la tramitación de las quejas colectivas ante las administraciones autonómicas en 2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	TOTAL
Comunidad de Madrid	43	—	43
Total	43	—	43

CUADRO 25

Tipos de conclusiones según administraciones. Año 2004

ADMINISTRACIONES	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración general del Estado	10	584	—	—	594
Administración autonómica	—	—	—	—	—
Administración local	—	—	—	—	—
Fiscal General del Estado	—	—	—	—	—
Investigación innecesaria	72	—	—	562	634
Otras entidades públicas	—	—	—	—	—
Varias administraciones	230	—	—	—	230
Total	312	584	—	562	1.458

3.3. Quejas de oficio

Durante el ejercicio 2004, la Institución ha actuado de oficio en 112 ocasiones. Como su propio nombre indica, se trata de actuaciones que lleva a cabo el Defensor por iniciativa propia si tiene conocimiento de algún hecho susceptible de ser investigado. Una buena fuente de información son los medios de comunicación. Estas actuaciones, que se producen al amparo de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se detallan en el siguiente cuadro en el que se especifica la situación de las investigaciones a 31 de diciembre de 2004 y la Administración ante la que han sido tramitadas.

CUADRO 26

Quejas de oficio dirigidas a las distintas administraciones. Año 2004

ADMINISTRACIONES	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	EN SUSPENSO	TOTAL
Administración general del Estado .	37	15	—	52
Administración autonómica	5	9	1	15
Administración local	4	6	1	11
Fiscal General del Estado	1	—	—	1
Investigación Innecesaria	4	—	—	4
Varias administraciones	23	6	—	29
Total	74	36	2	112

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

- F0400001 Iniciada al haber tenido conocimiento a través de los medios de comunicación social de que las compañías de telefonía por cable y fija redondean al alza el precio de las llamadas a móviles durante el primer minuto de las mismas aunque los usuarios no agoten ese tiempo.
- F0400002 Sobre la edad de acceso y permanencia como reservistas voluntarios en las Fuerzas Armadas.
- F0400003 Abierta al haber tenido conocimiento a través de los medios de comunicación social de las dificultades que existen actualmente para acceder al «bonotet» por parte de los usuarios del mismo.
- F0400004 Iniciada al haber tenido conocimiento a través de diversos medios de comunicación social del accidente sufrido en el Mar Rojo por un Boeing 737 de la compañía aérea Flash Airlines.
- F0400005 Iniciada con motivo de noticias aparecidas en medios de comunicación, según las cuales presos del centro penitenciario de «El Acebuche» (Almería) cobran a otros internos por dejarles usar la ducha o dormir en un colchón.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

- F0400006 Se inicia con motivo de noticias aparecidas en medios de comunicación, según las cuales un interno del centro penitenciario de Brians falleció en el hospital de Martorell (Barcelona) después de mantener una pelea con otro interno y ser reducido por los funcionarios.
- F0400007 Se inicia, como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, según las cuales un interno del centro penitenciario de Almería fue encontrado muerto en su celda, al parecer como consecuencia de una sobredosis.
- F0400008 Se inicia en relación con la noticia aparecida en los medios de comunicación, referente al funcionamiento de la oficina virtual de denuncias de la página web de la Dirección General de la Policía.
- F0400009 Se inicia en relación con la noticia aparecida en los medios de comunicación, según la cual autoescuelas de Manresa (Barcelona) denuncian un presunto caso de corrupción en los exámenes de la Dirección General de Tráfico.
- F0400010 Relativa a un trabajador que sufrió lesiones oculares, mientras prestaba servicios en una obra, y que fue dado de alta en el hospital general de Alicante, necesitando silla de ruedas al abandonar el centro hospitalario, sin que posteriormente se le reconociese pensión por incapacidad permanente.
- F0400011 Se inicia con motivo de la noticia relativa al fallecimiento de un interno el día 2 de enero de 2004 en el centro penitenciario de Dueñas (Palencia).
- F0400012 Investigación para conocer las demoras en la tramitación de los procedimientos del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Sagunto (Valencia).
- F0400013 Investigación en relación por el fallecimiento de una mujer embarazada, al caer de un cuarto piso, por agresión de su pareja.
- F0400014 Se inicia con motivo de la noticia aparecida en la prensa, referente al fallecimiento de un joven en los calabozos de la comisaría de policía de la playa de Palma.
- F0400015 Relativa a una sanción económica que, al parecer, ha impuesto el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo, de la Generalidad de Cataluña, a un empresario barcelonés por no tener redactados en catalán los rótulos y la documentación informativa que proporciona en su establecimiento comercial.
- F0400016 Iniciada con motivo de la falta de instalaciones de saneamiento aptas para evitar vertidos al mar sin depurar, situación atribuida a la generalidad de la provincia de Málaga.
- F0400017 Iniciada con motivo de una información periodística donde se manifiesta la falta de respuesta efectiva por el Ayuntamiento de Córdoba y la compañía eléctrica titular de unos postes de tendido en la calle Laurel a las

peticiones de los vecinos desde los años 1988 a 1995. Además del obstáculo que suponen a los viandantes y del impacto visual, al parecer alguna parte del tendido sirve de apoyo a los árboles de la acera.

- F0400018 Iniciada con motivo de una noticia publicada en la prensa el 18 de febrero de 2004, en relación con el estado lamentable en el que actualmente se encuentran las instalaciones del velódromo de Carabanchel (Madrid).
- F0400019 Sobre el retraso en la tramitación del alta y percepción de prestaciones económicas y asistencia sanitaria de los militares profesionales que, a 31 de diciembre de 2003, habían finalizado su relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas.
- F0400020 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual, la empresa concesionaria de las obras de la M-50, usó suelo municipal como vertedero.
- F0400021 Iniciada con motivo de la denuncia de Ecologistas en Acción, de la que se han hecho eco los medios de comunicación, según la cual las obras del tren de alta velocidad Madrid-Valladolid, entre los kilómetros 5,9 y 17,5, están incumpliendo la declaración de impacto ambiental, lo que afecta gravemente al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.
- F0400022 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia, según la cual una de las escombreras de la antigua explotación minera de la multinacional Boliden habría provocado, por filtración, una grave contaminación del agua del embalse del que se abastece el pueblo de Aznalcóllar (Sevilla).
- F0400023 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual los alrededores de la parroquia de Santo Domingo de la Calzada, situada en plena cañada real, en Valdemingómez (Madrid), son utilizados desde hace varios meses como vertedero ilegal, debido, al parecer, a que las tasas del vertedero de Valdemingómez han subido de 35 euros a 80.
- F0400024 Sobre la opción de determinadas entidades locales de elegir el concurso o el concurso-oposición, en vez de la oposición, para seleccionar al personal funcionario o laboral, lo que supone un alejamiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.
- F0400025 Investigación sobre la situación del Registro Civil de Madrid.
- F0400026 Se inicia en relación con la noticia aparecida en los medios de comunicación, según la cual un disminuido psíquico permanece ingresado en el centro penitenciario de Picassent (Valencia) desde hace un año y medio pendiente de juicio.
- F0400027 Dificultades con las que se encuentran las mujeres inmigrantes maltratadas psíquicamente o físicamente, por temor a que les sea incoado un expediente de expulsión si denuncian su situación.
- F0400028 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual las obras del nuevo corredor ferroviario subterráneo que discurrirá desde la

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

estación de Atocha hasta la Puerta del Sol, en Madrid, se ejecutarán sin haberse sometido al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por haber sido el proyecto eximido de tal requisito por la Secretaría General de Medio Ambiente.

- F0400029 Investigación sobre la situación de los centros de internamiento de Canarias y la jurisdicción de menores de dicha Comunidad autónoma.
- F0400030 Investigación en relación con la denuncia de los trabajadores del centro de menores «Las Lagunillas» en Jaén por el trato vejatorio a los internos.
- F0400031 Iniciada en relación con diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, según las cuales funcionarios del centro penitenciario de Valencia han expresado su queja por las condiciones en que desarrollan su trabajo en el centro penitenciario de Picassent, el cual, según las noticias, carece de funcionarios suficientes para vigilar adecuadamente al creciente número de reclusos que son alojados en este centro.
- F0400032 Se inicia en relación con la noticia, según la cual una anciana de 74 años pasará dos meses en prisión en el centro penitenciario de Picassent (Valencia).
- F0400033 Se inicia con motivo de la visita realizada el día 17 de marzo de 2004, por asesores de esta Institución, al centro penitenciario de Burgos y en la que se comprobó la mala situación laboral de los talleres productivos.
- F0400034 Se inicia en relación con la visita realizada el día 17 de marzo de 2004, por asesores de esta Institución, al centro penitenciario de Burgos y en la cual se apreció la mala situación general del centro.
- F0400035 Se inicia en relación con el incidente ocurrido en el centro penitenciario de Ponent (Lleida) en el que participó un recluso quien, según las noticias de los medios de comunicación, fue objeto de agresión por parte de funcionarios del centro.
- F0400036 Sobre las condiciones en las que se realizan los análisis de detección de consumo de drogas en las Fuerzas Armadas, el protocolo que se sigue en dichos procesos y las instrucciones impartidas, a efectos de que la información obtenida sea de carácter restringido y se base en los principios de «necesidad de conocer» y «autorización expresa».
- F0400037 Iniciada con motivo del conocimiento a través de diversos medios informativos de que ocho familias de etnia gitana han sido desalojadas por el IVIMA de las casas que ocupaban, situadas en un edificio de la calle Amposta, en el barrio de San Blas (Madrid), como consecuencia de su declaración de ruina, y que como no se les ha procurado ningún tipo de realojamiento y carecen de recursos económicos con los que hacer frente al alquiler de una vivienda, se han visto obligados a vivir en la calle.
- F0400038 Iniciada con motivo del conocimiento, a través de diversos medios de información, de que decenas de familias de Jerez de la Frontera (Cádiz),

que habían concertado la compraventa de una vivienda protegida hace más de cuatro años con una entidad, y por la que habían pagado ya más de 24.000 euros, no podrán ver materializada su compra al haber decidido la vendedora construir en el solar donde estaba prevista la promoción de viviendas protegidas, otra de viviendas libres.

- F0400039 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual el Ayuntamiento de Morlalzaral (Madrid) tiene previsto acometer las obras de urbanización del sector «Los Praderones» de ese término municipal, clasificado hasta la fecha como suelo no urbanizable de especial protección medioambiental, siendo, asimismo, voluntad de esa corporación que se construyan en dicho sector protegido 2.672 viviendas.
- F0400041 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia sobre las dificultades que se encuentran en la realización de un eje viario Vic-Olot, asunto, que al parecer data de finales del siglo XIX.
- F0400042 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia sobre una planta de secado de lodos en Getafe (Madrid).
- F0400044 Investigación para conocer la asistencia jurídica que reciben los menores en el centro de internamiento «Azahara» en Córdoba y para conocer también la forma en la que se realizan los traslados en dicho centro.
- F0400045 Iniciada al haber tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la situación en la que se encuentra un grupo de más de veinte familias residentes en la colonia «Fin de Semana» del distrito de San Blas (Madrid), que carecen de servicio telefónico en sus domicilios pese a tenerlo solicitado hace más de dos años y a haber realizado, a su costa, determinadas conducciones subterráneas que, al parecer, no fueron aprobadas por Telefónica.
- F0400046 Investigación sobre la ejecución de las órdenes de protección y ejecución de nuevas penas relativas a violencia doméstica.
- F0400047 Relativa a la aparición de 310 cuestionarios sobre salud mental de menores e informes psicológicos, en los cubos de basura de una gasolinera de Pamplona.
- F0400048 Investigación iniciada sobre el centro de internamiento de menores de Melilla.
- F0400049 Investigación sobre el fallecimiento de una mujer y su bebé en Málaga por la agresión de su marido.
- F0400050 Investigación para conocer las circunstancias que concurrieron en el fallecimiento de una mujer y sus dos hijos por su ex compañero en Alzira (Valencia).
- F0400051 Investigación iniciada para conocer la posibilidad de acreditar la formación prelaboral que reciben los menores en el centro de internamiento «Pi Gros» en Castellón de la Plana.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

- F0400052 Sobre las demoras observadas en la elaboración de los informes médicos y psicológicos que se realizan a los militares de tropa y marinería de carácter temporal, por parte de los hospitales militares de la Defensa, para declarar la idoneidad o no para la concesión de un nuevo compromiso.
- F0400053 Relativa al acceso de los menores extranjeros en situación irregular, escolarizados en las islas Pitiusas, durante sus desplazamientos académicos y a los descuentos en el transporte marítimo en la línea ente Ibiza y Formentera.
- F0400054 Relativa a posibles casos de mutilación genital (ablación del clítoris) padecida por alumnas de cuatro centros escolares de Valencia.
- F0400055 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual el Gobierno de Aragón todavía no ha sacado a concurso la redacción de las bases técnicas del Plan Ambiental del Ebro, más de un año después de la gran crecida que sufrió este río y nueve meses después de que el Consejo de Protección de la Naturaleza diera su conformidad, al pliego de condiciones en el que se detallaba qué cuestiones deberían contener las bases técnicas del Plan referido.
- F0400056 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual las aguas residuales del campus universitario de Somosaguas, ubicado en el término municipal de Pozuelo de Alarcón, corren sin depurar por el arroyo Antequina, debido a que la depuradora de este centro público está estropeada desde hace, al menos, año y medio.
- F0400057 Expulsión de un autobús de transporte público de Madrid de un joven de 13 años en silla de ruedas porque, a criterio del conductor, la silla ocupaba demasiado espacio.
- F0400058 Demora de veinte meses para cita en consulta médica de un paciente diagnosticado de coxartrosis bilateral.
- F0400059 Sobre medidas de prevención de los efectos de la ola de calor adoptadas por las administraciones públicas.
- F0400060 Se inicia en relación con las noticias publicadas, según las cuales las prisiones dependientes del Ministerio del Interior se colapsarían en un año si se mantuviera el actual ritmo de encarcelamiento.
- F0400061 Iniciada con motivo de noticias aparecidas en los medios de comunicación, según las cuales funcionarios de la prisión del Salto del Negro, en Las Palmas de Gran Canaria, ponen de manifiesto el hacinamiento de los internos.
- F0400062 Se inicia en relación con la noticia, según la cual el centro penitenciario de Picassent (Valencia) dispone de equipos de radiología pero no dispone de técnicos para su utilización. La disponibilidad de personal adecuado, se informa, evitaría numerosos traslados de presos desde la cárcel al

hospital de referencia. Por otra parte se señala que las condiciones higiénicas de las celdas de los autobuses de transporte son deficientes, en ocasiones los reclusos orinan en la celda, el aseo vierte los excrementos a la carretera y solo se limpian cada quince días.

- F0400063 Iniciada al haber tenido conocimiento a través de los medios de comunicación social de la situación de caos que se ha vivido en gran parte de Andalucía, especialmente en Sevilla, tras dos días de continuos cortes del suministro eléctrico por fallos en la red.
- F0400064 Iniciada en relación con la noticia aparecida en los medios de comunicación, según la cual 19 presos fueron objeto de malos tratos tras el motín que protagonizaron en el centro penitenciario de Quatre Camins (Barcelona).
- F0400065 Sobre la falta de efectivos del Cuerpo Nacional de Policía en Jaén.
- F0400066 Sobre la desestimación de las solicitudes presentadas por funcionarios pertenecientes a las distintas administraciones públicas de autorización de residencia en municipios diferentes a aquellos en los que desempeñan sus puestos de trabajo.
- F0400067 Iniciada al haber tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación social, de que asociaciones y vecinos de la localidad de Matalascañas (Huelva) han venido solicitando al Ayuntamiento la rotulación de las calles, avenidas, callejones y plazas de dicha localidad, pues se encuentra dividida en sectores y parcelas agrupando cada uno a centenares de vecinos, lo que impide el adecuado reparto del servicio de correos.
- F0400068 Iniciada al haber tenido conocimiento de los problemas que causa para la seguridad marítima, sobre todo en las zonas donde se produce en mayor medida navegación con embarcaciones de recreo, la falta de señalización en el mar territorial de las rocas que se encuentran próximas a la superficie.
- F0400069 Sobre el agravio comparativo entre el tiempo que tardan en ascender al cuerpo inmediato superior los oficiales de la escala superior del cuerpo militar de sanidad, en relación con el resto de los cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas y con el cuerpo general de las armas.
- F0400070 Sobre el estado de tramitación en que se encuentra el Reglamento para la determinación de la aptitud psicofísica y las bajas temporales del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
- F0400071 Acerca de la inoculación del virus de la hepatitis C a siete pacientes que estaban siendo tratados de procesos oncológicos en la Fundación Hospital Alcorcón (Madrid).
- F0400072 Investigación iniciada en relación con el reconocimiento de identidad de un joven en Barcelona, el cual no fue inscrito en el Registro Civil al nacer.
- F0400073 Iniciada al haber tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación social, de que la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Inde-

pendientes ha denunciado que el pasado día 20 de julio el servicio de la torre de control del aeropuerto de Lanzarote (Islas Canarias) se encontraba desierto, por lo que el aeropuerto carecía de supervisión técnica, y que la torre de control norte (nueva) del aeropuerto de Madrid-Barajas únicamente cuenta con un técnico para la supervisión técnica en el turno de tarde.

- F0400074 Se inicia en relación con la noticia, según la cual ha sido detenido un policía local de Madrid, por supuestos abusos sexuales a una ciudadana de nacionalidad ecuatoriana.
- F0400075 Investigación iniciada para conocer las circunstancias que concurrieron en el fallecimiento de una mujer por el disparo efectuado por su ex marido en Picassent (Valencia).
- F0400076 Relativa a las insuficiencias de la atención asistencial de los ciudadanos extranjeros en situación irregular que se encuentran en la Ciudad Autónoma de Ceuta.
- F0400077 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual el Ayuntamiento de Sevilla había efectuado el desalojo de cuarenta y tres familias del asentamiento chabolista en Los Bermejales, a cambio de la cantidad de 42.000 euros que cada una de dichas familias debía invertir en la adquisición de una vivienda en su término municipal.
- F0400078 Se inicia en relación con la noticia según la cual los Mossos d'Esquadra vejaron a detenidos en Santa Coloma de Gramenet (Barcelona) por ser musulmanes.
- F0400079 Se inicia en relación con la noticia, según la cual se han producido fallecimientos en el centro penitenciario de Zuera (Zaragoza), uno de ellos por drogas.
- F0400080 Se inicia en relación con la noticia, aparecida en los medios de comunicación, según la cual se han abierto actuaciones judiciales al director del centro penitenciario de Badajoz y a un inspector de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias por presuntas coacciones, prevaricación y falsedad de documentos públicos.
- F0400081 Iniciada con ocasión de la noticia, relativa a los graves riesgos que presenta la estructura de la prisión de Villena (Alicante), derivados de la existencia de un río subterráneo que discurre bajo las edificaciones que constituyen el centro penitenciario.
- F0400082 Se inicia en relación con la noticia, aparecida en los medios de comunicación, según la cual dos policías nacionales destinados en la Comisaría de Policía de Eivissa (Illes Balears) maltrataron gravemente a un ciudadano ecuatoriano, con residencia legal en España.
- F0400083 Sobre la problemática suscitada con motivo del proceso de consolidación del personal laboral en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., en

lo que atañe al desarrollo del mismo y en la forma en que se ha resuelto la adjudicación de nuevos destinos en la contratación fija alcanzada, que conlleva el desplazamiento del núcleo familiar de muchos de los trabajadores afectados en un corto espacio de tiempo.

- F0400084 Relativa a la interrupción de una intervención quirúrgica, por un fallo en el sistema eléctrico del hospital Can Misses (Ibiza), cuando la paciente se encontraba ya anestesiada.
- F0400085 Sobre la denegación a los participantes en procesos selectivos de ver los exámenes realizados, cuando están disconformes con la puntuación otorgada.
- F0400086 Investigación sobre dos niños autistas, que han dejado de asistir a clase en el centro de integración en el que han sido escolarizados, al considerar sus padres que dicho centro no dispone de los medios necesarios para asegurar la educación de sus hijos.
- F0400087 Visita realizada al Consulado General de España en Nador (Marruecos).
- F0400088 Visitas realizadas a los centros de acogida a refugiados de Alcobendas (Madrid) y Mislata (Valencia).
- F0400089 Visitas realizadas al centro de estancia temporal de extranjeros, centro de menores «Fuerte de la Purísima» y los puestos fronterizos de la Ciudad Autónoma de Melilla.
- F0400090 Se inicia en relación con la noticia, aparecida en los medios de comunicación, sobre el fallecimiento de un ciudadano por los disparos efectuados por un policía local de Piedras Blancas (Asturias).
- F0400091 Sobre regulación del procedimiento en los procesos selectivos realizados en las distintas administraciones educativas.
- F0400092 Se inicia con motivo del debate social generado en relación con los permisos de salida concedidos a reclusos condenados por delitos contra la libertad sexual, cuyas conclusiones o consecuencias permanecen abiertas.
- F0400093 Sobre la detención del jefe de la Oficina Única de Extranjeros de Jaén bajo la acusación de corrupción.
- F0400094 Investigación para conocer cómo se produjo la agresión a un menor en un centro de internamiento de Tenerife.
- F0400095 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia sobre las dificultades con que se encuentra la localidad de Belvis del Jarama, pedanía del término municipal de Paracuellos del Jarama, para ordenar urbanísticamente su actual y posible desarrollo de zonas residenciales e industriales, especialmente las primeras, por haber quedado la pedanía incluida en la huella sonora de la actividad aeroportuaria de Madrid-Barajas.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

- F0400096 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia sobre el no cumplimiento del convenio para la desaparición de las líneas de alta tensión de la zona oeste de Málaga.
- F0400097 Iniciada con motivo de una información de prensa según la cual la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia ha manifestado y documentado en una reunión celebrada en el Ministerio de Medio Ambiente, que la mayoría de las más de 170 viviendas, al parecer ilegales, ubicadas junto al litoral murciano se encuentran en el término municipal de Mazarrón.
- F0400098 Iniciada con motivo de la publicación de una noticia según la cual ciertas estaciones de telefonía, instaladas en la azotea de un inmueble en Móstoles (Madrid), carecen de licencia municipal.
- F0400099 Investigación para conocer la muerte de un menor en un centro de internamiento de Canarias.
- F0400100 Investigación iniciada para conocer las circunstancias que concurrieron en la puesta en libertad por la Audiencia Provincial de Barcelona, de un presunto violador por un «problema de transcripción incorrecta de datos».
- F0400101 Se inicia con motivo de la noticia, según la cual un recluso falleció el día 8 de junio de 2004 en el hospital Miguel Servet de Zaragoza donde había sido trasladado procedente del centro penitenciario de Zuera (Zaragoza).
- F0400102 Se inicia con motivo de noticias aparecidas en los medios de comunicación, según las cuales un recluso falleció el día 9 de junio de 2004 en la enfermería del centro penitenciario de Zuera, Zaragoza.
- F0400103 Se inicia con motivo de las noticias, según las cuales un recluso del centro penitenciario de Zuera (Zaragoza) falleció en el hospital Miguel Servet el día 10 de junio de 2004.
- F0400104 Se inicia con motivo de la noticia, según la cual un recluso del centro penitenciario de Zuera (Zaragoza) falleció en el hospital Miguel Servet el día 9 de julio de 2004.
- F0400105 Se inicia con motivo de la noticia, según la cual falleció una reclusa del centro penitenciario de Zuera (Zaragoza), quien al parecer se encontraba sometida a medidas de contención mecánica.
- F0400106 Se inicia con motivo de la noticia, según la cual un recluso del centro penitenciario de Pamplona falleció el 21 de julio de 2004 en el hospital Miguel Servet (Zaragoza).
- F0400107 Se inicia con motivo de la noticia aparecida en medios de comunicación, según la cual la numerosa presencia de reclusos islamistas en el centro penitenciario de Topas (Salamanca) está ocasionando diversas disfunciones.
- F0400108 Se inicia con motivo de la noticia, según la cual, a finales del mes de octubre de 2004 se produjo una pelea colectiva en el comedor del módulo 6

del centro penitenciario de Mansilla de las Mulas (León), cuya población prácticamente duplica la capacidad para la que fue construido. Se resalta también el dato de que cerca del 50% de la población de este centro es extranjera. Al parecer, el origen de la pelea se encuentra en el intento de control e intento de imposición de pautas de comportamiento por parte de ciertos reclusos islamistas, con ocasión del Ramadán.

- F0400109 Sobre la situación sanitaria y social de las personas afectadas por el daño cerebral adquirido (DCA).
- F0400110 Visita de la Adjunta Primera al Consulado de España en Quito (Ecuador).
- F0400111 Se inicia con motivo de diversas noticias, aparecidas en los medios de comunicación, según las cuales el día 15 de diciembre de 2004, falleció un interno del centro penitenciario de Nanclares de la Oca (Álava), de 30 años de edad, al parecer, y siempre según las noticias, fue suicidio por ahorcamiento (cinturón del albornoz atado a la puerta de la celda).
- F0400112 Se inicia con motivo de la noticia, según la cual el día 15 de diciembre de 2004, falleció un interno del centro penitenciario de Nanclares de la Oca, de 21 años de edad, quien fue encontrado muerto en la cama de su celda sin ninguna señal aparente de violencia.
- F0400113 Se inicia con motivo de la noticia, aparecida en los medios de comunicación, según la cual el día 15 de diciembre falleció un interno en el centro penitenciario de Zuera.

3.4. Quejas recibidas a través de la página web

A lo largo de 2004, el uso de la página web de la Institución ha ido consolidándose, de modo que se han recibido numerosas quejas a través del formulario incluido en la citada página. Como puede comprobarse, casi el 25% de las quejas han sido recibidas por la página web. El detalle de las quejas recibidas por esta vía se expresa en los siguientes cuadros.

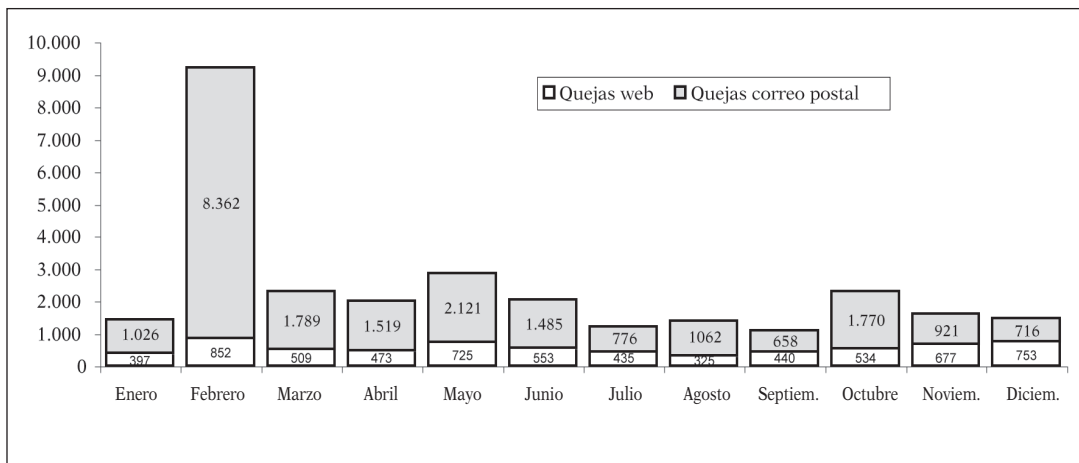
CUADRO 27

Quejas recibidas a través del sitio web del Defensor del Pueblo y por correo postal en 2004

	ENE.	FEBR.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
Quejas web.....	397	852	509	473	725	553	435	325	440	534	677	753	6.673
Quejas c. postal	1.026	8.362	1.789	1.519	2.121	1.485	776	1062	658	1.770	921	716	22.205
Total.....	1.423	9.214	2.298	1.992	2.846	2.038	1.211	1.387	1.098	2.304	1.598	1.469	28.878

GRÁFICO 13

Quejas recibidas a través del sitio web del Defensor del Pueblo y por correo postal en 2004



4. QUEJAS PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTAS O REABIERTAS EN EL AÑO 2004

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

CUADRO 28

Quejas cuya investigación se inicia en 2004 o se reabre

TIPOS DE QUEJAS	ADMISIONES	REAPERTURAS	REPOSICIONES	TOTAL
Individuales ...	736	345	22	1.103
Colectivas	4	26	—	30
Oficio	1	2	—	3
Total	741	373	22	1.136

4.1. Quejas individuales y de oficio

Siguiendo un orden expositivo semejante al hasta aquí empleado, se aborda, en primer lugar, la tramitación de las quejas individuales. El 63,82% de ellas se concluyeron al acabar 2004, mientras que continuaba en trámite el 35,63%.

CUADRO 29

Estado a 31 de diciembre, de las quejas individuales de años anteriores cuya investigación se inicia o reabre en 2004

	<u>EN TRÁMITE</u>	<u>CONCLUIDAS</u>	<u>EN SUSPENSO</u>	<u>TOTAL</u>
Admisiones	213	519	4	736
Reaperturas	171	172	2	345
Reposiciones	9	13	—	22
Total	393	704	6	1.103

CUADRO 30

Estado a 31 de diciembre, de las quejas de oficio de años anteriores cuya investigación se inicia o reabre en 2004

	<u>EN TRÁMITE</u>	<u>CONCLUIDAS</u>	<u>EN SUSPENSO</u>	<u>TOTAL</u>
Admisiones	1	—	—	1
Reaperturas	2	—	—	2
Reposiciones	—	—	—	—
Total	3	—	—	3

CUADRO 31

Quejas individuales registradas en años anteriores cuya investigación se inicia o reabre en 2004, según las distintas administraciones

	<u>EN TRÁMITE</u>	<u>CONCLUIDAS</u>	<u>EN SUSPENSO</u>	<u>TOTAL</u>
Administ. general del Estado..	164	388	3	555
Administración autonómica..	52	75	—	127
Administración local.....	82	80	3	165
Fiscal General del Estado....	24	34	—	58
Investigación innecesaria.....	19	72	—	91
Otras entidades públicas	7	34	—	41
Varias administraciones	45	21	—	66
Total.....	393	704	6	1.103

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

CUADRO 32

Quejas de oficio registradas en años anteriores cuya investigación se inicia o reabre en 2004, según las distintas administraciones

	<u>EN TRÁMITE</u>	<u>CONCLUIDAS</u>	<u>EN SUSPENSO</u>	<u>TOTAL</u>
Administ. general del Estado .	1	—	—	1
Administración autonómica ...	1	—	—	1
Varias administraciones	1	—	—	1
Total	3	—	—	3

CUADRO 33

Quejas individuales registradas en años anteriores cuya investigación finaliza en 2004, según las distintas administraciones

	<u>ACTUACIÓN CORRECTA</u>	<u>SE SUBSANA</u>	<u>NO SE SUBSANA</u>	<u>OTROS</u>	<u>TOTAL</u>
Administración general del Estado ...	251	129	3	5	75
Administración autonómica	44	22	1	8	388
Administración local	54	21	2	3	80
Fiscal General del Estado	27	4	—	3	34
Investigación innecesaria	43	13	8	8	72
Varias administraciones	18	3	—	—	21
Otras administraciones públicas	18	14	1	1	34
Total	455	206	15	28	704

4.2. Quejas colectivas

CUADRO 34

Quejas colectivas registradas en años anteriores cuya investigación se inicia o reabre en 2004, según las distintas administraciones

	<u>EN TRÁMITE</u>	<u>CONCLUIDAS</u>	<u>EN SUSPENSO</u>	<u>TOTAL</u>
Administ. general del Estado .	1	1	—	2
Administración autonómica ..	—	—	—	—
Administración local	—	25	—	25
Varias administraciones	—	3	—	3
Total	1	29	—	30

CUADRO 35

Quejas colectivas registradas en años anteriores cuya investigación finaliza en 2004, según las distintas administraciones

	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	No SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración general del Estado	1	—	—	—	1
Administración autonómica	—	—	—	—	—
Administración local	—	—	—	25	25
Varias administraciones	—	—	3	—	3
Total	1	—	3	25	29

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

5.1. Resoluciones formuladas en relación con las quejas

Con motivo de la tramitación de las quejas investigadas durante el año 2004, se formularon las siguientes resoluciones a distintas administraciones públicas:

CUADRO 36

**Resoluciones formuladas a las administraciones públicas.
Por clase y situación a 31 de diciembre de 2004**

RESOLUCIONES	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES	TOTAL
Recomendaciones	42	19	63	124
Sugerencias	76	42	65	183
Recordatorios de deberes legales	—	—	—	106
Advertencias	—	—	—	—

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

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

CUADRO 37

**Recomendaciones por Administración de destino.
Estado a 31 de diciembre de 2004**

ADMINISTRACIONES	FORMULADAS	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administr: general del Estado ..	67	31	10	26
Administración autonómica ...	35	3	4	28
Administración local	18	7	4	7
Otros organismos	4	1	1	2
Total	124	42	19	63

CUADRO 38

**Sugerencias por Administración de destino.
Estado a 31 de diciembre de 2004**

ADMINISTRACIONES	FORMULADAS	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administr: general del Estado ..	80	43	18	19
Administración autonómica ...	33	9	9	15
Administración local	62	20	12	30
Otros organismos	8	4	3	1
Total	183	76	42	65

CUADRO 39

**Recordatorios de deberes legales formulados en el año 2004
por Administración de destino**

ADMINISTRACIONES	TOTAL
Administración general del Estado ..	45
Administración autonómica	19
Administración local	38
Otros organismos	4
Total	106

5.2. Evolución histórica del seguimiento de las resoluciones del Defensor

Al objeto de tener una percepción histórica acerca del cumplimiento de las resoluciones del Defensor del Pueblo, a continuación se analiza la evolución de la aceptación o rechazo de las recomendaciones y sugerencias emitidas.

A tal objeto, se establecen los porcentajes tomando en consideración las resoluciones admitidas y rechazadas, y no las pendientes, puesto que esto desvirtuaría las conclusiones que pudieran sacarse.

CUADRO 40

Recomendaciones (datos a 31 de diciembre de los años respectivos)

RECOMENDACIONES	2002		2003		2004	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Admitidas	71	78,03	71	65,75	42	68,86
Rechazadas	20	21,97	37	34,25	19	31,14
Pendientes	67	—	46	—	63	—
Total	158	100,00	154	100,00	124	100,00

CUADRO 41

Sugerencias (datos a 31 de diciembre de los años respectivos)

SUGERENCIAS	2002		2003		2004	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Admitidas	54	58,07	105	67,31	76	64,41
Rechazadas	39	41,93	51	32,69	42	35,59
Pendientes	61	—	72	—	65	—
Total	154	100,00	228	100,00	183	100,00

Estos datos pueden visualizarse mejor atendiendo a los siguientes gráficos:

GRÁFICO 14

Evolución del estado de las recomendaciones en los últimos tres años

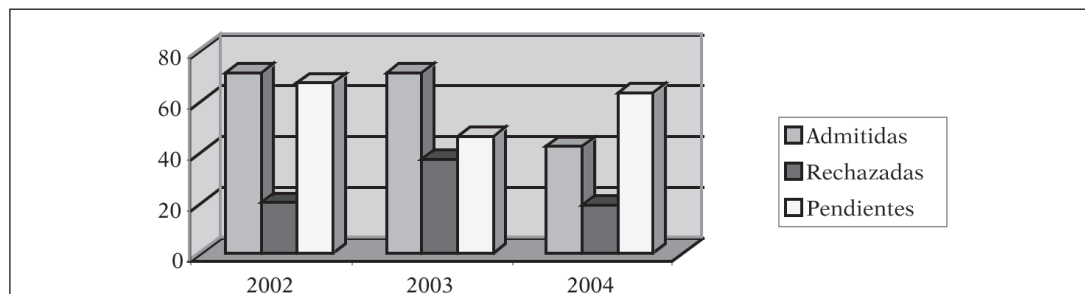
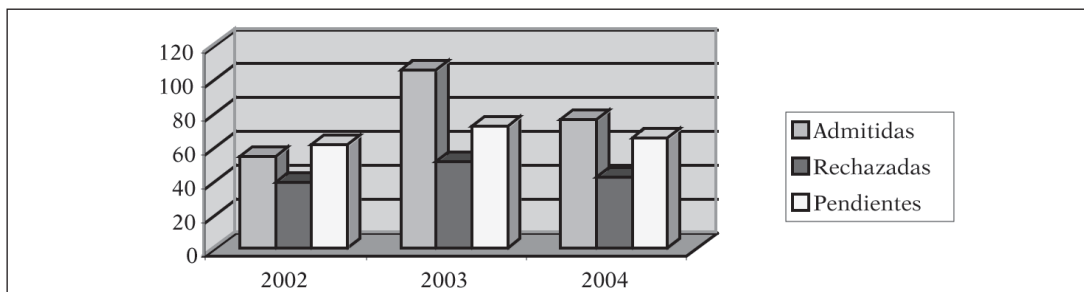


GRÁFICO 15

Evolución del estado de las sugerencias en los últimos tres años



6. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

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

Las cifras se recogen en el cuadro siguiente:

CUADRO 42

Número de llamadas y visitas recibidas, en 2004, a fin de prestar servicios al ciudadano

	ENE.	FEBR.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
Sala visitas	246	279	284	231	255	213	182	142	239	263	257	175	2.766
Teléfono	525	756	770	676	700	720	509	350	627	537	698	310	7.178
Línea 900	333	335	373	262	335	350	246	123	238	281	320	256	3.452

Por lo que respecta a la página web, se ha procedido a su mejora al objeto de servir de ayuda al ciudadano. En este sentido, podemos decir que a lo largo del ejercicio 2004, la página ha recibido un total de 10.994.376 accesos.

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

Como reza el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 3/1981 reguladora de esta Institución: «La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a las Cortes Generales». A mayor abundamiento, el artículo 19.1 de la citada Ley establece la obligación de colaboración de los poderes públicos con el Defensor del Pueblo «con carácter preferente y urgente». A tal efecto va encaminado este epígrafe, donde, como viene siendo ya habitual, se distinguen claramente tres apartados.

El primero incluye a las que se denominan administraciones 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 actuación que, por negativa, merece ser destacada.

El segundo recoge las quejas que no han tenido contestación por la unidad a la que han sido dirigidas en el año 2004, habiéndosele requerido por el Defensor del Pueblo, hasta tres veces, informe o respuesta a algún asunto o cuestión.

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

1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS

1.1. Administración general del Estado

1.1.1. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras

A pesar de que esta Institución reconoce la mejora de las relaciones con la citada Secretaría de Estado, en el ejercicio 2004 ha sido necesario requerir el informe a emitir en varias ocasiones sobre el impago del justiprecio y sobre el procedimiento expropiatorio (0101059, 0201568, 0217131, 0307122 y 0412625).

1.2. Administración local

1.2.1. Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castellón)

Se solicitó informe el 21 de enero de 2003, relativo a disconformidad con dotación reparcelatoria. Después de un tercer requerimiento que no obtuvo contestación se procedió al cierre el 11 de enero de 2005 (0113143).

1.2.2. Ayuntamiento de Calella (Barcelona)

Se solicitó informe el 5 de abril de 2002, relativo a denuncia por incumplimiento de desmontaje de edificación ilegal. Después de un tercer requerimiento que no obtuvo contestación se procedió al cierre el 21 de abril de 2004 (0202520).

1.2.3. Ayuntamiento de Gozón (Asturias)

Se solicitó informe, relativo a denuncia de casetas en la playa de Bañugues (Gozón). Después de un tercer requerimiento que no obtuvo contestación se procedió al cierre el 18 de noviembre de 2004 (0219980).

1.2.4. Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid)

Se solicitó informe el 14 de marzo de 2003, relativo a molestias causadas por ruidos de campanas. Después de un tercer requerimiento que no obtuvo contestación se procedió al cierre el 29 de abril de 2004 (0210827).

1.2.5. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó informe el 18 de octubre de 2002, relativo a obra de vial no apuntada al planeamiento. Después de un tercer requerimiento que no obtuvo contestación se procedió al cierre el 4 de mayo de 2004 (0213382).

1.2.6. Ayuntamiento de Marbella (Málaga)

Esta Institución ha tenido que requerir dos veces el informe solicitado en una queja sobre el pago del justiprecio de una finca expropiada y, tras la conclusión de la investigación por cierre favorable a los intereses del promotor de la queja, se han tenido que reiniciar las actuaciones nuevamente porque el ciudadano sigue sin estar conforme con la actuación municipal. El Ayuntamiento vuelve a no contestar (0311077).

1.2.7. Ayuntamiento de Meco (Madrid)

Se solicitó informe el 28 de abril de 2003, relativo a malos olores producidos por una fábrica de barniz. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 19 de mayo de 2004 (0101763).

1.2.8. Ayuntamiento de Sangonera la Verde (Murcia)

Se solicitó informe el 28 de abril de 2003, relativo a solicitud de vivienda. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 19 de mayo de 2004 (0301950).

1.2.9. Ayuntamiento de Segovia

Se solicitó informe el 3 de abril de 2003, relativo a molestias originadas por un laboratorio químico. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 19 de mayo de 2004 (0201082).

1.2.10. Ayuntamiento de Tresviso (Santander)

Se solicitó informe el 10 de enero de 2002, relativo a la construcción de un garaje sin licencia. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 20 de septiembre de 2004 (0104876).

2. QUEJAS QUE NO HAN TENIDO CONTESTACIÓN EN EL AÑO 2004, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO

2.1. Administración general del Estado

2.1.1. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Secretaría General Técnica

Se solicitó ampliación de informe el 17 de febrero de 2003, en relación con la resolución de liquidación en el expediente que determinaba la obligación del beneficiario de devolver la cantidad fijada. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2004 (0215134).

2.2. Administración autonómica

2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Salud

Se solicitó informe el 23 de enero de 2004, sobre morosidad en el pago a proveedores de productos y tecnología sanitarios. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de noviembre de 2004 (0316032).

2.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Empleo y Asuntos Sociales

Se formuló una ampliación de la investigación el 11 de junio de 2003, sobre la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

res, para conocer las incidencias que dicha Ley tiene en esa Comunidad autónoma. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de mayo de 2004 (F0200021).

Se solicitó información el 18 de junio de 2003, sobre los «puntos de encuentro y mediación familiar». Se hizo el tercer requerimiento el 4 de mayo de 2004. Con posterioridad, el 9 de diciembre de 2004 se hizo una recomendación a la citada Consejería (0305008).

2.2.3. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Fomento. Servicio Territorial de Fomento en Segovia

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2003, en relación con el plano parcelario de expropiación que le ha sido enviado al interesado y que no guarda proporcionalidad entre la realidad y la representación en el papel, al menos en la zona que le afecta. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de julio de 2004 (0203378).

2.2.4. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación. Universidad de Alcalá

Se solicitó informe (reapertura de la investigación) el 1 de junio de 2004, relativo a discrepancias de los alumnos del plan antiguo de la Facultad de Farmacia con los mecanismos de adaptación al plan nuevo utilizados por la Universidad. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2004 (0311290).

— Consejería de Medio Ambiente

Se solicitó informe el 12 de agosto de 2003, relativo a vertidos ilegales en Getafe (Madrid). Se hizo el tercer requerimiento el 22 de noviembre de 2004 (F0300074).

2.2.5. Ciudad Autónoma de Ceuta

— Presidencia

Se formularon una serie de recomendaciones el 7 de noviembre de 2003, sobre la interinidad de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de septiembre de 2004 (0000366).

2.3. Administración local

2.3.1. Ayuntamiento de Calasparra (Murcia)

Se solicitó informe (reapertura de la investigación) el 13 de abril de 2004, relativo a resolución de una reclamación, presentada ante la empresa concesionaria del servicio de agua y alcantarillado, por los daños causados en una vivienda como consecuencia de una

rotura de la conducción general. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de septiembre de 2004 (0307620).

2.3.2. Ayuntamiento de Calpe (Alicante)

Se solicitó informe el 5 de noviembre de 2003, relativo al cobro por parte del Ayuntamiento de la tasa por servicio de alcantarillado, siendo que dicha localidad no tiene establecido el mencionado servicio o, al menos, su residencia no cuenta con el mismo. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de agosto de 2004 (0305502).

2.3.3. Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2003, relativo a contaminación acústica. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de junio de 2004 (0311038).

2.3.4. Ayuntamiento de Castro Urdiales (Cantabria)

Se solicitó informe el 11 de julio de 2003, relativo a la tardanza en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos a consecuencia de una caída por el mal estado de una acera. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de septiembre de 2004 (0308608).

2.3.5. Ayuntamiento de El Escorial (Madrid)

Se solicitó informe el 14 de abril de 2003, relativo a expropiación por planes de urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de diciembre de 2004 (0112002).

2.3.6. Ayuntamiento de Els Hostalets de Pierola (Barcelona)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 18 de diciembre de 2001, relativo a líneas de alta tensión. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de septiembre de 2004 (9913460).

2.3.7. Ayuntamiento de Gijón (Asturias)

Se solicitó información el 4 de abril de 2003, relativo a los malos tratos que el promotor de la queja ha recibido por parte de su ex esposa. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de mayo de 2004 (0215311).

2.3.8. Ayuntamiento de Gualchos (Granada)

Se solicitó informe el 4 de febrero de 2003, relativo a molestias causadas por una cooperativa. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004 (0213502).

2.3.9. Ayuntamiento de Huelva

Se solicitó informe el 5 de noviembre de 2003, en relación con los problemas que afectan al barrio Marismas del Odiel y las medidas previstas para mejorar su situación. Se realizó el tercer requerimiento el 17 de septiembre de 2004 (0205934).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 13 de abril de 2004, relativo a la tramitación de una reclamación por responsabilidad patrimonial y sobre falta de respuesta a varias denuncias, presentadas por la ausencia de vigilancia de la Policía local, en relación con la circulación de vehículos en zonas peatonales. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de septiembre de 2004 (0309756).

2.3.10. Ayuntamiento de La Horcajada (Ávila)

Se solicitó informe el 15 de diciembre de 2003, relativo a la investigación que se está llevando a cabo sobre la titularidad de un camino que ha sido cerrado por un vecino, impidiendo el paso a otros terrenos. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de mayo de 2004 (0315791).

2.3.11. Ayuntamiento de Humanes (Madrid)

Se formuló una sugerencia el 2 de enero de 2004, para que se conserven adecuadamente los expedientes de selección de personal para permitir, entre otras actuaciones, el acceso a los mismos de los ciudadanos y el ejercicio de las acciones que se estimen oportunas por aquellos. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2004 (0302586).

2.3.12. Ayuntamiento de Mataró (Barcelona)

Se solicitó informe el 20 de enero de 2004, sobre la toma en consideración de las alegaciones efectuadas por el interesado en un expediente sancionador en materia de tráfico. Se realizó el tercer requerimiento el 17 de septiembre de 2004 (0316451).

2.3.13. Ayuntamiento de Navaluenga (Ávila)

Se solicitó informe el 1 de julio de 2003, relativo a molestias causadas por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004 (9901113).

2.3.14. Ayuntamiento de Noja (Cantabria)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 12 de mayo de 2004 relativo a las causas por las que un alta padronal no se ha producido hasta once meses después de su solicitud. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2004 (0400647).

2.3.15. Ayuntamiento de Olivares de Duero (Valladolid)

Se solicitó informe el 7 de noviembre de 2003, relativo a molestias causadas por una nave de cerdos. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de diciembre de 2004 (9911248).

2.3.16. Ayuntamiento de Ponferrada (León)

Se solicitó informe el 4 de agosto de 2003, relativo al mal estado de la carretera que enlaza la población con el pantano, lo que obliga a los vecinos a dar un rodeo de diez kilómetros. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de febrero de 2004 (0309868).

2.3.17. Ayuntamiento de Selva (Illes Balears)

Se solicitó informe (reapertura de la investigación) el 30 de enero de 2004, relativo al mal estado de un camino público de acceso a una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de agosto de 2004 (0001054).

2.3.18. Ayuntamiento de Villanueva de Gállego (Zaragoza)

Se solicitó informe el 13 de abril de 2004, relativo a la falta de contestación a varias reclamaciones sobre el mal estado de una calle. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de septiembre de 2004 (0402878).

2.4. Otros

2.4.1. Colegio de Abogados de Ávila

Se solicitó información el 4 de agosto de 2003, relativo a la situación de los abogados del turno de oficio, tras la entrada en vigor de la Ley de los juicios rápidos. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004 (0309388).

2.4.2. Colegio de Abogados de Lanzarote

Se solicitó informe el 1 de agosto de 2003, relativo a la asistencia jurídica a extranjeros. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de junio y se reiteró el 6 de octubre de 2004 (F0300083).

2.4.3. Junta Vecinal de Fresnedelo (León)

Se solicitó informe el 14 de abril de 2003, relativo a denuncia de edificación sobre vial público. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2004 (0215348).

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 Autónoma de Andalucía

Se solicitó informe en relación con expropiaciones llevadas a cabo con motivo de la construcción del gasoducto Puente Genil-Málaga. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de mayo de 2004 (0218148).

3.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda

Se solicitó ampliación de informe el 21 de julio de 2003, en relación con la solicitud de que se incoara expediente de revisión relativo al recargo único sobre cierto número de liquidación, sin haber recibido contestación a la misma, quedando a la espera de que se nos comunicara la conclusión del procedimiento para la declaración de nulidad de pleno derecho. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de julio de 2004. Se recibió el informe el mismo día (0301085).

— Secretaría de Estado de Hacienda

Se solicitó ampliación de informe a la entonces Secretaría de Estado de Hacienda, el 21 de julio de 2003, en relación a la recomendación efectuada el 25 de marzo de 2003 para que se recogiera en el artículo 7 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF, la exención de las cantidades percibidas por el acogimiento de menores, quedando a la espera de que se comunicara la aceptación de la misma y su inclusión en la próxima reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se llevara a cabo. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de octubre de 2004 (0214226).

3.1.3. Ministerio de Educación y Ciencia

— Subsecretaría

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 5 de enero de 2004, sobre gestiones realizadas para disponer de un nuevo inmueble o solar destinado a la ubicación del Liceo Español en Roma. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de julio de 2004 (0215009).

— Secretaría General Técnica

Se solicitó informe el 18 de diciembre de 2003, sobre falta de resolución expresa a una solicitud de homologación del título de enfermera infantil por el de diplomada en enfermería. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de julio de 2004 (0316307).

Se solicitó informe el 26 de diciembre de 2004, sobre denegación de la homologación de un título académico obtenido en Estados Unidos con el título español de maestra. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de julio de 2004 (0316880).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 23 de diciembre de 2003 sobre retraso en la resolución del expediente de homologación de un título universitario expedido por la Universidad de Manchester. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de julio de 2004 (0310330).

— Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Se solicitó informe el 23 de marzo de 2004, sobre falta de resolución expresa a un recurso de alzada contra el sistema de calificación del programa de doctorado. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de octubre de 2004 (0402220).

3.1.4. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras

Se solicitó ampliación de informe el 11 de marzo de 2004, en relación al pago de la totalidad del justiprecio que se le adeudaba al interesado con motivo de una expropiación, quedando a la espera de que se nos comunicara el efectivo abono de la misma. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de noviembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de diciembre de 2004 (0307122).

— Dirección General de Transportes por Carretera

Se solicitó informe el 28 de enero de 2004, en relación a la actuación irregular de una empresa de transportes. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de octubre de 2004 (0309961).

3.1.5. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2002, relativo a la paralización de un expediente incoado como consecuencia de solicitud de la nacionalidad española. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2004 (0009405).

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2002, relativo a la paralización de un expediente incoado como consecuencia de solicitud de la nacionalidad española. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2004 (0009406).

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2002, relativo a la paralización de un expediente incoado como consecuencia de solicitud de la nacionalidad española. Se hizo el

tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2004 (0009407).

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2002, relativo a la paralización de un expediente incoado como consecuencia de solicitud de la nacionalidad española. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2004 (0009412).

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2002, relativo a la paralización de un expediente incoado como consecuencia de solicitud de la nacionalidad española. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2004 (0105202).

Se solicitó informe el 3 de diciembre de 2002, relativo a la solicitud de la nacionalidad española. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2004 (0111766).

Se solicitó informe el 3 de diciembre de 2002, relativo a la solicitud de la nacionalidad española. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de julio de 2004 (0201997).

Se solicitó informe el 6 de noviembre de 2003, relativo a una solicitud de indulto. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de octubre de 2004 (0206397).

Se solicitó informe el 3 de diciembre de 2002, relativo a la demora en la tramitación de un expediente de nacionalidad. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de marzo de 2004 (0216964).

— Dirección General de los Registros y del Notariado

Se solicitó informe el 3 de octubre de 2003, relativo al reconocimiento de la nacionalidad de origen. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de octubre de 2004 (0308330).

3.1.6. Ministerio de Medio Ambiente

— Confederación Hidrográfica del Guadiana

Se solicitó informe el 6 de noviembre de 2002, relativo a la inscripción de un pozo en el catálogo de aprovechamiento de aguas privadas. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de diciembre de 2004 (0203151).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Principado de Asturias

— Consejería de Educación y Ciencia

Se solicitó informe el 14 de abril de 2003, sobre falta de respuesta a varios escritos de impugnación en relación con hechos acaecidos en un colegio público. Se hizo el ter-

cer requerimiento el 24 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de abril de 2004 (0202282).

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2003, sobre utilización del teatro Virginia de Sotrondio de forma inadecuada con arreglo a las previsiones establecidas en la Ley 1/2001 de Patrimonio Cultural de Asturias. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de abril de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de junio de 2004 (0300133).

3.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Sanidad

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2003, sobre reanudación de un expediente de responsabilidad patrimonial derivado de los daños producidos por una mala praxis médica y sobre las previsiones referidas a su resolución definitiva. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de abril de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de mayo de 2004 (0302345).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 27 de febrero de 2003, relativo a la aprobación de la norma reglamentaria que debe regular el procedimiento para el reconocimiento de títulos y certificados de formación, expedidos en los Estados miembros de la Unión Europea, en relación con las profesiones del sector sanitario. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de marzo de 2004 (0111625).

— Consejería de Turismo y Transportes. Dirección General de Ordenación e Infraestructura Turística

Se solicitó informe el 14 de mayo de 2003, en relación con la reclamación presentada por el interesado. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de marzo de 2004. Posteriormente se recibió el informe el 12 de mayo de 2004 (0301398).

3.2.3. Comunidad Autónoma de Cantabria

— Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales

Se solicitó informe el 30 de enero de 2001, para conocer las previsiones de la Consejería en orden a impulsar programas de inspección en los centros donde se desarrollen intervenciones de cirugía estética. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de junio de 2004 (0200564).

3.2.4. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Medio Ambiente

Se solicitó informe el 10 de diciembre de 2002, relativo a molestias en el casco urbano causadas por una vaquería. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de junio de 2004 (0217440).

3.2.5. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas

Se formularon un conjunto de recomendaciones el 7 de noviembre de 2003, sobre el personal interino al servicio de la Administración local. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de octubre de 2004 (F0200069).

— Departamento de Justicia. Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación

Se solicitó informe el 3 de diciembre de 2002, en relación con la situación de un recluso del centro penitenciario de Ponent que se hallaba en una celda de aislamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de abril de 2004 (0216088).

Se solicitó informe el 23 de abril de 2003, sobre la solicitud de traslado de un recluso del centro penitenciario de Lleida a otro de la Comunidad Valenciana. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2004 (0302379).

3.2.6. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Fomento

Se solicitó informe el 15 de abril de 2003, relativo a adjudicación de una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de junio de 2004 (0216604).

3.2.7. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Educación

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 4 de junio de 2004, sobre negativa por parte de la Delegación provincial en Pontevedra a sufragar el transporte escolar de un alumno que presentaba una gran minusvalía física y que cursa enseñanzas de formación profesional. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de noviembre de 2004 (0314850).

3.2.8. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Sanidad y Consumo

Se formuló una sugerencia el 27 de marzo de 2003, sobre incoación de un expediente sancionador a la empresa adjudicataria del servicio de helicópteros responsable en su momento de los hechos acaecidos en relación con la evacuación de un ciudadano. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de abril de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de abril de 2004 (F0200080).

3.2.9. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Se solicitó informe el 3 de marzo de 2004, sobre el clima de violencia que se padecía en un centro y que afectaba a la seguridad de los alumnos y profesores, teniendo repercusiones muy negativas en el desarrollo de las actividades educativas, sin que la aplicación de los procedimientos correctores y de los medios personales y materiales de que disponía el centro se hubieran revelado eficaces para hacer frente a la situación planteada. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de octubre de 2004 (0401471).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 26 de marzo de 2004, sobre las previsiones en orden a la adaptación de las instalaciones de un colegio público, de Majadahonda, a las condiciones que se establecen en la normativa sobre requisitos mínimos de los centros, así como sobre la ampliación de las mismas en los términos en que resulte preciso para albergar al actual alumnado. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de octubre de 2004 (0309942).

— Consejería de Trabajo. Servicio Regional de Empleo

Se solicitó un informe complementario el 15 de septiembre de 2003, sobre la variación de su posición de demanda de empleo, sin que hubiese existido una situación real que lo exigiese. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de diciembre de 2004 (0306990).

— Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Arquitectura y Vivienda

Se solicitó informe el 16 de octubre de 2003, relativo a disconformidad con puntuación asignada por cupo de necesidad. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de septiembre de 2004 (0302317).

— Consejería de Sanidad y Consumo

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 3 de julio de 2003, sobre resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por el INSALUD y que se encontraban pendientes en el momento de la transferencia de funciones llevada a cabo por el Real Decreto 1479/2001. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de marzo de 2004 (0111538).

3.2.10. Región de Murcia

— Consejería de Educación y Cultura

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 5 de enero de 2004, sobre el proceso de admisión de alumnos en un colegio de Cartagena y sobre la suficiencia de la oferta de plazas, especialmente de segundo ciclo de educación infantil, existente en la

zona. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de septiembre de 2004 (0308055).

Se solicitó informe el 3 de marzo de 2004, sobre el estado en que se encuentra el edificio de un colegio público de Cehegín y sobre la adopción de las medidas que resulten procedentes, en orden a la reparación de la estructura o a la sustitución del edificio escolar. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de octubre de 2004 (0400436).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 23 de septiembre de 2003, sobre las gestiones realizadas con el Ayuntamiento de Torre Pacheco para concluir un convenio de colaboración dirigido a la realización de actuaciones de reparación de los pabellones de educación infantil, del colegio público de la citada localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de abril de 2004 (9903444).

3.2.11. Ciudad Autónoma de Ceuta

— Consejería de Economía y Hacienda

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 22 de diciembre de 2003, sobre la puesta en práctica de la recomendación formulada en su día en orden a complementar las indemnizaciones previstas por la legislación estatal, a favor de quienes sufrieron privación de libertad por delitos incluidos en la Ley de Amnistía. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de julio de 2004 (F0100046).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de Águilas (Murcia)

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2003, relativo a barreras arquitectónicas. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de noviembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de diciembre de 2004 (9804389).

3.3.2. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Se solicitó informe el 6 de octubre de 2003, relativo a las molestias causadas por una fábrica. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de julio de 2004 (9913538).

Se solicitó informe el 10 de junio de 2003, sobre la forma en la que se realizan las notificaciones relacionadas con la gestión de los tributos locales, que, al parecer, hace posible el conocimiento por la empresa privada contratada para gestionarlas del contenido de actos y trámites administrativos que afectan a los vecinos. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de junio de 2004 (0306828).

3.3.3. Ayuntamiento de Almonte (Huelva)

Se solicitó informe el 10 de enero de 2002, relativo a una infracción urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de marzo de 2004 (0100243).

3.3.4. Ayuntamiento de Alzira (Valencia)

Se solicitó informe el 16 de octubre de 2002, relativo a denuncia por situación de abandono en una barriada. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de enero de 2004 (0110328).

3.3.5. Ayuntamiento de Ames (A Coruña)

Se solicitó informe el 25 de noviembre de 2003, sobre existencia en las instalaciones de una guardería de cuatro videocámaras, una de ellas con sistema de audio, sin haber informado a los padres de los alumnos ni al personal y al equipo directivo del centro docente. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de abril de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de mayo de 2004 (0314567).

3.3.6. Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila)

Se solicitó informe el 1 de julio de 2003, relativo a molestias causadas por unos cañones de espantapájaros. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de abril de 2004 (0212919).

3.3.7. Ayuntamiento de Arucas (Las Palmas)

Se solicitó informe el 13 de marzo de 2003, relativo a la contaminación acústica causada por una discoteca. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de septiembre de 2004 (0214214).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 30 de enero de 2004, sobre solicitud de expedición de un certificado de convivencia que fue archivado indebidamente. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de agosto de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de octubre de 2004 (0308332).

3.3.8. Ayuntamiento de Badajoz

Se solicitó ampliación de informe el 28 de julio de 2003, en relación con la situación actual del aeródromo «El Manantío» a los efectos de conocer si contaba con la autorización administrativa correspondiente para funcionar, así como que indicaran la respuesta dada a las alegaciones de los interesados. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de julio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de agosto de 2004 (0026322).

3.3.9. Ayuntamiento de Barcelona

Se solicitó informe el 16 de abril de 2004, sobre cobro por las llamadas efectuadas al teléfono de información del Ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de septiembre de 2004 (0401553).

3.3.10. Ayuntamiento de Bayona (Pontevedra)

Se solicitó informe el 6 de noviembre de 2003, referido a un problema surgido con la policía municipal, motivado por la no disponibilidad de una grúa municipal para retirar un vehículo mal aparcado. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de noviembre de 2004 (0311498).

3.3.11. Ayuntamiento de Beteta (Cuenca)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 27 de octubre de 2003, sobre falta de respuesta a dos reclamaciones en relación con la venta de determinados bienes comunales, sin la previa desafectación de los mismos, y sobre adjudicación de un coto de caza. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de abril de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de mayo de 2004 (0301894).

3.3.12. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)

Se solicitó informe el 10 de diciembre de 2002, relativo a la falta de suministro de energía eléctrica en unas parcelas. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de febrero de 2004 (0105072).

3.3.13. Ayuntamiento de Coria (Cáceres)

Se solicitó informe el 16 de diciembre de 2003, sobre la fiesta de los «Sanjuanes», al objeto de prevenir el maltrato a los animales. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de agosto de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de septiembre de 2004 (0315657).

3.3.14. Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora (Almería)

Se solicitó informe el 10 de abril de 2003, relativo a las molestias causadas por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de junio de 2004 (0017838).

3.3.15. Ayuntamiento de Chinchón (Madrid)

Se solicitó informe el 1 de julio de 2003, relativo a las molestias originadas por una cantera de extracción de arena. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de noviembre de 2004 (0103532).

3.3.16. Ayuntamiento de El Ferrol (A Coruña)

Se solicitó informe el 5 de abril de 2002, relativo a la falta de agua motivado por las obras de un vecino. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de febrero de 2004 (9822379).

3.3.17. Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Se solicitó informe el 11 de marzo de 2003, al haber tenido conocimiento a través de los medios de comunicación de que unos veinte vecinos de la calle Yuca, del barrio de Getafe norte, corrían con los gastos de la luz de las farolas de la calle al estar conectadas a su comunidad de propietarios desde hace seis años. Las mismas fuentes informaban de que esta situación había sido denunciada en varias ocasiones ante el Ayuntamiento, sin obtener resultado alguno. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de marzo de 2004 (F0300023).

3.3.18. Ayuntamiento de Fuente Álamo (Murcia)

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2003, relativo a las molestias ocasionadas por un taller de motocicletas. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de noviembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de diciembre de 2004 (0111787).

3.3.19. Ayuntamiento de Guadalcanal (Sevilla)

Se solicitó informe el 30 de enero de 2004, sobre falta de respuesta a las reclamaciones presentadas por una empresa en relación con el corte del servicio de abastecimiento de agua corriente. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de agosto de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de septiembre de 2004 (0316857).

3.3.20. Ayuntamiento de Guadarrama (Madrid)

Se solicitó informe el 25 de abril de 2002, relativo a la falta de abastecimiento de agua y alcantarillado. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de marzo de 2004 (0026722).

3.3.21. Ayuntamiento de Herrera de Pisuerga (Palencia)

Se solicitó informe el 6 de noviembre de 2002, relativo a la sobreexplotación de acuífero y vertido. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de julio de 2004 (0208173).

3.3.22. Ayuntamiento de la Isla de Arosa (Pontevedra)

Se solicitó informe el 4 de agosto de 2003, relativo a la deuda de una cantidad de dinero por los servicios prestados por una empresa eléctrica. Se hizo el tercer requeri-

miento el 10 de noviembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de noviembre de 2004 (0306166).

3.3.23. Ayuntamiento de Jaraíz de la Vera (Cáceres)

Se solicitó ampliación de informe el 8 de abril de 2003, en relación con una empresa de seguros, que tras cobrar al interesado por la prestación de sus servicios no se ocupó de los trámites ante la Administración pública, así como sobre la publicidad engañosa en que ha podido incurrir la empresa denunciada, y al abuso de proporcionar un teléfono 906. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de marzo de 2004 (0209966).

3.3.24. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Se solicitó informe el 24 de mayo de 2004, sobre el estado de abandono general en que se encuentra la calle donde reside el promotor de la queja. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de diciembre de 2004 (0413935).

3.3.25. Ayuntamiento de Los Molinos (Madrid)

Se solicitó informe el 3 de julio de 2002, referido al silencio relativo a información sobre licencias. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de febrero de 2004 (0110500).

3.3.26. Ayuntamiento de Llanera (Asturias)

Se solicitó informe el 14 de marzo de 2003, relativo a los daños causados por la actividad de una empresa. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de abril de 2004 (0022627).

3.3.27. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó informe el 1 de julio de 2003, relativo a disconformidad con el Plan General de Ordenación Urbana. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de agosto de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de agosto de 2004 (0203992).

3.3.28. Ayuntamiento de Madrid

Se solicitó informe el 20 de mayo de 2003, relativo al deber de conservación de un edificio. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de marzo de 2004 (0215426).

3.3.29. Ayuntamiento de Marbella (Málaga)

Se solicitó informe el 24 de octubre de 2003, en relación a una expropiación motivada por la obra de ampliación de la avenida del Mediterráneo en San Pedro de Alcántara. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de julio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de agosto de 2004 (0311077).

3.3.30. Ayuntamiento de Marín (Pontevedra)

Se formuló una sugerencia el 11 de junio de 2003, para que por el citado Ayuntamiento se solicitase del Juzgado Central de Instrucción número 1 de la Audiencia Nacional y del Juzgado de Instrucción número 2 de Marín, la autorización para trasladar unos vehículos abandonados en la vía pública a un depósito y poder así retirarlos de la vía pública. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de abril de 2004 (0218790).

3.3.31. Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)

Se solicitó informe el 7 de noviembre de 2003, relativo a la contaminación acústica producida por unos bares. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de noviembre de 2004 (0214379).

3.3.32. Ayuntamiento de Mérida (Toledo)

Se solicitó informe el 23 de septiembre de 2003, sobre publicación de una lista para la organización de un concurso con motivo de las fiestas patronales, en la que figuraban datos, relativos a la edad y domicilio de los vecinos, extraídos del padrón municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de abril de 2004 (0310875).

3.3.33. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

Se solicitó informe el 4 de junio de 2004 (ampliación de la investigación), relativo a una denuncia por construcción en terrenos de dominio público. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de octubre de 2004 (0213754).

3.3.34. Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia)

Se solicitó informe el 17 de octubre de 2002, relativo a la existencia de una alcantarilla municipal en una propiedad privada. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de junio de 2004 (0209540).

3.3.35. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

Se solicitó informe el 26 de noviembre de 2002, relativo a denuncia por unas infracciones urbanísticas. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de febrero de 2004 (0108791).

3.3.36. Ayuntamiento de Nájera (La Rioja)

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2003, relativo a las molestias ocasionadas por un garaje de autobuses. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de abril de 2004 (0109695).

3.3.37. Ayuntamiento de Navas del Rey (Madrid)

Se solicitó informe el 6 de noviembre de 2002, relativo a una licencia de obras. Se reiteró el tercer requerimiento el 25 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de enero de 2005 (9714746).

3.3.38. Ayuntamiento de Novelda (Alicante)

Se solicitó informe el 25 de noviembre de 2003, relativo a las molestias originadas por una fábrica de mármol. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de noviembre de 2004 (0215027).

3.3.39. Ayuntamiento de Nuñomoral (Cáceres)

Se solicitó informe el 1 de julio de 2003, relativo a una solicitud de licencia para la apertura de un corral de cabras. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de abril de 2004 (0302814).

3.3.40. Ayuntamiento de Osuna (Sevilla)

Se solicitó informe el 13 de enero de 2004, sobre cumplimiento de una recomendación en relación con el mantenimiento en las dependencias de la Policía local de archivos y ficheros, en soporte papel, en los que constan datos personales de vecinos de ese municipio. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de octubre de 2004 (F0200070).

3.3.41. Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón)

Se solicitó informe el 26 de mayo de 2003, relativo al ruido generado en la zona de los *pubs*. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de abril de 2004 (0300270).

3.3.42. Ayuntamiento de Premiá de Mar (Barcelona)

Se solicitó informe el 18 de junio de 2003, relativo a molestias ocasionadas por el campanario de la iglesia. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de abril de 2004 (0306024).

3.3.43. Ayuntamiento de Pontedeume (A Coruña)

Se solicitó informe el 13 de abril de 2004, sobre denegación de solicitud de una dependencia en la que poder reunirse tres concejales de un grupo municipal, para llevar a cabo los trabajos propios de la representación que ostentan. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de octubre de 2004 (0312473).

3.3.44. Ayuntamiento de Pontevedra

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2003, sobre accesibilidad y supresión de barreras para personas minusválidas, en los aparcamientos que dan servicio a los edificios de uso público. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de junio de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de julio de 2004 (0201843).

3.3.45. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid)

Se solicitó informe el 15 de abril de 2003, relativo a la licencia de obras para la instalación de una antena de telefonía móvil. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de abril de 2004 (0216859).

Se solicitó informe el 10 de junio de 2002, relativo a disconformidad con la expropiación de un terreno para zona verde. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de junio de 2004 (0202586).

3.3.46. Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique (Granada)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 25 de noviembre de 2003, sobre el deficitario abastecimiento de agua corriente a la pedanía de Almaciles. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de abril de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de abril de 2004 (0310877).

3.3.47. Ayuntamiento de Sagunto (Valencia)

Se solicitó informe el 31 de marzo de 2003, relativo a la disconformidad con ubicación de farolas en una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de marzo de 2004 (0211764).

3.3.48. Ayuntamiento de San Vitero (Zamora)

Se solicitó un informe el 17 de febrero de 2003, con motivo de la no expedición de una determinada certificación. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de abril de 2004 (0300081).

3.3.49. Ayuntamiento de Sant Josep de sa Talaia (Illes Balears)

Se solicitó informe el 1 de agosto de 2002, relativo a obras en Can Xifré. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de marzo de 2004 (9907940).

3.3.50. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Se solicitó informe el 14 de marzo de 2003, relativo a las molestias ocasionadas por unos locales de ocio. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de marzo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de mayo de 2004 (0108766).

3.3.51. Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara)

Se solicitó informe el 27 de junio de 2002, relativo a deficiente red de saneamiento y abastecimiento de agua. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de enero de 2004 (0109631).

3.3.52. Ayuntamiento de Soto del Barco (Asturias)

Se solicitó ampliación de informe el 3 de septiembre de 2003, en relación con la denuncia efectuada en el año 1998 sobre expediente incoado contra el interesado por infracción cometida en la ocupación de terrenos adscritos a FEVE, en su trazado Gijón-El Ferrol, en zona colindante con un terreno propiedad del interesado, así como la realización de obras de ampliación de una vivienda sin contar con las preceptivas licencias municipales. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de agosto de 2004 (0213732).

3.3.53. Ayuntamiento de Sueca (Valencia)

Se solicitó informe el 12 de agosto de 2003, relativo a la demora en la tramitación de un expediente de expropiación. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de octubre de 2004 (0216380).

3.3.54. Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga)

Se solicitó informe el 20 de marzo de 2003, relativo a la demolición de una construcción ilegal. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de junio de 2004 (0023723).

3.3.55. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Se solicitó informe el 25 de abril de 2002, relativo a invasión de dominio público marítimo-terrestre. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de junio de 2004 (0104269).

Se solicitó informe (ampliación de investigación) el 21 de mayo de 2002, relativo a la construcción de una sobreplanta. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de febrero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de julio de 2004 (9713692).

3.3.56. Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid)

Se solicitó informe el 6 de febrero de 2003, en relación con la solicitud por parte del interesado de que se corrijan las liquidaciones tributarias que se le envían, debido a que su primer apellido figura de forma errónea. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de febrero de 2004 (0218067).

3.3.57. Ayuntamiento de Valdeconcha (Guadalajara)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 25 de noviembre de 2003, sobre potabilidad del agua y previsiones sobre la integración del municipio en una mancomunidad de aguas. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de abril de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de abril de 2004 (0205660).

3.3.58. Ayuntamiento de Vélez Rubio (Almería)

Se solicitó informe (ampliación de investigación) el 7 de junio de 2002, relativo a disconformidad por el trazado de vial. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de noviembre de 2004 (0016138).

3.3.59. Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid)

Se solicitó informe el 21 de enero de 2003, relativo a irregularidades en la construcción de parcela. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de junio de 2004 (9910566).

3.3.60. Ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz)

Se solicitó informe el 3 de octubre de 2002, relativo a disconformidad con las obras realizadas en parcela colindante. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de febrero de 2004 (0208093).

3.3.61. *Diputación provincial de Jaén*

Se suspendieron las actuaciones el 27 de enero de 2003, quedando a la espera de la finalización de las comprobaciones que se estuvieran realizando sobre los expedientes a nombre de los interesados. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de mayo de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de junio de 2004 (0010809).

3.4. Otros

3.4.1. *Asociación de Municipios Vascos*

Se solicitó informe el 7 de noviembre de 2003, sobre las conclusiones a las que, en su caso, se hubiera llegado una vez consultadas las distintas entidades locales asociadas, tras las recomendaciones formuladas por esta Institución con motivo del informe sobre el personal interino al servicio de la Administración local. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de octubre de 2004 (F0200069).

3.4.2. *Asociación Catalana de Municipios y Comarcas*

Se solicitó informe el 7 de noviembre de 2003, sobre las conclusiones a las que, en su caso, se hubiera llegado una vez consultadas las distintas entidades locales asociadas, tras las recomendaciones formuladas por esta Institución con motivo del informe sobre el personal interino al servicio de la Administración local. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de septiembre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de octubre de 2004 (F0200069).

3.4.3. *Colegio de Abogados de Huelva*

Se solicitó informe el 1 de agosto de 2004, relativo a la asistencia jurídica a extranjeros. Se reiteró el tercer requerimiento el 6 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de noviembre de 2004 (F0300082).

3.4.4. *Colegio de Abogados de Madrid*

Se solicitó informe el 17 de diciembre de 2003, relativo a la disconformidad con un abogado en la tramitación de una separación matrimonial. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de diciembre de 2004 (0215628).

3.4.5. *Colegio de Abogados de Segovia*

Se solicitó informe el 14 de enero de 2004, relativo a la falta de información sobre los honorarios de los abogados. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de octubre de 2004 (0309642).

3.4.6. Consejo General de la Abogacía

Se solicitó informe el 11 de octubre de 2002, sobre la existencia de turnos de oficio especiales para menores en los colegios de abogados, así como de un servicio de orientación jurídica para los menores. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de enero de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de junio de 2004 (0012459).

IV. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1. Dilaciones en órganos judiciales

1.1.1. Dilaciones en órganos colegiados

Este epígrafe se ha convertido, lamentablemente, en una constante dentro de los informes anuales que el Defensor del Pueblo presenta a las Cortes Generales. Los tribunales de justicia se constituyen como la última garantía y la más eficaz de los derechos e intereses de los ciudadanos, y éstos ven en muchas ocasiones como esa garantía no se presta con la eficacia y prontitud que sería de desear.

1.1.1.1. Tribunal Supremo

A principios del año 2004 se recibió en esta Institución un informe del Consejo General del Poder Judicial en relación con la situación en la que se encontraba la Sala Primera (Sala de lo Civil) del Tribunal Supremo, al tiempo que enumeraba las medidas que se habían tomado en los últimos meses en orden a normalizar su funcionamiento.

Las cifras relativas a los asuntos que pendían eran, cuanto menos, preocupantes, no habiendo mejorado la situación respecto de años precedentes. La evolución al alza de los asuntos pendientes y los largos tiempos de espera que se producen desde que tienen su entrada los procedimientos hasta que definitivamente son resueltos, requieren una actuación prioritaria por parte de todas las administraciones que tienen competencias en materia de justicia.

Las quejas de ciudadanos recibidas en esta Institución son el reflejo patente de una situación que para ser resuelta precisa de unas actuaciones que deben ir más allá de las coyunturales medidas de refuerzo que periódicamente se acuerdan para ese Tribunal. Alguno de los casos conocidos por el Defensor del Pueblo, respecto a procedimientos que se tramitan por dicha Sala del Tribunal Supremo, han sido los siguientes:

El consejo rector de la comunidad de propietarios de una urbanización en la provincia de Toledo hacía constar en su queja que tenía pendiente de resolución un recurso presentado en el año 1999 ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo y que los hechos

ocurrieron hacía más de dos décadas aunque los procedimientos se iniciaron años más tarde. En el año 2004 todavía no se había resuelto su recurso (0402271).

Una ciudadana exponía en el mes de enero de 2004 que la Sala Primera del Tribunal Supremo estaba tramitando un recurso extraordinario de infracción procesal desde el año 2002 de un procedimiento en el que la compareciente era recurrente, sin que por el momento hubiera sido resuelto (0400024).

Otro compareciente relató su preocupación por la demora que estaba sufriendo el procedimiento que tenía planteado a raíz de un incendio ocurrido en el año 1973, y en el que se dictó sentencia el 12 de junio de 1998 por una sección de lo civil de la Audiencia Provincial de Barcelona. El Tribunal Supremo no había resuelto en el año 2004 el recurso de casación presentado en el año 1998 (9711029).

Una mancomunidad de propietarios exponía las demoras que estaba sufriendo su recurso de casación presentado a principios del año 2003. Señalaban que llevaban litigando desde hacía catorce años y trasladaban su indignación por las reiteradas demoras sufridas a lo largo de estos años (0413436).

La Constitución define al Tribunal Supremo en su artículo 123 como «el órgano superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales», definición, en apariencia algo escueta, y que no tiene efectos puramente honoríficos sino que responde a una tarea fundamental, mediante la que satisface los principios constitucionales de seguridad jurídica, de igualdad en la aplicación judicial de la ley y de unidad del Poder Judicial.

La causa principal del colapso que sufre en la actualidad el Tribunal Supremo quedaba patente en la exposición de motivos de la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial: los fenómenos de judicialización del Estado, la mayor conciencia ciudadana de los derechos y de sus garantías de contenido real, la desaparición de vínculos sociales y políticos restrictivos de la libertad individual y del derecho de defensa de las personas, el control democrático de los defectos de funcionamiento de todas las instituciones públicas, la mayor conflictividad social y la culminación del Estado de Derecho mediante el reconocimiento del valor normativo de la Constitución son las causas del incremento de la litigiosidad y que siguen a día de hoy plenamente vigentes.

Por todo ello, es imprescindible establecer los mecanismos adecuados para terminar con el retraso a la hora de resolver los recursos que llegan a ese tribunal. La solución, a juicio de esta Institución, pasa, inevitablemente, por la reforma del instrumento mediante el que el alto tribunal realiza las funciones de nomofilaxis y garantía de unidad de criterios interpretativos y aplicativos del ordenamiento: el recurso de casación.

En su regulación actual presenta insuficiencias que, en gran medida, dificultan el cumplimiento de su finalidad primordial. Un tribunal de casación debe ser sobre todo un tribunal que pueda pronunciarse sobre cualquier tema litigioso en que tribunales de instancia no hubieran evitado o hubieran provocado contradicción de doctrina en sus decisiones, sin limitación de cuantía económica del asunto, de la pena o de la materia a que el litigio pertenezca. Las causas de inadmisión deberían ser apreciadas con todo rigor, sobre todo las que consisten en «falta de contenido casacional», en «falta manifiesta de fundamento» o cuando ya se hayan desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales.

Sin embargo el recurso de casación no puede convertirse en una segunda o tercera instancia. Esta situación se observa claramente en la jurisdicción penal. En este sentido, debe destacarse el caso de un ciudadano gallego que cumplía condena de quince años de privación de libertad en la prisión de Mansilla de las Mulas (León). Argumentaba como cuestión de fondo que España había sido condenada por organismos y tribunales internacionales por carecer de la doble instancia penal prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York suscrito por nuestro país y, a fecha de hoy, no había cumplido con la mencionada obligación. En concreto, el pronunciamiento que afecta a dicho señor se produjo el 7 de agosto de 2003, en dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En torno a esta cuestión esta Institución hizo llegar al Ministerio de Justicia que el Comité de Derechos Humanos de la ONU se había pronunciado, en diversas ocasiones, con motivo de la aplicación del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contra el Estado español por la inexistencia de una doble instancia generalizada en el orden penal. Sobre este particular existe una consolidada jurisprudencia (SSTC 42/1982, 76/1982, 80/1992, 113/1992, 29/1993, 120/1999, 133/2000, 62/2001, entre otras muchas) de nuestro Tribunal Constitucional, que ha declarado que esta función de segunda instancia en el ámbito penal, ante la falta de una regulación normativa ad hoc, puede ser cumplida por el recurso de casación. Al propio tiempo, nuestra jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que el Pacto no impone un recurso de apelación ni que la revisión de la sentencia deba ser íntegra. Y ello, porque el artículo 14.5 del Pacto únicamente impone el derecho al recurso penal pero no en una determinada modalidad o tipo de recurso.

Esta Institución es consciente de que, la situación normativa actual en orden a la regulación de la doble instancia en materia penal, ha mejorado considerablemente con la reforma efectuada con la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al haberse creado la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional (artículo 64.1º y 64 bis) y asignar a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para el conocimiento de los recursos de apelación contra las resoluciones dictadas en primera instancia por las audiencias provinciales (artículo 73-3). Ahora bien, la citada reforma orgánica precisa ser completada con la necesaria reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con objeto de que pueda hacerse realidad la tan ansiada segunda instancia penal.

Los argumentos expuestos fueron contestados desde el Ministerio de Justicia, el cual aceptó los términos expuestos por esta Institución afirmando que era consciente de la importancia de este problema y, en consecuencia, para su solución estaba estudiando la instauración de un marco procedimental específico con objeto de hacer efectiva la doble instancia en el proceso penal. Todo ello encardinado en el marco de una reforma sustancial y global del proceso penal, encaminada a introducir en nuestro sistema penal todas las exigencias constitucionales derivadas de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a un proceso con todas las garantías del artículo 24 de la Constitución.

Concluía el informe exponiendo que, en tanto no se desarrollara legalmente un procedimiento que permita hacer efectiva la atribución de competencia realizada por la Ley Orgánica del Poder Judicial para generalizar la doble instancia penal, debía enten-

derse que en relación con las sentencias de condena dictadas en primera instancia por las audiencias provinciales o por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional era necesario sostener una interpretación más laxa del artículo 849.2º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que facilitara la revisión fáctica de las mismas. De este modo, se permitiría la apertura de la casación penal a la revisión de los hechos y, consecuentemente, se facilitaría que el Tribunal Supremo pudiese actuar de facto como tribunal de segunda instancia en atención a la especial protección que ha recibido el derecho a los recursos en el proceso penal tras el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU de 20 de julio de 2000. Como resulta obvio, tal interpretación en modo alguno contribuye a aliviar de asuntos a la Sala Segunda del Tribunal Supremo. En el momento de elaborar este Informe esta queja se encuentra a la espera de recibir nueva información pedida al Ministerio de Justicia en relación con las previsiones que existen para aprobar la reforma en la que se establezca el cauce procesal por el que se tramitarán los recursos de apelación (0421491).

Situación parecida a la que presenta la Sala Primera es la que afecta a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del mismo Tribunal. Esa demora se refleja también en los escritos de los ciudadanos que se dirigen a esta Institución y en los que, además de manifestar su malestar, consideran claramente vulnerado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, lo que atenta al más elemental sentido de la justicia. Del seguimiento pormenorizado realizado por el Defensor del Pueblo en las numerosas investigaciones iniciadas respecto de la Sala Tercera, se pueden destacar los siguientes casos:

Tal y como se recogía en el Informe anual del pasado año, la Junta de Personal del Área de Sanidad de la Junta de Castilla y León presentó una queja en la que hacía constar que una orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fechada en 1994 reguló el proceso de ingreso en las escalas sanitarias de cuerpos de funcionarios de la Junta de Castilla y León. Se trataba de un proceso de naturaleza excepcional, transitorio y por una sola vez, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de esa Comunidad. Contra dicha orden se interpusieron diversos recursos contencioso-administrativos, planteando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León cuestión de inconstitucionalidad, que fue finalmente desestimada por el Tribunal Constitucional mediante sentencia en el año 1999.

Resuelta la citada cuestión se dictaron sentencias desestimatorias de los recursos contenciosos planteados, que, a su vez, fueron recurridas en casación ante el Tribunal Supremo. Los interesados sostienen que estos últimos recursos de casación se han planteado con la única finalidad de dilatar más aún la ejecución de la convocatoria de 1994 y estiman que los mismos debían haberse acumulado por razones de economía procesal. En el momento de elaborar este Informe los recursos no han sido resueltos (0201036).

Otro ciudadano exponía que, en fecha 3 de febrero de 2003, presentó recurso de casación contra el Auto dictado en 2002, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por el que se resolvía recurso de súplica interpuesto frente a una resolución dictada en la pieza separada de medidas cautelares del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo plenario de un Ayuntamiento, en el que se aprobaba una reparcelación. El

interesado afirmaba que desconocía el estado de tramitación del mencionado recurso y al finalizar el año 2004 continuaba esperando la resolución del mismo. Debido a ello la queja sigue tramitándose (0203788).

Otro de los casos que esta Institución desea destacar es el de un ciudadano que tiene planteado un recurso de casación ante la Sección Séptima de la Sala Tercera, constándole como última actuación una Diligencia de fecha 20 de noviembre de 2002, en la que se hacía constar la presentación de un escrito de oposición al recurso por parte del Abogado del Estado (0419935).

Los datos anteriores ponen de manifiesto que, lejos de ir avanzando en la reducción de los tiempos de espera de los recursos existentes ante el Tribunal Supremo, se está produciendo, a pesar de las medidas que se adoptan, una demora todavía mayor.

En cada Informe anual del Defensor del Pueblo existe una mención específica a la situación en la que se encuentran las distintas salas del Tribunal Supremo, habiéndose propuesto en ocasiones medidas concretas para poder aliviar su carga de trabajo y diseñar cuál debería ser su función. Sin embargo, tal y como se ha reflejado cuando se hacía mención a la Sala Primera, los hechos actuales ponen de manifiesto que las fragmentarias y sucesivas reformas de los años 1966, 1984, 1992 y 2000, realizadas en relación con el recurso de casación, no han sido suficientes para configurar a un Tribunal que tiene que hacer compatibles la seguridad jurídica, por un lado, y la rapidez y eficacia por otro.

1.1.1.2. Tribunales superiores de justicia

En el marco de las dilaciones en órganos colegiales son de destacar, a raíz de las numerosas quejas recibidas, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas que a continuación se indican.

Una de las investigaciones se inició a raíz del escrito de queja presentado por un ciudadano que exponía que tenía planteado un procedimiento desde el año 2002 y, el 11 de junio de 2003, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias le había notificado una providencia en la que se señalaba el día 2 de junio de 2005 para llevar a cabo la votación y fallo del recurso presentado.

La investigación puso de manifiesto las medidas adoptadas por el Consejo General del Poder Judicial para solucionar la delicada situación de pendencia que arrastraba la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, así como que las medidas de apoyo o refuerzo adoptadas desde el año 1998 eran insuficientes. La sala fue nuevamente objeto de visita de inspección en diciembre de 2003, comprobándose que la pendencia se había incrementado desde la visita anterior y que los magistrados integrantes de la Sala habían superado los módulos de dedicación establecidos por el citado Consejo.

Todo ello dio lugar a que se adoptaran nuevas medidas de refuerzo (ampliación de la plantilla de funcionarios, mobiliario, renovación del grupo de apoyo y personal colaborador necesario, nombramiento de un grupo de apoyo, asunción personal por cada ponente de los recursos y celebración de pruebas acordadas, expedientes de seguimiento a ambas secciones de la Sala). Con las medidas indicadas se confía en poder dar una

solución o al menos paliar la situación de retraso que padece ese Tribunal. La presente queja se dio por concluida al conocerse las medidas adoptadas (0313275).

Otro de los casos especialmente relevante es el del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en sus dos sedes (Sevilla y Málaga). En concreto, respecto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de ese Tribunal con sede en Sevilla, destaca el caso de un ciudadano que tenía un recurso pendiente desde el año 2002, el procedimiento se había iniciado en el año 1998. Requerido informe al Consejo General del Poder Judicial, se detallaba la situación global de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y los medios con los que cuenta, además de sus dos magistrados titulares (que han superado los módulos de dedicación fijados por el Consejo General del Poder Judicial), la adscripción de dos magistrados como medida de refuerzo y la aprobación de un plan de actuación para las salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, aprobado por la Comisión Permanente del Consejo en su reunión de 24 de febrero de 2004. Finalmente exponía que sería aconsejable se cubrieran las dos plazas de magistrados titulares, uno de ellos especialista, que se encontraban vacantes. Al conocer el plan de refuerzo que se había aprobado se dio traslado del mismo al ciudadano que presentó la queja y se concluyó la misma (0307399).

Por otro lado, en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga, un ciudadano jubilado señalaba que tenía pendiente la ejecución de una sentencia que adquirió firmeza en el año 2000, siendo la parte condenada el Ayuntamiento de Benalmádena. El interesado había presentado hasta once escritos instando la ejecución, sin resultado alguno. En este caso, el informe requerido ponía de manifiesto que la carga de trabajo que soportaba la única sección del Tribunal en Málaga era excesiva, con más de 13.000 asuntos pendientes. Esta queja continúa tramitándose hasta conocer la resolución final de la ejecución que afecta a la persona que presentó la queja (0302332).

Especial mención debe hacerse del retraso que experimenta la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Castilla y León, con sede en Valladolid. En este sentido se destaca la queja de una ciudadana que fue presentada en el mes de octubre de 2004 y que indicaba que desde la providencia de 20 de diciembre de 2000, en la que se le comunicaba que las actuaciones relativas a su recurso se encontraban concluidas y pendientes de votación y fallo, no había vuelto a tener conocimiento del estado de tramitación de su recurso. En el momento de redactar este Informe se estaba a la espera de recibir la contestación solicitada a la Fiscalía General del Estado (0425171).

En este mismo sentido, esta Institución cree necesario reflejar la situación de colapso en la que se encuentra la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. En el escrito de queja de un ciudadano se exponía que había presentado recurso en el año 2002 y todavía seguía pendiente de señalamiento para votación y fallo. El informe del Consejo General del Poder Judicial reflejó que en el año 2004 se estaba procediendo a resolver los asuntos que quedaron pendientes de señalamiento en el mes de noviembre del año 2000. También se indicaba que esa sala había superado los módulos de entrada en un 34,13 por ciento y que la solución pasaba por nombrar

magistrados en comisión de servicio. De esta información se dio traslado al ciudadano y se procedió al cierre de la queja (0206455).

Por último conviene señalar que no todas las dilaciones son imputables a los órganos judiciales. En un procedimiento judicial iniciado en el año 1995, como consecuencia de una defectuosa estimación del valor de una finca expropiada por el Ministerio de Fomento, se ha podido conocer tras la queja que presentó un ciudadano que la sentencia se dictó en el año 1998 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Esa sentencia todavía en el año 2004 no se había ejecutado en su integridad debido a la falta de colaboración del órgano administrativo encargado de ejecutarla. En concreto faltan todavía por satisfacer los intereses que ascendían a 4.933,70 euros. Tal ha sido la conducta entorpecedora de esa Administración que el ciudadano se vio obligado a instar a la sala la adopción de medidas para depurar las responsabilidades penales de los funcionarios encargados de efectuar el pago. Esta queja, dada su naturaleza, continúa tramitándose hasta conocer que la Administración obligada al pago cumple el mismo (9902623).

1.1.2. Dilaciones en órganos unipersonales

Se exponen a continuación aquellas actuaciones realizadas a lo largo del año 2004, respecto a juzgados que presentaban situaciones de retraso generalizado. Las tres investigaciones más importantes se han centrado en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Sagunto (Valencia), los juzgados de primera instancia e instrucción de Coslada (Madrid) y los juzgados de primera instancia e instrucción de San Vicente del Raspeig (Alicante).

En el primero de los casos citados se tuvo conocimiento de la situación en la que se encontraba el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Sagunto gracias a la queja presentada por un ciudadano. Al recibir el informe sobre el procedimiento que afectaba a la persona que presentó la queja, se tuvo noticia de que en su conjunto ese Juzgado, por el volumen de trabajo que tenía, no podía resolver en un plazo razonable los procedimientos que le correspondían. Ello motivó el inicio de una investigación de oficio.

A lo largo de esa investigación se ha podido conocer cómo el partido judicial de Sagunto necesita aumentar el número de juzgados. El juzgado antes mencionado había sido objeto de nueve inspecciones como consecuencia del colapso que tenía. En uno de los informes recibidos se comunicaba que el número de escritos sin proveer ascendía a 1.100. Esa cifra fue comunicada al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

La Juez titular del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Sagunto en uno de los escritos enviados hacía constar su gran preocupación e inquietud en relación a la ejecución del plan de urgencia que la Unidad Inspectora 14 del Consejo General del Poder Judicial propuso en el mes de noviembre del año 2003, el cual consistía en aumentar la plantilla en un oficial y un auxiliar durante al menos un año, revisable a los seis meses. Dada la imposibilidad material para hacer frente al esfuerzo presupuestario, la Dirección General de Justicia de la Comunidad Valenciana autorizó a tres funcionarios a realizar prolongación de jornada por las tardes durante seis meses, de

marzo a septiembre de 2004. Llegado el segundo semestre de 2004, fecha en que se aprueban los interinos para el refuerzo, no se le concedió a dicho Juzgado los dos que se pidieron sino sólo uno por cuatro meses, del 12 de julio a 11 de noviembre.

La Juez solicitó el nombramiento de un juez de refuerzo al Consejo General del Poder Judicial, apoyando esta solicitud tanto el Tribunal Superior de Justicia como la Inspección del Consejo General del Poder Judicial. La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial consideró inadecuada tal propuesta. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, conocedor de la situación del Juzgado, propuso y consiguió que se nombrase un juez de apoyo.

Esta queja continua abierta, a la espera de los informes que se han pedido al Consejo General del Poder Judicial y a la Consejería de Justicia de la Comunidad Valenciana, para conocer qué medidas de apoyo se van a continuar aprobando hasta conseguir que el citado Juzgado normalice su situación (0306218 y F0400012).

En cuanto a los juzgados del partido judicial de Coslada, al igual que en el caso anterior como consecuencia de la queja presentada por una sociedad mercantil, se pudo conocer que en un juicio verbal de desahucio, por impago de rentas de una nave industrial se había señalado el acto del juicio nueve meses después de haber presentado la demanda. Este hecho originaba unos graves perjuicios económicos a la citada sociedad, ya que no podía utilizar esa nave al negarse el arrendatario moroso a abandonarla. Al resolver un juzgado de Coslada el recurso interpuesto por la sociedad demandante en ese juicio de desahucio, reconocía en la resolución judicial que no podía cumplir los plazos establecidos debido a la saturación de asuntos que sufría el juzgado y a la falta de medios existentes.

Esta situación se puso en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, el cual remitió información acerca de los diferentes planes de urgencia que desde el año 2002 se habían aplicado a esos juzgados. En el momento de elaborar este Informe, la queja se encuentra pendiente de recibir un informe solicitado al máximo órgano de gobierno del Poder Judicial con objeto de conocer que decisión va a adoptar la Comisión Mixta del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia sobre el incremento de la planta judicial en los juzgados de Coslada (0217255).

Respecto de los juzgados de primera instancia e instrucción de San Vicente del Raspeig, debe señalarse que durante los últimos años son los órganos unipersonales que mayor número de quejas reciben por parte de los ciudadanos. En todas ellas el motivo fundamental se centra en el excesivo tiempo de espera que transcurre hasta que resuelven los procedimientos que les corresponden.

En uno de los casos, un juicio verbal iniciado en el año 2002, todavía en el año 2004 no había sido ejecutada en su totalidad la sentencia dictada, a pesar de haberlo solicitado reiteradamente el ciudadano. Esta queja continúa abierta a la espera de recibir el informe solicitado al Fiscal General del Estado (0401317).

En otra de las quejas, el ciudadano exponía que su procedimiento comenzó en el año 1999. Una vez dictada sentencia tuvo que depositar en el juzgado una cantidad para poder interponer el correspondiente recurso. Finalmente la Audiencia Provincial revocó el fallo inicial y ordenó la devolución de la cantidad depositada. A pesar de que la fecha

de la sentencia de la Audiencia Provincial era del 17 de diciembre de 2002, la cantidad depositada no se le devolvió hasta mediados del año 2004. Una vez acreditado ese hecho se dio por finalizada la investigación (0401388).

La situación de retraso en los juzgados de San Vicente del Raspeig es tal que una comunidad de propietarios de una finca ubicada en aquella ciudad, conocedora de esa situación, se dirigió a esta Institución antes de presentar el procedimiento de reclamación de las cuotas comunitarias pidiendo ayuda para que su procedimiento se tramitara lo más urgente posible. Desde el Defensor del Pueblo se le envió información acerca de las investigaciones que se estaban tramitando respecto de esos juzgados (0317190).

1.2. Principales deficiencias detectadas en relación con el servicio público judicial

La Justicia es piedra angular del Estado de Derecho y conjuga en su seno, junto a la cualidad de ser uno de los tres poderes del Estado, la de ofrecer a la sociedad un servicio público esencial para la resolución de conflictos y cuestiones que inciden directamente en el desarrollo de la vida cotidiana.

La aceptación de este carácter de servicio público que tiene la Justicia y el reconocimiento de que los ciudadanos han de ser sus principales beneficiarios se ha reflejado en la Carta de Derechos del Ciudadano ante la Justicia, aprobada por el Congreso de los Diputados el 16 de abril de 2002, mediante una proposición no de ley de todos los grupos parlamentarios. Esta Institución se congratula del apoyo unánime que esta iniciativa recibió de la cámara legislativa y que ha sido incorporada a nuestro ordenamiento.

El instrumento jurídico que ha dado vida a la Carta de Derechos carece de fuerza vinculante para exigir responsabilidades por su incumplimiento, pero bien es cierto que en su apartado 4 se prevé que el Ministerio de Justicia, las comunidades autónomas, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y los colegios profesionales adoptarán las disposiciones oportunas y proveerán los medios necesarios para garantizar la efectividad y el pleno respeto de los derechos reconocidos en la Carta. Esperamos y deseamos que paulatinamente esta previsión sea una realidad, mientras tanto, el Defensor del Pueblo, en el ámbito de sus competencias, prestará su colaboración para que el Congreso de los Diputados pueda llevar a cabo la función que tiene atribuida de seguimiento y evaluación permanente del desarrollo y cumplimiento de la Carta.

Con este fin, se destacan a continuación determinadas quejas que se refieren a deficiencias del servicio público judicial. En algunos casos los afectados son justiciables a los que la Carta de Derechos presta una especial atención y cuidado, al tratarse de ciudadanos que se encuentran más desprotegidos, tales como las víctimas de delitos violentos y las personas que padecen alguna enfermedad mental.

1.2.1. Falta de información y trato inadecuado a las víctimas de delitos

En mayo de 2003 una ciudadana exponía que su madre, de 76 años, fue víctima de una agresión el día 25 de octubre del año 2002, en la vía pública, sufriendo rotura de

cadera y siéndole sustraído el bolso. Formulada la correspondiente denuncia, el Juzgado de Instrucción número 40 de Madrid incoó diligencias previas. La ciudadana acudió al Defensor del Pueblo porque, trascurridos siete meses, su madre no había sido reconocida por el médico forense ni había recibido comunicación alguna del Juzgado indicándole el estado del procedimiento.

Desde esta Institución se abrió una investigación y se puso en conocimiento de la interesada la posibilidad de obtener las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de lo cual no había sido informada con anterioridad. Acogiéndose a este derecho, solicitó del Juzgado testimonio del auto de sobreseimiento provisional, necesario para iniciar el expediente de ayudas. Ante la falta de diligencia en la notificación del auto a la víctima, intervino de nuevo el Defensor del Pueblo sugiriendo al Ministerio Fiscal que para evitar el transcurso del año de prescripción que para la solicitud de ayudas concede la Ley 35/1995, se adoptaran las medidas precisas a fin de que, sin más impedimentos, se notificara a la víctima el auto de sobreseimiento. Por fin, el 13 de octubre de 2003 la víctima recibió testimonio completo de las diligencias previas, que incluían el auto de sobreseimiento dictado en fecha 11 de noviembre de 2002.

Parecía que aquí había acabado el interminable peregrinaje de la víctima, pero iniciado el expediente de concesión de ayudas, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas abrió trámite de audiencia para poner de manifiesto a la interesada que no figuraba en las diligencias judiciales el informe pericial emitido por el médico forense que había intervenido en las actuaciones judiciales con motivo del hecho delictivo, en el que se determinara la situación de incapacidad temporal, por lo que no procedía la concesión de la ayuda. A la interesada le era imposible aportar el citado informe porque nunca había sido reconocida por el médico forense ni citada por el Juzgado para efectuar tal reconocimiento.

Ante este nuevo problema, acudió otra vez a la Institución, que interviniendo a favor de la víctima consiguió que fuese reconocida y emitido el informe médico forense el 17 de marzo de 2004, así como que la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas suspendiera el plazo de presentación de alegaciones hasta poder aportar el resultado de la valoración médico forense.

Este caso es un claro ejemplo de funcionamiento poco diligente de la Administración de justicia que agrava la situación en que se encuentra la víctima de un hecho delictivo, ya que no se le informa de las ayudas a las que tiene derecho legalmente, no se cumple la previsión legal de notificar al perjudicado la resolución judicial y no se le presta el reconocimiento médico forense necesario para valorar sus lesiones y su evolución.

Al tener constancia, a través de esta y de otras quejas, de la falta de información que reciben las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual de las ayudas previstas en la Ley 35/1995, continuó nuestra investigación con el Fiscal General del Estado y se amplió con la Secretaría de Estado de Seguridad, el Consejo General del Poder Judicial y los departamentos de Interior de Cataluña y del País Vasco, a fin de conocer las actuaciones, instrucciones o protocolos que se siguen para dar cumplimiento al deber de informar a las víctimas de sus derechos, deber que el artículo 15 de la citada Ley impone a los jueces y magistrados, miembros de la carrera fiscal, autoridades y funcionarios públicos que intervengan por razón de su cargo en la investigación.

De la información recibida se ha podido constatar que los distintos órganos han adoptado medidas para recordar a sus funcionarios esa obligación legal de informar. En concreto, la Fiscalía General había dictado la Circular 2/1998 de 27 de octubre, sobre las ayudas públicas a las víctimas de delitos dolosos violentos y contra la libertad sexual. La Secretaría de Estado de Seguridad informó que había dictado las Instrucciones números 6/1997 y 2/1998, sobre atención e información a las víctimas, y confeccionado y aprobado unos modelos de impresos normalizados de acta de información y ofrecimiento a los perjudicados -incluidas las ayudas previstas en la Ley 35/1995- que, desde enero de 2003, forman parte del «Manual de procedimiento para la implantación de juicios rápidos e inmediatos», de los «Criterios para la práctica de diligencias de policía judicial» y de la «Guía para el trámite de atestados» que se siguen por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La Consejería de Interior de Cataluña comunicó que los Mossos d'Esquadra utilizan en la confección de atestados un programa informático que obliga al instructor a cumplimentar y extraer dos documentos informativos, con copia para la víctima, sobre las ayudas a las que tiene derecho y el procedimiento a seguir.

El Departamento de Interior del Gobierno Vasco informó que la Viceconsejería de Seguridad dictó una Instrucción, denominada «Actuaciones en casos de agresiones sexuales», que recoge los criterios de actuación de la Ertzaintza con las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. Desde esta Institución, a la vista del título de la Instrucción del que podría desprenderse que sólo se facilita información a las víctimas de agresiones sexuales, se comunicó a ese Departamento que se debería recordar la obligación de informar sobre las ayudas a todas las víctimas de delitos dolosos violentos. El Consejo General del Poder Judicial no ha dado respuesta a la petición de informe, por lo que le fue requerido el 28 de diciembre de 2004 (0306475).

En una queja recibida en febrero de 2003, la interesada expuso que había sido víctima de una grave agresión sexual y que incoadas las diligencias previas en el Juzgado de Instrucción número 1 de Ceuta, sólo se había adoptado la medida cautelar de alejamiento en cien metros del agresor, lo que no parecía proporcionado a la extrema gravedad del delito, dándose la circunstancia de que, según esta ciudadana, el agresor la amenazó, entre otros males más graves, con destrozarle el coche si presentaba denuncia, y el coche ya había sido destrozado. La ciudadana temerosa de sufrir una nueva agresión no comprendía que no se hubiese acordado la prisión provisional. Estas circunstancias se complementaron con una serie de irregularidades puestas de manifiesto por el letrado que llevaba su defensa, entre las que citaba, y que interesan al problema que se expone en este apartado, que no fue atendida por un psicólogo al objeto de prestarle el apoyo necesario ni se le facilitó información alguna sobre los derechos que como víctima le reconoce la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.

Tras la intervención de esta Institución, con la colaboración del Ministerio Fiscal, la medida cautelar fue modificada y acordada la prisión provisional del agresor, el juicio celebrado y el delincuente condenado. Sin embargo la queja continúa abierta y la investigación prosigue, ya que ni el Ministerio Fiscal ni la Dirección General de la Policía han informado de la falta de atención psicológica especializada a la víctima ni de por qué no se le informó de las ayudas previstas legalmente (0302009).

A pesar de las iniciativas, ya citadas, que los órganos responsables han llevado a cabo con el fin de que las víctimas tengan la mayor información posible de la asistencia y de las ayudas a las que tienen derecho, se ha podido comprobar en unas quejas y deducir del contenido de otras, que a las víctimas no les llega la información deseada.

Por ello y con objeto de completar la investigación se interesó de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas si tenía estadística de los expedientes de concesión de ayudas a las víctimas. Este centro directivo ha facilitado la información pedida y de ella se ha podido constatar que, en el periodo comprendido entre abril de 1997 y diciembre de 2004, la media anual de expedientes iniciados fue de 435, habiéndose incrementado las entradas, de 362 expedientes en 1997 hasta 550 en 2004. Estos datos evidencian que paulatinamente va aumentando el número de víctimas que tienen información acerca de las ayudas e inician el procedimiento, pero si esos datos se contrastan con los incluidos sobre delincuencia en las memorias anuales que presenta el Fiscal General del Estado, se puede comprobar que es casi insignificante el número de ciudadanos que siendo víctimas de delitos reciben las ayudas previstas en la Ley 35/1995. Así, por ejemplo, en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2004, contabilizando sólo los homicidios, los delitos contra la libertad sexual, maltrato familiar y lesiones, se puede comprobar que todos ellos durante el año 2003 dieron lugar a la incoación de 594.429 diligencias previas y los expedientes de solicitud de ayudas presentados ante la referida dirección general durante el año 2003 fueron 540.

La simple comprobación de los datos, por supuesto teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de la Ley es restrictivo y limitado, evidencia que si sólo inicia el expediente el 0,1% de las víctimas de esos 594.429 delitos es que algo está fallando y es lógico suponer que el fallo reside en que a la víctima no le llega la información que sería de desear.

Esa falta de información se suple por esta Institución, cuando tiene conocimiento de ello, como en las quejas relatadas o como en el caso de las madres de dos menores de cuatro y seis años que exponían que sus hijos habían sufrido abusos sexuales por parte de otro de dieciséis años y, entre sus manifestaciones de disconformidad con la Ley Orgánica 5/2000 de Responsabilidad Penal de los Menores, preguntaban cómo iban a poder cobrar de un menor la cantidad impuesta en concepto de indemnización. El Defensor del Pueblo les informó que la Ley introduce el principio de la responsabilidad solidaria del menor autor de los hechos y de sus padres, tutores, acogedores o guardadores, a quienes se les puede exigir el pago de la indemnización, para lo que se les aconsejó acudir a un abogado de su confianza. Asimismo, en caso de insolvencia de éstos, se puso en su conocimiento la existencia de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, y de la forma en que se pueden solicitar las ayudas reguladas en esa Ley (0412976).

En otra de las quejas el interesado, en marzo de 2004, exponía que fue víctima de un robo con fuerza en las cosas, del que había sufrido daños un vehículo de su propiedad. De los hechos conoció un juzgado de instrucción de San Bartolomé de Tirajana, dictando sentencia en juicio rápido, el 21 de junio de 2003, por la que se condenaba a los acusados a la pena de dieciséis meses de prisión y a indemnizar al interesado en la cantidad que se tasaran los daños de su vehículo más los intereses legales. Fundamentaba su queja en que, trascurridos nueve meses desde la sentencia, la justicia estaba beneficiando a los

delincuentes y perjudicando a la víctima porque se había acordado la suspensión de la pena privativa de libertad impuesta, y ni el órgano judicial ni el Ministerio Fiscal habían hecho nada para exigir a los condenados el pago de la indemnización fijada.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, un juzgado de lo penal de Las Palmas de Gran Canaria requirió el 12 de mayo de 2004 a los condenados el pago de la indemnización. No obstante, del informe que se recibió se pudo constatar que el perito emitió el informe pericial de tasación de los daños el 25 de julio de 2003, un mes después de la sentencia, pero hasta que no intervino esta Institución no se impulsó la ejecutoria por el juzgado, ya que se inició la investigación el 17 de marzo de 2004 y los autos de fijación de la indemnización y el requerimiento de pago se dictaron, respectivamente, el 16 de abril y el 12 de mayo de 2004. En conclusión, se produjo un retraso de once meses en el total cumplimiento de una sentencia condenatoria dictada en uno de los conocidos como juicios rápidos (0411987).

1.2.2. Carencia de medios humanos

Continúan recibándose quejas en el Defensor del Pueblo en las que los ciudadanos se hacen eco de las dilaciones que se producen en la tramitación de sus asuntos ante las instancias judiciales, habiéndose constatado que muchas de ellas vienen provocadas por la falta de los medios humanos y materiales necesarios para la prestación del servicio.

En una de las quejas un ciudadano manifestó su malestar con la actuación de un juzgado de primera instancia e instrucción de Estepona (Málaga), que conocía de un procedimiento en el que era parte ejecutante. Según indicaba, la parte condenada al pago había efectuado el depósito de las cantidades cuya ejecución se había despachado, sin que se hubiese dado la orden para que se le hiciera entrega de dichas cantidades. En base a lo anterior, se interesó un informe de la Fiscalía General del Estado. Del examen del mismo se constató que efectivamente la parte ejecutada procedió en su momento a consignar el principal y una cantidad en concepto de costas, en la cuenta de consignaciones y depósitos del juzgado, pero con una clave errónea, lo que había motivado que el juzgado no tuviera conocimiento del ingreso. A lo anteriormente expuesto se añadía que la secretaria del citado juzgado se encontraba de baja desde hacía unos meses, sin que la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía hubiera dispuesto nada para cubrir esa plaza. La ausencia de esa funcionaria impedía que la persona que presentó la queja recibiera el dinero que le pertenecía.

A la vista de esa situación se estimó conveniente remitir un nuevo escrito a la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, en orden a conocer si se tenía conocimiento de esos hechos y, en su caso, qué medidas se preveían adoptar para evitar situaciones como la descrita. En su comunicación dicho organismo puso de manifiesto las diferentes medidas que estaban llevando a cabo, dentro de su ámbito competencial, tendentes todas ellas a atender a las necesidades del citado juzgado, entre éstas el nombramiento de una oficial como secretaria judicial sustituta. Por ello y dado que la Fiscalía General del Estado informó que ya se había expedido el correspondiente mandamiento de devolución, se procedió al cierre de la queja, tras informar al compareciente del resultado de esta investigación, así como del contenido del artículo 121 de

nuestra Constitución, por si consideraba que tenía derecho a ser resarcido por los pre-suntos daños que se le hubieran podido producir debido al retraso en la resolución de su expediente (0309223).

En otro caso dos médicos forenses, ejercientes en los juzgados de Toledo, expusieron la necesidad urgente de que se dotase dichos juzgados de una nueva plaza de médico forense de refuerzo, en atención a que desde hacía 18 años no se había incrementado la plantilla. Por el contrario la carga de trabajo había aumentado considerablemente como consecuencia de las reformas legislativas y la creación de nuevos órganos judiciales, lo que estaba provocando que los médicos forenses de esa ciudad tuviesen que permanecer de guardia continuada durante quince días seguidos, las 24 horas del día; que en vacaciones estivales estuviesen durante cinco semanas seguidas sin librar un solo día, ni poder salir del partido judicial y que la elaboración de informes complejos arrastrase un retraso de entre cuatro y doce meses, siendo los lesionados en septiembre de 2003, citados para reconocimiento en abril de 2004. En la medida que esa situación incidía de manera negativa en los derechos laborales de esos profesionales así como en la correcta prestación del servicio, se estimó conveniente solicitar la colaboración del Ministerio de Justicia, para conocer si habían tenido alguna petición del tenor de la que había recibido el Defensor del Pueblo y, en su caso, qué respuesta se había dado a la misma, así como si existía alguna previsión para dar solución al problema.

En el informe enviado se manifestó que la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia ya tenía conocimiento de esta situación. Por ello había resuelto nombrar a una médico forense de apoyo, hasta la entrada en funcionamiento del Instituto de Medicina Legal de Ciudad Real y Toledo, cuya creación había tenido lugar mediante la Orden JUS/1516/2004, de 17 de mayo (*Boletín Oficial del Estado* de fecha 29 de mayo de 2004), estando previsto publicar a lo largo de 2004 las convocatorias de concursos específicos de méritos y de libre designación para cubrir los puestos de trabajo incluidos en la relación de puestos de trabajo de dicho Instituto que entraría en funcionamiento una vez terminado ese proceso. Con esa medida se lograría una mayor eficacia y racionalización en la prestación de los servicios de los médicos forenses. A la vista de esas previsiones, se dio por concluida la investigación (0413932).

A través de un ciudadano, se supo que un juzgado de Arrecife, en Lanzarote, contaba con una plantilla de cinco funcionarios, de los que uno de ellos se encontraba de baja desde hacía varios meses, por lo que los asuntos que le correspondían no eran asumidos por ninguno de sus otros compañeros. Los procedimientos que tuvieran que ser tramitados por el funcionario de baja, debían de sufrir una dilación en su tramitación, cuya duración nadie podía prever. Teniendo en cuenta estos hechos, se consideró necesario abrir una investigación con la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias, estando a la espera en el momento de elaborar este Informe de recibir la contestación solicitada (0425990).

En este apartado se ha considerado conveniente reflejar una queja en la que se ponen en evidencia las deficiencias de la Administración de justicia en sus relaciones con los profesionales que colaboran con ella, y más en concreto las demoras y cortapisas que se le ponen a los mismos a la hora de poder cobrar sus honorarios profesionales devengados tras su actuación. En efecto, una persona expuso que, en fecha 10 de abril de 1984,

había sido nombrado perito judicial en un procedimiento instruido por un juzgado de instrucción de Xàtiva (Valencia). El 27 de julio de 2000, dieciséis años después de su nombramiento, la Sección Tercera de la Audiencia de Valencia, le requirió para que presentase su minuta de honorarios y gastos; tras un largo proceso, el 19 de abril de 2002, se fijaron las cantidades a percibir, declarando asimismo que el montante correspondiente a dietas y gastos de viaje debería abonarse por la Subsecretaría de Justicia de la Comunidad Valenciana. Esto es, se le abonaron los honorarios pero no los intereses, con lo que él se vio obligado a interponer recurso contencioso-administrativo que acabó resolviéndose el 10 de diciembre de 2003, veinte años después de su nombramiento. Esta Institución consideró más que comprensible la indignación del ciudadano que habiendo por su parte desarrollado el trabajo hacía más de veinte años, no había conseguido el abono de la totalidad de la deuda, por ello se solicitó el preceptivo informe de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana, en orden a conocer la realidad de los hechos puestos de manifiesto, así como las razones que, en su caso, hubieran podido motivar el retraso denunciado, sin que se haya recibido la información solicitada en la fecha de elaboración de este Informe (0422183).

1.2.3. Deficientes instalaciones

Como ha quedado reflejado en anteriores informes, es una constante preocupación del Defensor del Pueblo no sólo la calidad del servicio que ha de prestar la Administración de justicia a los ciudadanos, sino que éste se preste en las mejores condiciones posibles. No podemos olvidar que cuando una persona se dirige a una sede judicial, en la mayoría de los casos, lo hace obligado y en un estado anímico límite, por lo que se deben esmerar las conductas de los intervinientes, para tratar de que, en la medida de lo posible, no se añada más sufrimiento o zozobra al justiciable. Por ello no sólo es necesario que los funcionarios que cumplen su función lo hagan con la máxima diligencia y atención al ciudadano, sino que además se hace preciso que las instalaciones judiciales reúnan las mínimas condiciones de accesibilidad, limpieza, confort, etc.

En este sentido se dirigió a la Institución una ciudadana trasladando su preocupación con unos hechos que había padecido tras acudir al Instituto Anatómico Forense de Sevilla el 3 de julio de 2004 y el 2 de agosto de 2004, con ocasión del fallecimiento de dos personas allegadas. Conforme manifestaba, las dependencias y los servicios que se ponían a disposición de familiares y amigos de los fallecidos eran francamente mejorables. Así, el primero de esos días en la sala de espera estaban las familias de tres fallecidos distintos, mezcladas y sin servicio alguno, sin bancos suficientes para las personas que había, ni tan siquiera una fuente de agua o máquina de refrescos o café, siendo la puerta contigua la de las cámaras, lo que implicaba el paso constante de cadáveres. Un mes después, el segundo de los días que acudió a las dependencias, las mismas se hallaban en obras, remodelando algunos despachos, con suciedad por doquier, pasándole incluso dos roedores entre los pies, por lo que alrededor de las tres de la mañana, se vieron obligados a estar en la calle el resto de la noche, la mañana y la tarde siguientes, hasta poder dar sepultura a la persona fallecida.

Admitida la queja a trámite con la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, se recibió el preceptivo informe, cuyo contenido, una vez que

se hubo dado traslado a la persona afectada, motivó el cierre de la investigación, ya que hacía constar que el Instituto de Medicina Legal de Sevilla había entrado en funcionamiento en el mes de julio de 2003, con una carga competencial superior a la media. Se añadía que estaba en construcción el nuevo edificio en el que serían definitivamente ubicadas estas instalaciones. Por otra parte, las obras a las que se hacía mención, se desarrollaron en periodo estival debido a la menor afluencia de público, habiendo redundado las mismas en una mejora del servicio hasta que definitivamente pudiera ser ocupada la nueva construcción (0422925).

Numerosos vecinos del municipio de Oliva de Mérida (Badajoz) hicieron llegar su malestar por el hecho de que cada vez que precisaban los servicios de un médico forense para llevar a cabo una autopsia debían desplazar el cadáver fuera del pueblo, con los gastos y perjuicios que ello estaba ocasionando a las familias. Al parecer, con anterioridad las autopsias se realizaban en dependencias del cementerio local, que cuentan con luz, agua, lavabos y mesa de operaciones; igualmente estos hechos estaban provocando numerosos perjuicios añadidos en muchas de las familias carentes de los recursos económicos necesarios para hacer frente a tales desplazamientos. De estos hechos, se dio traslado al Ministerio de Justicia para que se estudiara la posibilidad de que cada vez que sea necesario practicar una autopsia a un fallecido de esa localidad, se pudiera desplazar a la misma un médico forense del partido judicial, evitando las molestias y perjuicios que ocasiona el desplazamiento del cadáver y de sus familiares. En la fecha de elaboración de este Informe se está a la espera de recibir la oportuna contestación (0426828).

Se dirigió al Defensor del Pueblo la titular del Juzgado de Paz de Noreña (Asturias), relatando el lamentable estado en el que se encontraban las dependencias de ese órgano. En apoyo a sus afirmaciones hacía constar que el Juzgado carecía de línea telefónica y que la fotocopiadora no funcionaba. Estas cuestiones, según indicaba, ya habían sido comunicadas al Ayuntamiento de la localidad, sin que el mismo hubiese tomado medida alguna para subsanar las deficiencias mencionadas. Por ello, se solicitó información del Ministerio de Justicia y del Ayuntamiento de Noreña. Este último en su comunicación alegaba que había puesto en reiteradas ocasiones a disposición del Juzgado de paz, el único local disponible y, a la vez, apto por su situación, dimensión y buen estado de conservación, para el desempeño de esa función. Respecto al deficiente funcionamiento de la fotocopiadora el problema radicaba en la humedad que sufría la máquina en su ubicación actual.

Estos ofrecimientos habrían sido rechazados por la promotora de la queja. Por otro lado, el informe mandado por el Ministerio de Justicia comunicaba que tras una conversación telefónica mantenida con el alcalde del municipio, éste se había comprometido, en próximas fechas, a realizar unas obras, así como a facilitar la línea telefónica y una nueva fotocopiadora. Por ello, tras facilitar esta información a la interesada, se cerró la investigación (0420943).

1.2.4. Retrasos detectados en relación con procedimientos de incapacitación

Es cierto que todos los justiciables han de ser iguales ante la justicia y que por ello ésta es representada simbólicamente con una venda que tapa sus ojos, pero también es cierto que determinados colectivos precisan de una atención especial y que para su pron-

ta protección la justicia no ha de estar ciega. Entre los colectivos que precisan de una especial protección se encuentran los que padecen enfermedades mentales.

Esta preferencia generalizada de especial cuidado hacia los más desprotegidos no se cumple en todas las ocasiones y lo lamentable es que a veces el incumplimiento no se debe a la tan demandada falta de medios personales y materiales de la Administración de justicia, sino a una aplicación kafkiana de la norma y el procedimiento. Esto es lo que está ocurriendo con el siguiente caso.

En abril de 2004 una ciudadana acudió al Defensor del Pueblo para exponer que dos de los seis hermanos que componen su familia están declarados incapaces. Todos los hermanos recibieron de sus padres una casa en herencia, la cual deseaban vender para poder hacer frente a los gastos de las residencias en las que están ingresados los dos incapaces, pero para proceder a la venta necesitaban que se nombraran tutores y defensores judiciales de los dos incapaces.

Se solicitó el nombramiento judicial en dos juzgados distintos, al estar ubicadas las residencias en distintas localidades. Un juzgado de Valladolid procedió al nombramiento, tardando en ello cuatro semanas. Pero por lo que respecta a la designación de tutor y defensor judicial del otro, ingresado en un centro residencia de Barco de Ávila, se iniciaron los trámites en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Piedrahita (Ávila) el 17 de noviembre de 2003, sin que transcurridos más de cinco meses se hubiese resuelto al respecto, habiéndose visto obligada la familia a nombrar una procuradora que tampoco consiguió agilizar el procedimiento.

Esta Institución abrió queja y de la investigación realizada se ha podido constatar que el Juzgado de Piedrahita había tardado más de 5 meses en declarar su falta de competencia territorial para la designación de defensor judicial. Un juzgado de primera instancia de Valladolid, al que por reparto correspondió el procedimiento, declaró a su vez el 14 de junio de 2004 su incompetencia territorial para que decidiera el Tribunal Superior de Justicia. Tal decisión se dictó obviando la previsión de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, norma procesal para estos supuestos, que en su artículo 60 establece, para evitar dilaciones indebidas, que «si la decisión de inhibición de un tribunal por falta de competencia territorial se hubiere adoptado (...) con audiencia de todas las partes, el tribunal al que se remitieren las actuaciones estará a lo decidido y no podrá declarar de oficio su falta de competencia territorial».

Contra ese auto, el Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación, al que se adhirió la otra parte en el procedimiento, pero a pesar de ello, el Juzgado utilizando un impreso normalizado de providencia consideró el escrito de esa parte como de oposición al recurso, dando traslado de él al Ministerio Fiscal y dilatando el procedimiento más días. De todas estas circunstancias se ha dado traslado al Consejo General del Poder Judicial.

La conclusión de todo ello representa que, en dos procedimientos de similares características para una misma familia, iniciados simultáneamente, uno ha tardado en resolverse cuatro semanas y el otro, después de más de un año sin haber entrado en el fondo del asunto, transcurridos más de quince meses no se ha resuelto, con lo que esta demora representa de perjuicio, merma y desprotección de los derechos de uno de esos dos incapaces. Por parte de esta Institución la queja continúa abierta (0414702).

En otra de las quejas, en octubre de 2004 el interesado exponía que desde hacía más de dos años un juzgado de primera instancia de Benidorm conocía de un expediente de jurisdicción voluntaria, por el que se solicitaba la autorización judicial de venta de bienes de una incapacitada, esposa del compareciente, para poder sufragar los gastos de atención de una enfermedad degenerativa, progresiva e irreversible que padecía. Manifiesta además que, al haber quedado desierta la subasta de bienes celebrada el mes de mayo de 2004, por no consignar el único licitador el precio, el 1 de junio de 2004 presentó escrito al juzgado solicitando como tutor de la incapacitada que se dictara auto autorizándole la venta extrajudicial por el precio y las condiciones que sirvieron para la subasta, y se lamentaba de que trascurridos cinco meses el juzgado no había dado respuesta a su solicitud, con los perjuicios que dicha demora conllevaba para el tratamiento y cuidados de la incapacitada. Se solicitó la colaboración del Ministerio Fiscal y la queja continúa abierta, a la espera de recibir el informe pedido. Mientras tanto los bienes continúan sin poder ser vendidos desde hace casi tres años (0424575).

La declaración de incapacidad de una persona le supone una restricción tal de sus derechos y libertades que requiere en la adopción de esta medida la máxima atención a todas las circunstancias que la aconsejen y una valoración exhaustiva de lo que puede tener de positivo o negativo para la persona afectada, pero ello no ha de ser óbice para que el procedimiento se tramite con la máxima celeridad y diligencia posibles en beneficio del enfermo mental, ya sea iniciado por sus familiares o de oficio por la autoridad competente si el enfermo carece de aquellos. El procedimiento es complejo y tiene dificultades, máxime si el enfermo no quiere ser internado, pero aquellas aun se incrementan ante la lentitud con que se tramita.

En noviembre de 2002, una ciudadana acudió al Defensor del Pueblo preocupada por la situación en la que se encontraba un familiar lejano, que sólo la tenía a ella como pariente, al que en 1999 se le había diagnosticado una esquizofrenia paranoide. Ese mismo año había tenido un intento de suicidio y además había estado ingresado en periodos de un mes o mes y medio en los años de 1999, 2000 y 2001 en el Hospital Universitario de Valencia. Según la persona que presentaba la queja, se había producido una dejación de las administraciones competentes y de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal respecto de una persona que tenía las facultades mentales perturbadas. La compareciente manifestaba que, a la vista de la deteriorada situación del enfermo, acudió a las administraciones sanitarias y locales, siendo informada de que para proceder a su internamiento no voluntario y declaración de incapacidad era necesario que lo solicitara un familiar. Ella, como familiar aunque lejano, inició ante un juzgado de primera instancia de Moncada (Valencia) un procedimiento de internamiento y, según manifestaba, el procedimiento se encontraba paralizado ya que el presunto incapaz no acudía a las citaciones judiciales y en una ocasión en que acudieron a su domicilio la titular del juzgado y el médico forense no abrió la puerta, por lo que ni el órgano judicial ni el fiscal tomaban medida alguna.

Esta Institución recabó la colaboración del Fiscal General del Estado en febrero de 2003 para la resolución del caso. Por fin, en septiembre de 2004, tras casi dos años de investigación y muchas vicisitudes en las que se produjeron cuatro intervenciones directas del Defensor del Pueblo, el juzgado de primera instancia de Moncada (Valencia) competente dictó auto por el que se acordaba autorizar el internamiento en un centro psiquiátrico o equivalente de larga duración que permitiera un abordaje terapéutico

integral del enfermo. Este caso es un reflejo de los problemas que conlleva el internamiento involuntario y la demora con que los sistemas para la protección de un enfermo mental llegan a ser efectivos, aunque se cuente con varios antecedentes de ingresos terapéuticos en fechas inmediatamente anteriores a las que el familiar del afectado interesó la acción de las administraciones públicas (0218246).

En abril de 2004, una ciudadana acudió a nuestra Institución para exponer que en el mes de junio del año 2003, inició un procedimiento de tutoría para que se declarara incapaz a su padre, el cual padecía la enfermedad de Alzheimer. Dicho procedimiento se tramitaba en un juzgado de primera instancia de Valladolid, sin que trascurridos diez meses se hubiera resuelto su petición. Manifestaba que la falta de resolución de ese procedimiento estaba impidiendo a la familia el poder solucionar una grave situación, ya que necesitaban vender la vivienda en la que habitaba su padre, para poder hacer frente a los gastos que se derivaban de la enfermedad de Alzheimer que padecía. Además, al deteriorarse cada vez más la salud de su padre, éste estaba poniendo en grave peligro tanto su salud como la de sus vecinos al realizar acciones muy peligrosas, como por ejemplo, haber quemado la cocina.

Iniciada la correspondiente investigación, el Fiscal General del Estado remitió un informe comunicando que el 18 de marzo de 2004 se había declarado la incapacidad, abriéndose a continuación expediente de tutela, en el que con fecha 27 de abril de 2004 la tutora aceptó y el 21 de mayo de 2004 se aprobaba inventario de los bienes tutelados (0414702).

El ejercicio de funciones y competencias tuitivas de los órganos públicos en estos procedimientos, que irrumpen en el ámbito personal más íntimo con decisiones directamente limitadoras de los derechos de la personalidad, justifica que los responsables evidencien la concurrencia de los requisitos legalmente fijados, pero también sería necesario que el procedimiento que lleva a la decisión definitiva se tramitara en el menor tiempo posible, sin que ello represente merma de los derechos del sujeto incapaz.

1.2.5. Retrasos detectados en relación con procedimientos de desahucio y la ejecución del correspondiente lanzamiento

La máxima «una Justicia lenta no es Justicia» es una rémora de la que un Estado de Derecho ha de despojarse para que se pueda considerar como tal. En España han sido varias las iniciativas para conseguirlo, así, en la jurisdicción penal, se aprobó la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que recibió el apoyo de todos los grupos parlamentarios, para posibilitar la implantación de los llamados juicios rápidos. En la jurisdicción civil el intento ha venido de la mano de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de diciembre de 2003, con la que, entre otros fines, se pretendía impulsar juicios rápidos civiles con la creación de las oficinas de señalamiento inmediato que, en el caso de procedimientos de desahucios de fincas urbanas por falta de pago de rentas, se encargarían de acordar el reparto de la demanda al juzgado correspondiente y señalar directamente la vista, y la fecha y hora en que hubiere de tener lugar el lanzamiento.

En el texto de la Ley se imprime a la tramitación del procedimiento, su resolución y ejecución una celeridad digna de loa y de agradecer por el justiciable, pero si a la entra-

da en vigor de la norma no se ha dotado de los medios necesarios para su aplicación, la rapidez queda sólo plasmada en el papel sin correspondencia en la realidad.

Esto sucede en la queja que ha planteado ante el Defensor del Pueblo un ciudadano en octubre de 2004 y admitida a trámite. El interesado manifestaba su indignación con un juzgado de primera instancia de Madrid porque presentó su demanda de desahucio por falta de pago en fecha 16 de abril de 2004 y su disconformidad se fundamentaba en que se le había señalado la celebración de la vista para el día 22 de febrero de 2005 y el lanzamiento para el día 2 de junio de 2005. Nadie duda de que se ha podido proceder al señalamiento y a su notificación de forma inmediata, pero donde brilla la ausencia de inmediatez ha sido en las fechas elegidas, pues la vista se celebrará diez meses después de presentar la demanda y el lanzamiento, el cual, si todo va bien, se producirá a los catorce meses. Esta queja se encuentra pendiente de recibir el informe solicitado a la Fiscalía General del Estado (0423731).

Otro dicho en relación con nuestra justicia, que ha terminado convirtiéndose en una maldición, es aquel de «juicios tengas y los ganes», haciendo referencia a que no todo es obtener una sentencia favorable, ya que lo importante y lo que en verdad interesa a quien acude a los tribunales es que la sentencia se ejecute y en el menor plazo posible.

Las quejas de los ciudadanos respecto de los retrasos que se producen en la fase ejecutiva de las demandas de desahucio es algo normal en los expedientes que se tramitan ante esta Institución.

En febrero de 2004 una persona se dirigió a esta Institución para expresar su malestar en relación a la ejecución de una sentencia dictada en septiembre de 2002 en un procedimiento de desahucio por falta de pago planteado ante un juzgado de primera instancia de Orihuela (Alicante) porque después de transcurridos diecisiete meses y a pesar de haber realizado todos los trámites necesarios para la ejecución de dicha sentencia, el inquilino seguía habitando la vivienda.

La investigación del Defensor del Pueblo se inició en marzo de 2004 y la queja continúa abierta, habiéndose constatado que en diciembre de 2004 el lanzamiento del inquilino deudor no se había producido (0401665).

Otra interesada manifestaba en enero de 2004 que presentó demanda de desahucio por falta de pago ante un juzgado de primera instancia de Madrid que dictó sentencia el 4 de julio de 2003, pero después de siete meses todavía no se había efectuado el lanzamiento. Tras las investigaciones realizadas, en septiembre de 2004, se pudo comprobar que se había producido la normalización del procedimiento y se acordó por ello el cierre de la queja. No obstante, a la vista de nuevas manifestaciones de la interesada, de nuevo en el mes de diciembre de 2004 se procedió a la reapertura del expediente, que continua tramitándose, sin que se hubiera ejecutado el lanzamiento (0400378).

El problema que plantean estas quejas es de valorar, no solo por la repercusión directa que tienen en cada interesado, sino también por su incidencia negativa en el mercado inmobiliario de alquileres, que repercute en el coste de la vivienda y en definitiva en el desarrollo de la economía nacional.

1.3. Actuaciones practicadas en relación con los menores que cometen hechos delictivos

1.3.1. Visitas realizadas a centros de internamiento de menores

Durante el año 2004, los centros visitados por los asesores del Defensor del Pueblo fueron: «Azahara», en Córdoba; centro educativo de menores en Melilla; «Parayas» en Cantabria; «Zambrana» en Valladolid; «Pi Gros» en Castellón de la Plana; «Altamira», «Renasco», «El Madroño» y «El Pinar» en Madrid.

Desde que se aprobó la Ley Orgánica 5/2000, Reguladora de la responsabilidad Penal de los Menores, se ha considerado esencial desde la Institución visitar periódicamente los centros de internamiento, para conocer de manera directa la situación en la que se encuentran los menores y los problemas que en la práctica se presentan con la aplicación de la citada Ley. Las especiales circunstancias que concurren en los menores, sobre todo su falta de iniciativa para hacer llegar sus reclamaciones y peticiones a las administraciones competentes, hace que por parte del Defensor del Pueblo se sea especialmente diligente y activo en detectar cualquier situación que pueda suponer una vulneración en los derechos de ese colectivo. Por esta razón además de las visitas realizadas a los centros, sin previo aviso, se inician también investigaciones de oficio cada vez que se tienen noticias de hechos o de situaciones que afectan a menores internados.

Debe dejarse constancia en este apartado del incremento de quejas que en relación con esta materia se ha producido, desde que se aprobó en el año 2000 la Ley Orgánica 5/2000, hasta el año 2004. Ese incremento se ha debido en buena medida a las organizaciones y asociaciones que tienen como finalidad la defensa de los derechos de los menores, a muchos abogados que comienzan a remitir sus quejas cuando consideran que no se ha respetado algún derecho y a los profesionales que trabajan en los centros de internamiento. Desde el Defensor del Pueblo se quiere dejar constancia en este Informe de la labor que realizan esas organizaciones, los abogados y los trabajadores de los centros, ya que gracias a ellos se investigan muchas situaciones que de no haber sido por su buen hacer hubieran pasado inadvertidas.

1.3.1.1. Carencias detectadas en las instalaciones de los centros visitados

El estado de las instalaciones que alberga a los centros de menores es muy desigual, al depender los mismos de distintas administraciones y ser diferente el montante económico que cada Comunidad autónoma destina a esta clase de centros. Entre los centros que, en el momento de la visita, mejor estado de conversación presentaban se encuentran «Azahara» en Córdoba, «Pi Gros» en Castellón de la Plana, «Zambrana» en Valladolid y el centro «Parayas» en Cantabria. En todos los casos se trata de centros que han sido inaugurados hace poco tiempo o bien que han sido reformados de manera importante en los últimos años, como sucede en el caso de «Zambrana» y el de «Parayas». Debe señalarse que el contar con unas instalaciones adecuadas y funcionales permite llevar a cabo los proyectos educativos con los menores, siendo a estos efectos indiferente que la gestión del centro sea pública o privada, ya que entre los centros mencionados existen unos que son públicos y otros que son de gestión privada y todos ellos gracias a las instalaciones con las que cuentan pueden poner en práctica los principios y finalidades que se recogen en la Ley Orgánica 5/2000.

Por el contrario, los restantes centros visitados presentan importantes deficiencias que condicionan y hacen de difícil aplicación los principios y derechos que para los menores señala la citada Ley. En el caso del Centro Educativo de Menores Infractores de la Ciudad Autónoma de Melilla, se trata de un centro de titularidad pública gestionado por una asociación. La edificación en la que se encuentra cuenta con más de dos siglos de vida. A pesar del esfuerzo que realizan los trabajadores del centro, haciendo algunas reparaciones, las instalaciones en su conjunto presentan un aspecto descuidado, existiendo un buen número de cristales rotos. Los sistemas de seguridad existentes en las ventanas —doble cristal— hacen difícil limpiar los desperdicios de comida que los menores depositan entre los dos cristales, lo que genera un foco de infecciones. El centro sólo dispone de un pequeño patio, al que se le ha puesto una red en su parte superior para evitar que puedan caer objetos desde el exterior. Las habitaciones disponen de poca luz y los aparatos eléctricos para poder ser conectados en el interior de las mismas, precisan de alargadores. Ante tal cúmulo de deficiencias se remitió una recomendación a la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de Melilla instándole el cierre de ese centro por no reunir el mismo las condiciones mínimas para internar a los menores. En el momento de elaborar este Informe no se había recibido la respuesta solicitada a dicha Consejería (F0400048).

Otros centros que también presentaban deficiencias cuando fueron visitados, son los de «Renasco», «El Madroño», «El Pinar» y «Altamira», todos ellos en la Comunidad de Madrid. En el momento de la visita, primera quincena del mes de diciembre de 2004, presentaban las deficiencias que se exponen a continuación.

En el centro de internamiento «Renasco» se detectaron humedades y goteras en diferentes dependencias; en el techo del pasillo que conducía a la pista polideportiva existía un boquete en la escayola, su aspecto era deteriorado en términos generales, siendo precisa una reforma tanto en sus paredes exteriores como en el interior.

El centro de internamiento «El Madroño» presentaba sus instalaciones deterioradas, teniendo goteras en diferentes dependencias. Los espejos existentes en los baños de la planta baja eran claramente inadecuados para un centro de estas características, por el peligro que suponen para los educadores y para los jóvenes. En las habitaciones había colchones en el suelo y camas plegables de campaña.

El centro de internamiento «El Pinar», dada la antigüedad de su construcción, presentaba un mal estado de conservación, teniendo humedades en toda la zona de despachos y goteras en la sala de visitas, hasta el extremo de haberla inutilizado. En algún taller, los cristales de las ventanas, habían sido sustituidos por cartones. Las paredes presentaban un estado muy deficiente de pintura y en algunas habitaciones había pintadas, a pesar de estar prohibido.

El centro de internamiento «Altamira» presentaba un estado de conservación de las instalaciones y del mobiliario muy deficiente. El comedor es de tan reducidas dimensiones que los veinte menores que puede albergar el centro tienen que comer en tres turnos. Los menores del último turno se quejaron de que la comida no les llegaba caliente. En las salas de convivencia algunas sillas han sido arrancadas de sus soportes quedando éstos al descubierto. La pintura de la mayoría de las dependencias se encuentra manchada y el sistema de seguridad de las ventanas impide que puedan ser limpiadas con

facilidad, motivo por el cual se acumulan desperdicios en el exterior. El centro no dispone de habitaciones para que los menores puedan ser observados y tratados durante los primeros días de su ingreso. Algunas habitaciones tienen en sus puertas un gran cristal que permite observar perfectamente lo que sucede en su interior. En una de ellas existía un colchón en el suelo. La estructura del edificio y el espacio disponible impide que los menores puedan ser agrupados por edades y por otras circunstancias personales, para poder aplicarles programas educativos adecuados a sus necesidades.

De la situación de los cuatro centros que se acaban de mencionar se ha dado traslado, al finalizar el año 2004, a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para conocer en qué medida esas deficiencias van a ser subsanadas y si a corto plazo existe en proyecto el cierre de alguno de ellos y la construcción de nuevos centros (0426093).

1.3.1.2. Carencias detectadas en los centros visitados en relación con los medios humanos

Uno de los problemas que con mayor frecuencia se ha detectado en los centros de internamiento de menores es el de la movilidad de los profesionales que trabajan en ellos. La evolución de esa movilidad ha ido mejorando conforme transcurren los años desde que entró en vigor la Ley Orgánica 5/2000, no obstante todavía se detectan situaciones que ponen de manifiesto la importancia de contar con un personal estable para poder intervenir de manera eficaz con los menores. En la visita realizada al centro de internamiento «Pi Gros» en Castellón se pudo conocer que para cubrir las 44 plazas de educadores de ese centro pasaron cerca de 150 personas. A ello hay que unir que alguno de los educadores que trabajaban en el centro cuando fue visitado eran licenciados en Historia, en Criminología, en Bellas Artes o en Empresariales. Esa excesiva movilidad contrasta con la experiencia vivida en otro centro, concretamente el centro «Azahara» de Córdoba, donde el 80% de su plantilla permanecía inalterable desde que fue inaugurado en abril de 1999, contando además durante 4 años con el mismo director.

La masificación de los centros empieza a ser una situación cada vez más frecuente en algunas comunidades autónomas. En el caso concreto de los centros de internamiento de la Comunidad de Madrid, los mismos están continuamente ocupados por encima de su número de plazas. Esta situación repercute de manera negativa, no sólo en los menores, sino también en los trabajadores de los centros. Según la queja que han presentado los comités de empresa de los centros de reforma públicos de la citada Comunidad y los sindicatos CCOO, UGT y CSIT-UP, los profesionales que trabajan en esos centros se ven obligados a renunciar a algunos derechos laborales, no pudiendo tomarse ningún descanso a lo largo de toda su jornada laboral, debido al excesivo número de menores que permanentemente ocupan los centros. Los firmantes del escrito remitido a esta Institución hacen constar que como consecuencia de esa masificación, el espíritu educativo y reinsertador de la Ley no se cumple. Los técnicos auxiliares y los educadores se han convertido en meros camareros que se limitan a facilitar a los internos sus necesidades básicas, como comida, aseo y poco más, careciendo de tiempo para poder intervenir educativamente con los menores.

En la citada queja se indica también que las empresas de seguridad que prestan sus servicios en los centros de internamiento de la Comunidad de Madrid, contratan a un

personal sin ninguna formación específica, teniendo a veces una sola persona de seguridad encargado de veinte menores.

A la vista de los datos que aparecían en el escrito recibido, tal y como se ha indicado en el apartado anterior, desde el Defensor del Pueblo se decidió visitar, durante la primera quincena del mes de diciembre, cuatro centros de internamiento de la Comunidad de Madrid. Como consecuencia de esas visitas se pudo comprobar que buena parte de la información facilitada en el escrito inicial de queja era cierta. Es más, la mayoría de los profesionales entrevistados coincidieron en solicitar un aumento en el número de educadores, así como que se perfeccionara el sistema de contratación de los educadores interinos que cubren las bajas de los titulares, ya que los que se contratan no tienen experiencia ni formación adecuada, lo que unido a su movilidad repercute negativamente en el tratamiento de los menores. Como dato indicativo de la profesionalidad de las personas que trabajan en esos centros debe mencionarse que gracias a las gestiones del equipo directivo del centro «Altamira» se logró equipar con mobiliario la biblioteca, al conseguir que una empresa privada que iba a deshacerse de unos muebles los cediera al centro.

La anteriores carencias detectadas en relación con los medios humanos han sido puestas, al finalizar el mes de diciembre de 2004, en conocimiento de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para conocer en qué medida las mismas van a ser subsanadas (0426093).

Dentro de los medios humanos de los centros, debe hacerse una mención especial al personal sanitario que presta su trabajo en los mismos. La situación más frecuente es la de contar con asistencia médica en el centro durante un determinado número de días y horas, derivando a los menores a los recursos asistenciales de la sanidad pública cuando el diagnóstico o el tratamiento no se puede dar en el centro. No obstante, durante el año 2004, se conocieron situaciones en las que el servicio médico era claramente deficiente. Así sucedía en el centro de internamiento de Melilla, donde no existía ningún médico, ni siquiera unas horas durante algún día a la semana. En el lado opuesto se encuentra el Centro «Pi Gros» en Castellón, que cuenta con un médico, un psiquiatra, un psicólogo y un ayudante técnico sanitario. Estos profesionales durante todo el año, imparten programas para que los menores abandonen su adicción al consumo de sustancias estupefacientes. Según los datos que se facilitaron en ese centro, el 80% de los menores presentan problemas relacionados con el consumo de estupefacientes. De los cuarenta y siete presentes en el centro el día de la visita, ocho estaban participando en un curso para deshabituarse del consumo de drogas.

Dentro de la asistencia sanitaria, la carencia más importante es la que se refiere a los internamientos de carácter terapéuticos. La carencia de centros suficientes es manifiesta en toda España. Concretamente, los trabajadores de uno de los centros de internamiento de la Comunidad de Madrid hicieron llegar su preocupación por el tratamiento que se ofrece a los menores diagnosticados con trastornos disociales de conducta. En estos casos los menores son trasladados al hospital Gregorio Marañón, en donde tras pasar unas horas en la unidad de psiquiatría son de nuevo remitidos al centro con un tratamiento médico que es administrado por los educadores, conforme a las pautas que prescriben desde el citado hospital.

1.3.2. Investigaciones iniciadas de oficio

1.3.2.1. Forma en la que se realizan los traslados de los menores fuera de los centros

Uno de los aspectos que ha sido objeto de atención por el Defensor del Pueblo, se refiere a la forma en la que se realizan los traslados de los menores desde los centros de internamiento a hospitales o a dependencias judiciales. Al finalizar el año 2003 se inició una actuación de oficio, como consecuencia de la visita realizada a los centros de internamiento de «La Janda» en Cádiz y «El Limonar» en Sevilla. Según la información que se recibió, en esos centros los traslados de los menores los realizaban los miembros de la Guardia Civil en vehículos con distintivos oficiales (furgones) y con funcionarios vistiendo sus uniformes oficiales. Además, en esos vehículos no se permitía que un educador acompañara al menor que era trasladado. En los dos centros mencionados cuando el traslado lo realizaban funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, se utilizaban vehículos sin distintivos policiales y dichos funcionarios no vestían uniforme oficial.

Este problema fue abordado en el informe monográfico que en relación con la Ley Orgánica 5/2000 elaboró esta Institución. En aquel informe se remitió una recomendación para que los traslados de menores se realizaran en vehículos sin distintivos policiales y por funcionarios sin uniformes oficiales, así como para que se permitiera que un educador acompañase al menor. Aunque la recomendación fue aceptada, los datos obtenidos en los centros de internamiento de «La Janda» y «El Limonar» ponían de manifiesto que en la práctica esa recomendación no se cumplía. Ante los nuevos datos conocidos se dio traslado de esa situación en el mes de enero del año 2004 a la Dirección General de la Guardia Civil. Por el mismo se informó que el día 1 de marzo de 2001 se elaboraron unos criterios de actuación que fueron remitidos a todas las unidades. En esos criterios se establecía que en la medida de la posible se evitara el traslado de menores con personal uniformado y que no se utilizaran vehículos con emblemas del cuerpo. También se indicaba que en el mes de diciembre de 2002 se dio traslado a todas las unidades de las recomendaciones que efectuó el Defensor del Pueblo en su informe relativo a la Ley Orgánica 5/2000. En cuanto a la posibilidad de que un educador acompañara a los menores en sus traslados, se informó que en el mes de noviembre del año 2002 se impartieron instrucciones desde la Dirección General de la Guardia Civil para que no se pusiera impedimento alguno con objeto de que un educador pudiera acompañar al menor que era objeto de un traslado.

Toda esta información se trasladó a los centros de internamiento «La Janda» en Cádiz y «El Limonar», en Sevilla, para que en el futuro la actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad en los traslados se ajustara a las instrucciones dadas desde la Dirección General de la Guardia Civil (F0300168).

Lejos de haber quedado resuelto ese problema, en el mes de marzo de 2004, se pudo conocer con ocasión de una visita al centro de internamiento «Azahara» de Córdoba que los traslados de menores para las visitas médicas los realizaba siempre la Policía Nacional en coches oficiales y siempre con uniforme, y no en todos los traslados se permitía que un educador acompañase al menor. En esta ocasión se pusieron esos hechos en conocimiento de la Dirección General de la Policía, la cual con fecha 18 de junio de 2004 informó que según la Circular 7/2001, de fecha 27 de julio, la Dirección General de la Policía, a través de la Comisaría General de la Policía Judicial, dispuso que «El

traslado de menores se realizará en la forma que menos perjudique al menor y con respeto y garantía de sus derechos. En la medida de lo posible, los traslados se realizarán en vehículos sin distintivos...». De esta información se dio traslado a la dirección del centro de internamiento «Azahara» de Córdoba, así como al dirección del centro de «Pi Gros», en Castellón de la Plana, ya que con ocasión de la visita que se realizó a ese centro el 23 de abril de 2004, se pudo conocer que los traslados que realizaba en aquel centro la Policía Nacional los efectuaba en vehículos oficiales y por policías con uniforme oficial (F0400044).

1.3.2.2. Situación de los centros de internamiento de menores en la Comunidad Autónoma de Canarias

La Comunidad Autónoma de Canarias ha sido la que mayor número de investigaciones de oficio ha recibido durante el año 2004. La primera de esas investigaciones se inició en el mes de marzo del citado año y su inicio se debió a las noticias aparecidas en diferentes medios de comunicación en las que se informaba que «24 menores de edad sentenciados están en la calle a la espera de plazas en los centros» se añadía que «... los jueces de Las Palmas advierten que se trata de jóvenes condenados por delitos graves». También se informaba de que «una jueza, una secretaria y cinco funcionarios trabajan en el juzgado de menores con más trabajo del país». Todas esas informaciones motivaron el inicio de una investigación de oficio con la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el Consejo General del Poder Judicial y con la Fiscalía General del Estado.

En el momento de elaborar este Informe el único informe recibido fue el solicitado al Fiscal General del Estado. En él se comunica que lo publicado en diferentes medios de comunicación es veraz en su contenido. En concreto se indica que en la fecha de elaborar el informe la «lista de espera» de menores que tenían que ingresar en centros de menores era de 35. Respecto a los internamientos terapéuticos se participa que en esa Comunidad no existe ninguna plaza para ese tipo de internamientos, realizándose los mismos en centros de la península. Los datos que se facilitan en cuanto a los menores que se fugan de los centros son también elocuentes, en la isla de Gran Canaria de un total de 230 menores internados, se encontraban huidos 39.

Dado el contenido de ese informe, en el Defensor del Pueblo se está a la espera de que se reciban los otros dos informes solicitados con objeto de poder evaluar en su integridad la situación en la que se encuentran los centros de internamiento de menores y la jurisdicción de menores en la mencionada Comunidad autónoma (F0400029).

Las otras dos investigaciones de oficio se iniciaron en el mes de noviembre, una de ellas se refería a la agresión que había recibido en el interior de un centro un menor marroquí al que le prendieron fuego y le desfiguraron el rostro. También se informó en diferentes medios de comunicación que en el mismo centro, dos menores obligaron a otros dos a practicarles una felación. La otra investigación se inició por la muerte de un menor ocurrida en un centro de menores, el cual apareció asfixiado con una bolsa de plástico alrededor del cuello. En ambos casos se solicitó el correspondiente informe a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias y al

Fiscal General del Estado. Dada la fecha en la que se interesaron los informes todavía no se han recibido los mismos (F0400094 y F0400099).

Aunque no se trata de una investigación de oficio, debe dejarse constancia en este apartado de una queja procedente de una magistrada de un juzgado de menores de Canarias. En ella se comunicaba a esta Institución que se estaba vulnerando el derecho de los menores a ser internados en el centro más próximo a su domicilio, ya que los menores de Las Palmas de Gran Canaria estaban siendo internados en los centros de internamiento de la isla de Tenerife. Igualmente se daba traslado de la saturación de los centros, ya que concretamente en el Centro «La Montañeta», una habitación prevista para dos personas era compartida por cinco chicos o por cuatro chicas, tres de ellas embarazadas, teniendo que dormir en colchones en el suelo.

De toda esa información se dio traslado a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, para que emitiera el correspondiente informe que todavía no se ha recibido (0418434).

1.3.2.3. Reconocimiento oficial de la formación pre-laboral que reciben los menores en los centros

En el Informe del pasado año se hizo referencia a la situación que se producía en el centro de internamiento de menores «San Vicente Ferrer» en Godella (Valencia) respecto a la falta de reconocimiento oficial por parte de la Administración de la formación pre-laboral que recibían los jóvenes dentro de ese centro. Ha sido este un aspecto sobre el que se ha prestado una especial atención en todas las visitas realizadas sobre todo cuando los centros albergan a jóvenes mayores de dieciocho años. A juicio del Defensor del Pueblo, para lograr la resocialización del menor en los términos que señala el artículo 55 de la Ley Orgánica 5/2000, es necesario que los cursos formativos se encuentren debidamente homologados, de esa manera se hará realidad el «derecho a una formación laboral adecuada» tal y como señalan los artículos 7.1º, 54.3º y 56 de la citada Ley.

La característica general en los centros visitados es la de carecer la formación pre-laboral que se imparte en ellos de un reconocimiento oficial. Este hecho es especialmente preocupante en centros como el de «Pi Gros», en Castellón de la Plana, ya que aproximadamente un 60% de los jóvenes allí internados superan los dieciocho años y tienen medidas de internamiento de larga duración. Ante esa situación tras la visita realizada a ese centro se inició una investigación de oficio ante la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Comunidad Valenciana, haciéndole llegar ese problema e instándole al mismo tiempo para que estudiara la posibilidad de que las actividades formativas de carácter pre-laboral que se impartieran en dicho centro, contaran con el reconocimiento oficial del departamento correspondiente.

Según el informe recibido, los menores que superasen los dieciséis años tienen la oportunidad de participar en programas de garantía social, concretamente en un módulo de «ayudante de transporte sanitario» y en otro de «auxiliar de asistencia geriátrica». Además para el curso 2004-2005 existía la posibilidad de que se solicitara algún otro módulo. También se informaba de la posibilidad de recibir una formación a distancia tanto obligatoria como postobligatoria a través del Instituto Valenciano para el Desarrollo

llo de la Educación a Distancia para los mayores de 18 años. Por último se hacía constar la posibilidad de que la Consejería de Bienestar Social solicitara la formación ocupacional correspondiente ante la Consejería competente en materia de empleo para que pudieran emitirse los certificados oportunos. Toda esta información fue trasladada a la dirección del Centro «Pi Gros» para que pudieran gestionarse las propuestas oportunas en orden a lograr el reconocimiento oficial de las actividades formativas que allí se imparten (F0400051).

1.3.2.4. Incidencias detectadas en relación con la asistencia letrada a los menores

Uno de los aspectos que son objeto de seguimiento desde el Defensor del Pueblo es la forma en la que los menores reciben la asistencia jurídica que la ley les reconoce. La defensa y asistencia letrada son unos derechos inherentes al proceso, hasta el punto de que si el menor no designa un letrado, éste le será designado del turno de oficio (artículo 22.2). A lo largo de la Ley existen numerosas referencias a ese derecho de defensa (artículos 17.2º, 28.2º, 31, 37 y 52.1º entre otros). Es evidente que el legislador ha querido de manera expresa reconocer y garantizar hasta sus últimas consecuencias ese derecho.

La información obtenida en las visitas a los centros es elocuente de que la asistencia jurídica no se presta con las garantías y requisitos que serían deseables. De manera expresa en los centros de internamiento de Melilla, Córdoba, Castellón de la Plana, y los cuatro centros visitados en la Comunidad de Madrid, los profesionales y los menores entrevistados indicaron que lo habitual era conocer al abogado que les tenía que defender unos minutos antes de comenzar la vista del juicio. En muchos casos ese momento era el único en el que el menor veía a su abogado. La mayoría de los menores en los centros de internamiento desconocían cuando eran preguntados el nombre de su abogado.

En el caso concreto del centro «Pi Gros» en Castellón de la Plana, durante el año 2003 se recibieron cuatro visitas de abogados de Valencia para asistir a menores de esa ciudad y la visita de un abogado de Alicante.

En el centro «Azahara» de Córdoba, se puso en conocimiento de los asesores que lo visitaron que los abogados de oficio no visitan el centro nunca. La dirección de ese centro es la que se encarga ante el juzgado competente de localizar al abogado del menor y a veces también se informa al menor de la medida solicitada para él por el fiscal.

A la vista de esa información en el mes de mayo de 2004 se inició de oficio una investigación ante el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, con objeto de conocer los motivos por los que los abogados de oficio no visitan a sus defendidos en los centros de internamiento. Desde ese Consejo se informó que, en el mes de julio de 2004, se había dado traslado a todos los colegios de abogados de Andalucía del escrito que se envió desde el Defensor del Pueblo y que una vez se recibiera la información solicitada se volvería a contactar con esta Institución. En el momento de elaborar este Informe no se había recibido todavía el informe pedido (F0400044).

En términos muy similares a la anterior investigación se inició y tramitó, a lo largo del año 2003, otra con el Colegio de Abogados de Madrid. El motivo de tal investigación se debió a los datos facilitados por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia. Según

el mismo durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2002 y el 31 de agosto de 2003, sobre un total de 437 menores internados en siete centros, sólo fue visitado el 27% de los menores. De ese porcentaje en la casi totalidad de los casos sólo se había recibido una visita. De todos estos datos se dio traslado al referido Colegio de Abogados, el cual en su contestación reconoció que como corporación estaba obligada a instar soluciones, si bien se añadía que la comunicación recíproca entre el abogado y su defendido se realizaba en muchas ocasiones por teléfono. También se indicaba que respecto a los menores internados pendientes de juicio, los mismos previamente a celebrarse el acto de juicio, se entrevistaban en dos ocasiones con su abogado, una al recibirles declaración como detenidos y otra en la celebración de la comparecencia previa a la adopción de la medida cautelar de internamiento que instaba el fiscal. En su informe el Colegio de Abogados de Madrid hacía mención al esfuerzo que estaba realizando por especializar a los abogados que intervienen en esa jurisdicción.

Desde el Defensor del Pueblo se hizo llegar a ese Colegio la satisfacción de esta Institución por los esfuerzos que se estaban realizando con el fin de ofrecer a los menores la mejor defensa posible, al mismo tiempo que se animaba a esa corporación para que realizara un estudio acerca del número de visitas que realizan los letrados a los centros de internamiento y a los problemas que en la práctica presenta la asistencia letrada a los menores. Por último se hacía llegar a dicho Colegio que, por parte del Defensor del Pueblo, se continuaría proponiendo, como ya se hizo en el informe monográfico elaborado, que se destinen las partidas presupuestarias que sean necesarias para que el trabajo que realizan los abogados del turno de oficio sea retribuido de forma adecuada (F0300155).

Dentro de las incidencias que se presentan a la hora de ejercer el derecho de defensa respecto de los menores, debe destacarse en este apartado, aunque no ha sido una investigación de oficio, la queja presentada por el Colegio de Abogados de Valencia, respecto a una práctica que entorpece el correcto ejercicio de ese derecho. Según el escrito presentado por ese Colegio, desde la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia no se facilitan, a pesar de solicitarlo los abogados, los informes relativos al seguimiento y evolución del menor, contraviéndose con ello, aparentemente, lo establecido en el artículo 49 de la Ley Orgánica 5/2000. De esta forma se dificulta la labor del abogado de solicitar una modificación de la medida, ya que desconoce la evolución de su defendido. En el mes de octubre de 2004 se dio traslado de ese problema a la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, sin que en el momento de redactar este Informe se haya recibido contestación (0410632).

1.3.3. Principales quejas tramitadas

1.3.3.1. Quejas relacionadas con el internamiento de menores lejos de la ciudad en la que reside su familia

En el Informe del pasado año se dejó constancia de la queja presentada por una asociación respecto de la situación de un menor cuya familia residía en Madrid y que, durante los últimos meses del año 2003, había sido internado con carácter terapéutico en un centro de Málaga. Tras la oportuna investigación ante la Fiscalía General del Estado y la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, se elaboraron las siguientes conclusiones:

a) Durante cuatro meses, el menor permaneció internado en un centro de salud mental a 544 kilómetros de la ciudad en la que residían sus padres. Se incumplió de esa forma la previsión legal contenida en el artículo 56.2, letra e), de la Ley Orgánica 5/2000.

b) En ese periodo de tiempo el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, recibió tres informes escritos sobre la evolución, antecedentes, exploración, diagnóstico y tratamiento que estaba recibiendo ese menor. En ningún momento el personal del Instituto Madrileño del Menor y la Familia supervisó de manera directa las condiciones en las que se desarrollaba el internamiento judicial de ese menor, a pesar de que el artículo 45.3º de la Ley Orgánica 5/2000 establece que corresponde a la Administración la ejecución del internamiento y que éste se tiene que realizar «bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución».

c) Durante el periodo de tiempo que el menor estuvo internado en el centro de internamiento ubicado en Málaga, compartió durante algunos días dormitorio con pacientes adultos, uno de ellos con dificultades para andar y otro que por la noche se quitaba la dentadura para dormir. El artículo 54.3º de la Ley Orgánica 5/2000 establece que los centros estarán divididos en módulos adecuados a su edad, madurez, necesidades y habilidades sociales.

d) La sanción de separación de grupo, que se imponía a los menores internados en aquel centro, se cumplía permaneciendo los menores amarrados con sujeción mecánica a la cama, utilizando para ello unas correas de tela. Según la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, ese tipo de actuaciones respondía a criterios de intervención de carácter médico psiquiátrico.

A la vista de esas conclusiones, desde el Defensor del Pueblo se efectuó una recomendación a la citada Consejería, en la que se incluyeron tres apartados. En primer lugar se le instó para que adoptara las medidas oportunas con objeto de que los menores de la Comunidad de Madrid pudieran cumplir las medidas de internamiento en centros próximos a sus domicilios. En segundo lugar se le recomendó que, con independencia del lugar en el que se internara al menor, desde la Consejería se debía supervisar de manera directa las condiciones en las que se desarrollaba el internamiento. Por último se le hizo saber que el régimen disciplinario de los menores internados en centros terapéuticos tiene que cumplirse con los requisitos y garantías que establece el artículo 60 de la Ley Orgánica 5/2000, sin que dichas garantías puedan quedar supeditadas a criterios médicos. La Consejería de Familia y Asuntos Sociales ha informado que la próxima agencia que se va a crear en la Comunidad de Madrid para supervisar de manera directa la ejecución de las medidas hará todo lo posible para encontrar los recursos necesarios con objeto de que los menores de dicha Comunidad, cuando precisen ser internados terapéuticamente, tengan un centro adecuado próximo a su familia. Una vez recibida tal contestación se dio por finalizada la investigación (0317294).

Durante el año 2004 se ha continuado con la tramitación de la queja presentada por el abogado de un menor, de la que se dejó constancia en el Informe del pasado año. Se trata de un menor cuya familia se encuentra en Galicia y el mismo fue internado en un centro de internamiento de Villena (Alicante).

Las dos comunidades autónomas implicadas en la resolución de la queja que ahora se expone, no han sido capaces de llegar a un acuerdo, a pesar de haberse instado desde el Defensor del Pueblo la necesidad de respetar en todos sus términos el derecho del menor a estar en el centro más cercano a su domicilio (artículo 52.2 *e*) de la Ley Orgánica 5/2000). Por parte de la Consejería de Familia, Juventud y Voluntariado de la Junta de Galicia, se ha alegado que el Decreto 276/2002 establece, en su artículo 2, que «Las comunidades autónomas que solicitan el ingreso de un menor en alguno de los centros propios de la Comunidad autónoma, estarán obligadas a abonar las cantidades reflejadas en el anexo I». Por otro lado, la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, hacía constar en su contestación que «La Comunidad Valenciana está desde siempre asumiendo el cumplimiento de medidas judiciales de medio abierto y de internamiento de menores con residencia familiar en esta Comunidad dictadas por juzgados de todas las provincias, sin que se reclame la atención de los costes».

Desde esta Institución se hizo saber a las dos administraciones afectadas que debían de reconsiderar sus posturas pensando en el beneficio del menor. En el momento de elaborar este Informe la única contestación recibida ha sido la de la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, la cual en el mes de noviembre de 2004, ha participado que ha dado traslado al departamento correspondiente de la Junta de Galicia de la posibilidad de cambiar al menor implicado en esta queja por otro que esté ingresado en un centro de la Comunidad gallega y pueda por razones de interés ser conveniente su traslado a la Comunidad Valenciana (0305319).

El derecho a estar internado en un centro de internamiento próximo a su domicilio debe ser exigido no sólo tomando como referencia el ámbito territorial de cada Comunidad autónoma, sino también teniendo en cuenta la provincia de procedencia del menor, ya que en la visita realizada al Centro «Azahara» de Córdoba, se pudo conocer que el 40% de los menores allí internados eran de Sevilla y un 30% de Málaga, a su vez en el Centro «Pi Gros» de Castellón había en el momento de la visita 20 menores de Valencia, 11 de Alicante, 11 extranjeros y 5 de Castellón.

1.3.3.2. Quejas relacionadas con la aprobación del Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 5/2000

El *Boletín Oficial del Estado* publicó el 30 de agosto de 2004, el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, en el que se aprobaba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. Desde el Defensor del Pueblo se recibió con satisfacción ese Reglamento cuya aprobación había sido solicitada en reiteradas ocasiones, ya que su existencia es sin duda un hecho positivo al contribuir a generar una mayor seguridad jurídica a la hora de aplicar la citada Ley.

Nada más publicarse el mencionado Reglamento, dos asociaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos solicitaron la intervención de esta Institución para que desde la misma se apoyara el recurso contencioso-administrativo que habían interpuesto ante el Tribunal Supremo. Ante tal solicitud se les hizo saber que el Defensor del Pueblo por imperativo legal no podía adherirse ni intervenir como parte en el recurso judicial que habían planteado.

Con independencia de ello, se comunicó a las asociaciones que efectivamente en el nuevo Reglamento existen algunos aspectos en los que no parece que se haya tenido en cuenta en toda su plenitud el interés superior del menor a la hora de regular algunas materias tales como: la prioridad que se otorga a la jurisdicción de adultos cuando existan dudas sobre la edad, la posibilidad de internar a menores fuera de sus zonas de arraigo o la calificación de los comportamientos como faltas, ya que alguno de esos comportamientos se sancionan más gravemente en los menores que en los adultos.

A la vista de cuanto se expone y dada la atención que desde esta Institución se viene dedicando a esta materia, cuyo reflejo ha quedado expuesto en diferentes informes, se ha ofrecido a esas asociaciones el compromiso del Defensor del Pueblo de recoger durante los próximos meses todas aquellas incidencias que se produzcan como consecuencia de la aplicación del referido Reglamento, para que antes de que finalice el plazo de evaluación de un año al que se refiere la disposición adicional única del mismo, hacer llegar al Gobierno el correspondiente informe para que éste conozca cuál ha sido la aplicación práctica de esa norma y en qué medida es necesaria su modificación. Ese ofrecimiento se hace extensivo a través de este Informe a todas las administraciones y a los profesionales que de una u otra forma están aplicando cada día la Ley Orgánica 5/2000 y el Reglamento que la desarrolla (0426095 y 0426250).

1.3.3.3. Deficiencias detectadas en el centro de recepción de menores de Alicante

En el Informe anual correspondiente al año 2003 se hacía mención a la queja que habían presentado un grupo de trabajadores que prestan sus servicios en el centro de recepción de menores de Alicante. A lo largo del año 2004 se ha continuado con la tramitación de esa queja, habiéndose remitido en el mes de julio una recomendación a la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana. Dicha recomendación se elaboró al conocer cómo en ese centro que inicialmente estaba destinado a menores sometidos a medidas de protección, se estaban internando a menores implicados en graves hechos delictivos. Este hecho motivaba un gran número de fugas, concretamente 139 durante el año 2002. Sólo en el mes de noviembre de 2003, se fugaron 11 menores. También se conoció que se internaba allí a menores que presentaban graves alteraciones en su salud mental, lo que provocaba importantes incidentes y alteraciones del orden dentro del centro.

Al tener noticia de esos datos se solicitó la colaboración del Fiscal General del Estado, quien confirmó buena parte de esas informaciones. Además hacía constar en el informe que remitió que «... el centro actúa como auténtico cajón de sastre de las situaciones de riesgo más variadas. Conviven menores con problemas de comportamiento severo, deficiencia mental y niños de corta edad en situación de desamparo, lo que dificulta cualquier proyecto educativo y lesiona los derechos de los menores...».

Esa situación ponía de manifiesto que se estaban incumpliendo de manera evidente los artículos 11 y 21 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, ya que no se estaba ofreciendo a los menores internados el trato especializado y personalizado que esa Ley exige. Además se estaba incumpliendo también la Orden de 19 de junio de 2003 de la Consejería de Bienestar Social, en la que se regula la tipología, condiciones

materiales y de funcionamiento de los centros de protección de menores. En esa Orden se establece un sistema de atención personalizada a los menores y que el plazo máximo de estancia en el centro no puede superar los 45 días. Ambos requisitos se estaban incumpliendo en el centro de recepción de menores de Alicante.

En la parte final de esa recomendación se instó a la citada Consejería para que en el referido centro se cumpliera toda la normativa que se acaba de mencionar, evitando que convivieran en el mismo, menores en situaciones de desprotección con otros que se encuentran sometidos a la Ley Orgánica 5/2000 por haber participado en hechos delictivos.

En la contestación a la recomendación se afirma que los ingresos de los menores en ese centro no son nunca como consecuencia de la comisión de un delito o de una falta. No obstante, se asume la citada recomendación comprometiéndose la Consejería a llevar a cabo las actuaciones necesarias para continuar atendiendo a los menores como corresponde.

A pesar de ese compromiso formal la queja continua tramitándose, ya que se ha recibido información en los últimos meses del año 2004 que pone de manifiesto que, en el referido centro, internan a menores que han participado en hechos delictivos a los que se aplica la Ley Orgánica 5/2000. La citada información será debidamente cotejada para, en su caso, volver a plantear ese problema (0305730).

1.4. Principales actuaciones en materia de violencia doméstica

1.4.1. Investigaciones efectuadas respecto a mujeres fallecidas como consecuencia de agresiones sufridas en su relación de convivencia

La institución del Defensor del Pueblo, especialmente sensible con todas las cuestiones derivadas de la denominada violencia doméstica o de género, ha continuado a lo largo del año investigando, en la mayoría de los casos de oficio, todos aquellos asuntos relacionados con esta importante lacra social en los que podría haber existido alguna actuación incorrecta o poco diligente de alguna de las administraciones con competencias en esa materia.

En el Informe del pasado año, se hizo mención expresa de una investigación iniciada de oficio, tras el asesinato, el día 12 de junio de 2003, de una mujer a manos de su ex marido con el que se encontraba en trámites de separación matrimonial. Al parecer, la víctima había denunciado a su agresor ante los juzgados de Barcelona 54 veces en los últimos diez años. Según los registros judiciales las denuncias se iniciaron en el año 1993, presentándose 34 de ellas a lo largo del último año de vida de la víctima. Los medios de comunicación consultados se hacían eco de que este individuo había sido detenido en distintas ocasiones por insultos y amenazas de muerte hacía su víctima, tanto cuando estaban casados como a raíz de su separación. Una de sus últimas detenciones se habría producido el 29 de enero, siendo conducido el hombre al juzgado de guardia, quedando en libertad, con una prohibición expresa de acercarse al domicilio de la víctima, prohibición que había sido reiteradamente incumplida, lo que había generado la interposición de las correspondientes denuncias por parte de la mujer.

Teniendo en cuenta estos hechos, el Defensor del Pueblo inició sendas investigaciones, reflejadas en nuestro Informe anual correspondiente al año 2003 y que han continuado a lo largo del año 2004 solicitando la colaboración de la Fiscalía General del Estado, del Consejo General del Poder Judicial y de la Dirección General de la Policía.

Una vez recibidos los informes solicitados y concluida la investigación, se obtuvieron unas conclusiones que para una ordenada exposición se agruparon por las siguientes materias: actuaciones médicas, policiales y judiciales, de las que se dio traslado respectivamente al Instituto Catalán de la Salud, a la Dirección General de la Policía, a la Fiscalía General del Estado y al Consejo General del Poder Judicial. Sucintamente esas conclusiones fueron las siguientes:

1. En cuanto a las actuaciones médicas:

a) Constaba entre la documentación enviada por la Fiscalía General del Estado un informe médico, emitido el 23 de abril de 2003 por la División de Atención Primaria del Instituto Catalán de la Salud, recogiendo una agresión sufrida por la víctima de pronóstico leve. En dicha comunicación no se hacía constar en qué circunstancias y qué persona pudiera ser la autora de esa agresión.

b) Dicho parte médico fue remitido al juzgado de guardia de Barcelona, si bien la fecha de las lesiones era de 23 de abril, y el sello de registro (no constaba si de entrada o de salida) era de 18 de mayo, es decir 25 días después de producida la agresión.

c) En dicho informe médico no había constancia de si a la víctima de la agresión se le informó de las ayudas que la administración tenía habilitadas para esta clase de delitos.

2. En cuanto a las actuaciones policiales:

Como consecuencia del auto dictado el 29 de enero de 2003, por un juzgado de instrucción de Barcelona, en el que se acordaba la prohibición de acercamiento por parte del agresor al domicilio de la víctima, ésta se vio obligada en quince ocasiones a pedir auxilio policial por los incumplimientos de tal orden a cargo de la persona sobre la que recaía la misma. En siete de ellas constaba que dicha señora no quiso presentar denuncia. En las ocho veces restantes el agresor había sido denunciado unas veces por amenazas, otras por coacciones, otras por agresión sexual y otras por incumplir la orden de alejamiento. El denunciado sólo fue detenido una vez. En dos ocasiones fue citado, no compareció y el atestado policial fue enviado en esos términos al órgano judicial. En otra ocasión fue citado y compareció ante la Policía.

3. En cuanto a las actuaciones judiciales:

a) Los diferentes incumplimientos realizados por el agresor de la orden de prohibición de acercamiento que respecto de él se dictó el 29 de enero de 2003, sólo dieron lugar según la información recibida desde la Fiscalía General del Estado, a un procedimiento penal que se tramitó como juicio rápido en un juzgado de lo penal de Barcelona que finalizó con una sentencia por conformidad a una condena de multa.

b) El parte médico de lesiones que antes se mencionó en el apartado relativo a las actuaciones médicas, cuya fecha de emisión era de 23 de abril, dio lugar a un procedimiento en un juzgado de instrucción de Barcelona, el cual dictó un auto con fecha 21 de

mayo de 2003, en el que se decretó el sobreseimiento provisional de las actuaciones y su archivo por desconocerse el autor o autores de las lesiones.

El día 29 de mayo de 2003, la víctima compareció voluntariamente ante el juzgado de instrucción que conocía de ese parte de lesiones y manifestó que las lesiones se las había producido su ex esposo, en casa de la madre de dicho señor. Añadía en aquella comparecencia que debido al golpe que recibió en la cara se había quedado sorda del oído izquierdo.

El 17 de junio de 2003, casi dos meses después de producirse las lesiones y cinco días después de que hubiera fallecido, el órgano judicial dictó una providencia en la que acordaba el desarchivo y que el médico forense emitiera su informe a la vista del parte de lesiones.

Ese mismo día, el médico forense emitió un informe a la vista del parte de lesiones, toda vez que la víctima ya había fallecido, y el 19 de junio de 2003 por auto se declaró el hecho falta. El 8 de julio de 2003, se celebró el juicio de faltas.

A la vista de lo anterior esta Institución consideró oportuno, trasladar al Instituto Catalán de la Salud de manera específica una serie de consideraciones, en el sentido de que ante la denuncia de una agresión dentro del ámbito familiar, debían existir unas orientaciones médico-legales y un protocolo de actuación que debían de conocer todos los médicos y profesionales que de alguna manera trabajan dentro del campo de la asistencia a víctimas de la violencia de género. Dentro de esos parámetros exigibles la actuación sanitaria debería completarse con un informe dirigido a la autoridad judicial o policial competente, del resultado del reconocimiento practicado, lesiones halladas y, en su caso, diagnóstico médico, para acumular el mayor número de pruebas de cara al futuro procedimiento judicial.

Los profesionales sanitarios son pieza fundamental en la lucha contra la violencia de género. Cuando alguien víctima de malos tratos acude a una consulta médica lo hace en demanda de ayuda y el profesional está obligado a facilitársela. No es correcto que la actuación profesional se limite a rellenar un formulario sin llevar a cabo ninguna otra actuación, máxime cuando en este caso la víctima era agredida de forma habitual, circunstancia esta que en ningún momento se le preguntó cuando fue asistida tras su agresión o, al menos, no consta en el informe médico que fuese interrogada sobre tal extremo.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo dirigió al Instituto Catalán de la Salud sendas recomendaciones, en el sentido de que cuando los servicios sanitarios dependientes de ese Instituto de Salud, tuviesen conocimiento de la existencia de una agresión o de unos malos tratos generados dentro de una relación de convivencia, se adoptasen todas las medidas para tratar de averiguar el origen de ese hecho delictivo. Igualmente, y en el supuesto de que los hechos estuviesen relacionados con esa clase de delitos, debían ponerse los mismos de manera inmediata en conocimiento del juzgado de guardia, haciendo constar en el parte médico que se emitiera, todos los detalles y circunstancias que fuesen posibles. Esta recomendación fue aceptada en todos sus extremos, habiéndose elaborado una guía para abordar los malos tratos de género en la atención primaria, de obligado conocimiento y cumplimiento para todos los profesionales intervinientes. Por ello se cerró con este organismo nuestra investigación.

Por otra parte y especialmente teniendo en cuenta lo dispuesto en el punto relativo a las actuaciones policiales, llamaba la atención de esta Institución que habiendo solicitado el auxilio policial la víctima en quince ocasiones en algo más de cuatro meses, solamente se detuviera a la persona que originaba la actuación policial en una ocasión, máxime cuando los funcionarios policiales que actuaban conocían que existía una orden judicial de prohibición de acercamiento que reiteradamente incumplía el agresor. Consideraba el Defensor del Pueblo que, independientemente del deseo de la fallecida acerca de si interponía o no denuncia por las amenazas, coacciones, agresiones sexuales o por el incumplimiento de la orden de alejamiento, las fuerzas policiales actuantes, al amparo de lo dispuesto en los artículos 106 y 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debieron al menos haber dado traslado de su intervención al juzgado de instrucción que había acordado la orden de alejamiento, toda vez que la acción penal no se extingue por la renuncia de la persona ofendida y además los funcionarios policiales estaban obligados a dar traslado inmediatamente a la autoridad judicial de los delitos que tuvieran conocimiento.

Por ello se dirigió una recomendación a la Dirección General de la Policía para que en los delitos de agresiones y malos tratos relacionados con las relaciones de convivencia, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, diesen traslado de sus intervenciones, a los órganos judiciales competentes, con independencia de la voluntad de denunciar o no que exprese la persona víctima de esa clase de delitos.

En su contestación ese organismo participó que el 1 de julio de 2003, la Secretaría de Estado de Seguridad acordó mediante la oportuna resolución, la publicación de un protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, de obligado cumplimiento. Finalmente se indicaba que como anexo al protocolo figuraban los contenidos mínimos que habrían de recogerse en el atestado que se instruya como consecuencia de una denuncia de malos tratos, razón por la cual se cerró con este organismo nuestra intervención.

Esta Institución estimó también necesario dar traslado de las conclusiones obtenidas al Consejo General del Poder Judicial, dadas las importantes funciones que corresponden a los miembros de la judicatura para erradicar la violencia que afecta a las mujeres como consecuencia de sus relaciones de convivencia. Se pretendía con ello que ese Consejo conociese la investigación realizada desde el Defensor del Pueblo, promoviendo, en su caso, cuantas acciones estimase oportunas para que en el futuro no se volviesen a producir actuaciones de esta naturaleza que tan gravemente atentan contra el derecho a la integridad física y a la vida. En la fecha de elaboración de este Informe se está a la espera de recibir la oportuna contestación a nuestra comunicación para conocer también la resolución que se adopte en las diligencias incoadas al titular de un juzgado de Barcelona, tras su actuación profesional en estos hechos.

Conociendo esta Institución la sensibilidad y el compromiso de la Fiscalía General del Estado por corregir todas aquellas deficiencias o actuaciones irregulares que afectan a los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad, se consideró necesario darle traslado de nuestras conclusiones, especialmente del punto relacionado con las actuaciones judiciales, con la finalidad de que en el futuro no vuelvan a producirse deficiencias como las señaladas (F0300068).

El Defensor del Pueblo inició de oficio una investigación tras tener conocimiento de que en la madrugada del día 3 de febrero de 2004, una mujer, embarazada de siete meses, había fallecido al precipitarse desde la ventana de su vivienda situada en un cuarto piso, en Bilbao. Al parecer, la agresión había sido perpetrada por su compañero sentimental. Según las informaciones aparecidas en los medios de comunicación, el hombre contaba con numerosos antecedentes, pues la mujer fallecida le había denunciado en varias ocasiones, antes de producirse el fatal desenlace, ante los organismos competentes de esa ciudad. Asimismo unos meses antes de producirse los hechos, un juez había dictado una orden de alejamiento de quinientos metros del agresor, el cual había quebrantado, motivo por el cual fue detenido. Tras un juicio rápido realizado dos días después, la orden de alejamiento se amplió hasta los mil metros. Con posterioridad en el mes de noviembre, la víctima había pedido el levantamiento de la orden de alejamiento, lo que se llevó a cabo a principios del año 2004.

Esta Institución solicitó un informe del Departamento de Interior del País Vasco y del Fiscal General del Estado. Por una parte para saber en primer lugar, el número de denuncias por malos tratos presentadas por la fallecida, así como también si oficialmente la Ertzaintza tuvo constancia de alguna medida de protección a la víctima o, en su defecto, si conocía la adopción de alguna medida de alejamiento impuesta a su agresor. Por otra parte se interesó del Ministerio Fiscal informe respecto a las actuaciones seguidas a raíz de la interposición de cada una de las denuncias, así como las sentencias que se hubiesen podido dictar en relación con las mismas, interesando además si junto con la medida cautelar de prohibición de acercamiento dictada por los juzgados de Bilbao, se adoptó alguna otra medida de protección a la víctima.

En el primero de los informes, enviado por el Gobierno vasco, se acompañaba copia de las denuncias interpuestas por la víctima, de las medidas adoptadas a raíz de las mismas y de las comparecencias de la fallecida retirando sus denuncias, dando por concluida nuestra investigación, al observar que la actuación de los cuerpos de seguridad dependientes de ese Departamento de Interior había sido la correcta.

En la comunicación enviada por el Ministerio Fiscal, se hacía constar que todas las denuncias puestas por la víctima habían sido tramitadas por el Juzgado de Instrucción número 3 de Bilbao, habiéndose adecuado su tramitación a la normativa vigente. Efectivamente se impuso durante la tramitación de una de las causas una medida de prohibición de acercamiento al encausado, siendo la misma retirada, a instancia de la denunciante, una vez reanudó la pareja su convivencia. Tras otro episodio de malos tratos, origen de otra denuncia, y llevada a cabo la pertinente tramitación del procedimiento se dictó sentencia condenatoria, que fue posteriormente revocada por la Audiencia Provincial de Vizcaya. Paralelamente el juzgado dictó una orden de protección que tras diversos episodios fue confirmada, a pesar de las reiteradas peticiones de la víctima para que se dejara sin efecto. Con el fin de completar nuestra investigación, se interesó de la Fiscalía General del Estado un nuevo informe tendente a conocer el estado de uno de los procedimientos incoados a resultas de una de las denuncias formuladas y que en la fecha de producirse el fallecimiento se encontraba pendiente de señalamiento. Recibido el oportuno informe se ha cerrado nuestra investigación, no sin antes trasladar a la Fiscalía General del Estado la preocupación del Defensor del Pueblo por las demoras que se produjeron, en concreto, a la hora de proceder al señalamiento de este procedimiento,

máxime teniendo en cuenta los antecedentes violentos del agresor. Esta investigación se cerró al comprobar que no había existido ninguna actuación irregular en las diferentes administraciones que habían intervenido (F0400013).

Sobrecogió a toda la ciudadanía el asesinato, el día 30 de abril de 2004, de una mujer en su domicilio sito en la localidad de Alzira (Valencia), junto con dos de sus tres hijos, de ocho y cinco años de edad, por su ex compañero y padre de los menores, del que se encontraba separada, tras rociar el agresor con gasolina y prender fuego a la vivienda que ocupaban. Según las informaciones aparecidas en los medios de comunicación, antes de producirse el fatal desenlace la mujer asesinada había denunciado en diversas ocasiones a su excompañero, alrededor de cinco a siete veces, en los últimos cinco años, ante los juzgados de esta ciudad y ante los servicios sociales del municipio, habiéndose dictado por parte del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Alzira, una orden de alejamiento, vigente en el momento que ocurrieron los hechos.

Asimismo se ponía de manifiesto en los medios de comunicación consultados, que el citado individuo, el día anterior a ocurrir la tragedia, se había personado en el domicilio de la víctima, profiriendo contra la misma diversos insultos y amenazas, por lo que ésta llamó a la Policía local, que se personó en el domicilio, conminando al agresor a que abandonase la vivienda, procediendo éste en dicho sentido. Al parecer y siempre según estas informaciones la Policía no notificó al juzgado, hasta después de producida la tragedia, el incumplimiento de la medida de alejamiento.

Esta Institución estimó necesario abrir una investigación, con carácter de oficio, en primer lugar, con el Fiscal General del Estado, para saber cuáles habían sido las actuaciones seguidas a raíz de la interposición de cada una de las denuncias, así como las sentencias que se hubiesen podido dictar en relación con las mismas. También se pidió información sobre si además de la medida cautelar de prohibición de acercamiento dictada, se había adoptado alguna otra medida de protección a la víctima, indicando qué actuaciones procesales estaban pendientes de ser practicadas en el procedimiento judicial en el que se dictó la citada medida cautelar en el momento de la tragedia. Por otra parte se interesó conocer también si el ministerio público tenía noticias de que se hubiese producido algún incumplimiento de la orden de alejamiento y en su caso qué se había realizado para sancionar dicho incumplimiento.

Por otra parte, en segundo lugar, se solicitó la colaboración de la Dirección General de la Policía para tener conocimiento sobre si la fallecida, antes de producirse la agresión, había denunciado en más de cinco ocasiones a su agresor, así como también, si como consecuencia de alguna de estas denuncias, se habían dictado medidas de protección para la víctima.

Finalmente, en tercer lugar, se interesó un informe del Ayuntamiento de Alzira encaminado a tener conocimiento respecto a si era cierto que, antes de que se produjese esta tragedia, la víctima había acudido a los servicios sociales del Ayuntamiento solicitando su ayuda, a la vista de la situación de violencia de género de la que era objeto y, en su caso, cuáles fueron las medidas tomadas.

Una vez recibidos todos los informes, esta Institución consideró que aunque si bien era cierto que las administraciones que tuvieron conocimiento de la situación familiar

que desencadenó esta tragedia trataron por todos los medios a su alcance, y siempre dentro de su ámbito competencial, dar una respuesta que evitase esta situación de violencia, convenía hacer una serie de consideraciones antes de proceder al cierre de la investigación.

Del contenido del informe enviado por el Ayuntamiento se desprendía que se habían producido numerosas actuaciones a cargo de los servicios sociales del municipio, pres-tándoles a la pareja su apoyo dentro de su ámbito competencial, ambos tenían información en cuanto a la cobertura social, asesoría jurídica, asistencia y orientación psicológica e intervención educativa con sus hijos. Asimismo la conducta de la pareja se había caracterizado por una falta de cooperación, dificultando con ello la labor de los profesionales encargados de prestarles ayuda.

Por otra parte se trasladaron a la Fiscalía General del Estado una serie de consideraciones, ya que se apreciaba que no coincidía el número de denuncias que se citaban en el informe de la fiscalía con el número que se citaba en la comunicación enviada por la Dirección General de la Policía. Se ponía así de manifiesto nuevamente la necesidad de mejorar los registros y archivos para detectar esta clase de delitos, haciendo coincidir los datos policiales y judiciales. Por último se constataba asimismo, cómo cada denuncia había sido turnada a un juzgado diferente, sin que hubiese funcionado correctamente la figura de la acumulación, imprescindible para poder acreditar la habitualidad, tal y como viene expresamente regulada en el artículo 173 del Código Penal.

Se procedió al cierre de esta investigación al comprobar que en las actuaciones judiciales la denunciante en unas ocasiones había renunciado a la orden de protección y en otras había sido citada y no compareció (F0400050).

1.4.2. Carencias detectadas en los juzgados encargados de resolver las crisis de convivencia

En los últimos informes anuales que esta Institución ha presentado al Parlamento, se vienen resaltando aquellas quejas en las que los ciudadanos ponen de manifiesto las dilaciones o retrasos indebidos que afectan a los procedimientos relativos al derecho de familia. Resulta evidente que las tensiones dentro de la pareja se agudizan durante la tramitación de los procesos de separación y divorcio, ya que aparecen circunstancias (alejamiento de los hijos, privación del hogar, liquidación de los bienes en común, pago de pensiones, etc.) que desintegran lo que inicialmente fue un proyecto de vida en común.

La inmediatez de peligro para la integridad física y psíquica en los episodios de violencia que aparecen en las relaciones de convivencia es muy superior al de otras formas de delincuencia, y por ello se requieren medios suficientes para prevenir, combatir y paliar los efectos de estas conductas agresivas que antaño se circunscribían al ámbito más íntimo y que hoy, afortunadamente, son un problema de interés general y de preocupación social.

La solución a este problema resulta compleja, ya que la violencia ejercida en el núcleo familiar forma parte de aquellas zonas más atávicas del comportamiento humano. En la

actualidad la sociedad se rebela con claro rechazo y creciente indignación frente a esa clase de violencia, sin embargo hasta hace pocos años se ha tolerado por miedo y vergüenza. En suma, se trata de patrones culturales anclados en el pasado en los que el hombre utiliza la relación de dominio y sumisión como forma de relación con su pareja.

En los últimos años se ha avanzado enormemente en el ámbito legislativo contra la violencia en el ámbito familiar. Sin embargo, cabe destacar la necesidad de que todas las iniciativas lleven aparejada una dotación económica. Hay que superar el valor simbólico y político de las iniciativas y poner en funcionamiento todos los instrumentos y recursos necesarios para erradicar el problema de la violencia doméstica de nuestra sociedad. Para ello, es fundamental la colaboración interdepartamental (educación, sanidad, servicios sociales, justicia, etc.), así como la coordinación de todas las administraciones implicadas: la estatal, en lo que se refiere a las Fuerzas de Seguridad y ámbito jurídico; la autonómica, en lo que a la prevención y atención social respecta; y por último, la local por el principio de subsidiariedad y en lo que afecte a las competencias asumidas por los municipios.

Todas esas actuaciones podrían no alcanzar los fines que pretenden si a las parejas que están inmersas en crisis de convivencia no se les da una respuesta judicial rápida y eficaz cuando demandan justicia. Todos los esfuerzos que se realizan desde otros ámbitos (educación, sanidad, servicios sociales, fuerzas de seguridad, etc.) serán inútiles si la Administración de justicia no es capaz de resolver los litigios que a ella llegan con la agilidad y sin las dilaciones que en estos momentos presentan buena parte de los órganos judiciales llamados a resolver los conflictos derivados del derecho de familia.

En opinión del Defensor del Pueblo, la mejor aportación preventiva que los jueces y tribunales pueden hacer a la violencia que se genera como consecuencia de las relaciones de convivencia es la de resolver de manera rápida y eficaz los procedimientos relacionados con el derecho de familia. Si todas las dilaciones dentro de los procedimientos dan lugar a importantes perjuicios e inconvenientes para los ciudadanos, cuando éstas se producen en litigios que están llamados a resolver las crisis de convivencia, esos perjuicios se ven incrementados en muchos casos. La falta de una respuesta judicial en un plazo razonable determina muchas veces que esa crisis de convivencia, no resuelta a tiempo por la jurisdicción civil, termine en la jurisdicción penal, como consecuencia de la aparición de agresiones y malos tratos. No existe justificación alguna para mantener a dos personas bajo el mismo techo durante meses y meses cuando ambos o alguno de ellos ha decidido poner fin a su vida en común.

En las quejas que se reciben en relación con esta materia, existen tres palabras que de una y otra manera se repiten en la mayoría de ellas y que no son otras que «justicia», «derecho» y «retraso injustificado». Las actuaciones que sobre esta materia viene realizando el Defensor del Pueblo son un claro exponente de cuál es la situación en que se encuentran los ciudadanos cuando acuden a algún órgano judicial demandando justicia respecto a pretensiones relacionadas con el derecho de familia. A modo de ejemplo, se enumeran brevemente algunas de las quejas investigadas:

— En un juzgado de Puertollano (Ciudad Real), una solicitud de medidas provisionales presentada en el mes de diciembre del año 2001 fue resuelta el 1 de abril de 2002. Desde la Fiscalía General del Estado, se reconocía que estábamos ante «... una

situación claramente irregular...». Este caso afectaba a una madre con dos hijos de nueve y tres años, que no recibía ninguna contribución económica por parte del marido (0113191).

— En un juzgado de Torrevieja (Alicante), una demanda de separación presentada en el año 1999 fue resuelta por sentencia dictada el 30 de abril de 2002. Según el informe recibido, la tramitación seguida por ese procedimiento era correcta en cuanto a términos y plazos, dada la acumulación de trabajo existente en ese juzgado. Tras la investigación abierta desde el Defensor del Pueblo se pudo conocer que para evitar casos como el descrito, en el año 2000 se crearon dos nuevos juzgados en el partido judicial de Torrevieja y otros dos nuevos juzgados fueron creados en el año 2002 (0200764).

— En un juzgado de Majadahonda (Madrid), un procedimiento de separación ha sido conocido por cinco jueces distintos, dado el traslado de magistrados titulares y el paso de magistrados suplentes. Al finalizar el mes de abril de 2004, el procedimiento se encontraba a la espera de que se realizara un estudio psicológico al menor, que se había acordado en el mes de enero para lo cual no se había fijado todavía fecha para explorar al niño. El padre durante todo ese tiempo había visto restringido el régimen de visitas y comunicaciones con su hijo, encontrándose durante esos meses sin poder mantener ningún contacto con su hijo, ni siquiera telefónicamente. El padre había sido objeto de 86 denuncias por hechos relativos a su relación de convivencia, por parte de su mujer, y en todas ellas fue absuelto (0316583).

— En un juzgado de Coslada, el Fiscal no pudo asistir a una comparecencia de medidas provisionales en un procedimiento de separación, en el que se decidía sobre la custodia de un hijo de doce años, tal y como resulta preceptivo en los artículos 749.2 y 771.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por tener que asistir el mismo día y hora a otros juicios (0302808).

Mención especial merece la situación en la que se encuentran los juzgados de familia de la ciudad de Madrid. La investigación se inició a raíz del escrito remitido por la Asociación Española de Abogados de Familia, en el que se comunicaba el estado de colapso que padecían esos juzgados —en aquel momento ocho—. Como dato más relevante, ponían en conocimiento del Defensor del Pueblo que las medidas provisionales eran decididas como término medio entre siete y ocho meses después de haber sido solicitadas y que el primer acto del trámite judicial de liquidación de la sociedad legal de ganancias se fijaba al año siguiente de haberse instado.

Según la información remitida desde el Consejo General del Poder Judicial, en el mes de febrero de 2003, la Comisión Permanente del Consejo acordó en relación con los juzgados de familia de Madrid, crear un equipo de refuerzo para cada uno de esos juzgados que actuaría como juzgado bis, por un periodo inicial de seis meses y en horario de tarde. Estos equipos de refuerzo, no se llegaron a constituir a lo largo de todo el año 2003.

Desde el Ministerio de Justicia, se reconoció que estos juzgados superaban con exceso los módulos de trabajo fijados por el Consejo General del Poder Judicial, ya que su carga media de trabajo superaba el módulo teórico para esta clase de órganos. Por este motivo se informaba que al finalizar el año 2003, se crearían dos nuevos juzgados de familia para la ciudad de Madrid, lo cual ya se ha producido.

En el año 2004 se recibieron las preocupantes cifras relativas a los asuntos registrados, resueltos y pendientes a lo largo del año 2003 en los ocho juzgados de familia de Madrid:

JUZGADO DE FAMILIA NÚMERO	ASUNTOS REGISTRADOS	ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES
22	1.658	1.435	1.032
23	1.481	1.489	626
24	1.614	1.480	670
25	1.751	1.671	882
27	1.559	1.450	940
28	1.691	1.495	869
29	1.548	1.498	549
66	1.614	1.408	786

Las cifras anteriores no incluyen los procedimientos relacionados con la fase de ejecución ni los de jurisdicción voluntaria, que en el caso de los juzgados de familia suelen ser muy numerosos. Hay que destacar también que el módulo de trabajo fijado por el Consejo General del Poder Judicial es de mil procedimientos registrados por juzgado y año.

Como puede observarse el único dato positivo de las cifras expuestas, es el que se refiere a la capacidad de trabajo de los ocho magistrados y magistradas que están al frente de esos juzgados, ya que todos ellos han superado en exceso en los asuntos resueltos los mil procedimientos. Procede por ello reconocer y poner de manifiesto la excelente labor realizada por todos los profesionales que desarrollan su trabajo en esos juzgados, toda vez que en esta ocasión el retraso existente no es imputable en modo alguno a su capacidad de trabajo.

La preocupante situación expuesta hace que, a juicio del Defensor del Pueblo, sea necesaria la creación de una jurisdicción de familia, debidamente dotada, no como un suborden de la jurisdicción civil, sino como un ente independiente. En el momento presente, muchos de los escritos que se reciben en esta Institución relacionados con este problema indican el terrible sentimiento de soledad y desconfianza hacia el sistema judicial que tienen las personas afectadas por una crisis de convivencia, al no dar respuestas a sus demandas, lo que les obliga a estar durante períodos de tiempo no deseados junto a personas que en muchas ocasiones generan situaciones violentas dentro de la pareja.

Además de los casos de dilaciones, que se han citado anteriormente, en otras ocasiones, los ciudadanos al dirigirse a esta Institución expresan su disconformidad con el hecho de no contar el órgano jurisdiccional que les ha correspondido, para resolver su procedimiento de separación o divorcio, con equipos técnicos para que informen sobre la problemática familiar antes de que el juez dicte sentencia. El estar residiendo en una u otra ciudad condiciona que el procedimiento judicial sea conocido por un juzgado de primera instancia dedicado a asuntos de familia o por un juzgado de primera instancia e instrucción.

Desde que en 1981 se crearon los juzgados de familia se ha podido constatar cómo estos órganos jurisdiccionales han venido resolviendo de forma eficaz y beneficiosa los pleitos en materia de familia. Con frecuencia se ha alegado que no es posible crear el orden jurisdiccional de familia, al no existir un número suficiente de asuntos en esta materia que justifique su implantación en todo el territorio español. La realidad actual pone de manifiesto que, en estos momentos, hay unas familias que dirimen sus controversias y tienen acceso a los juzgados de familia, órganos que de hecho actúan como pertenecientes a un órgano jurisdiccional propio, y por el contrario otras que dirimen sus conflictos en una jurisdicción mixta, civil y penal. La posibilidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a un juez de familia, pasa por extender a todo el territorio nacional los juzgados de familia, como orden jurisdiccional propio. Desgraciadamente con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral con la Violencia de Género, aunque se crean los juzgados de violencia sobre la mujer, sin embargo no se ha constituido una jurisdicción propia para resolver todos los conflictos que se derivan de la convivencia entre las personas, en los términos que ha solicitado el Defensor del Pueblo.

Es también frecuente que, desde el Consejo General del Poder Judicial, se autoricen los acuerdos de reparto de asuntos de procedimientos de familia con carácter exclusivo a determinados juzgados de primera instancia, en aquellas ciudades que no cuentan con juzgados de familia. Este hecho es un claro exponente de la conveniencia de que cada vez en un mayor número de ciudades se produzca una mayor homogeneidad a la hora de entender y resolver de las controversias derivadas del derecho de familia.

La realidad social existente en estos momentos en la sociedad española, pone de manifiesto cómo van apareciendo hechos nuevos a los que el ordenamiento y la organización judicial en su conjunto tienen que dar respuestas eficaces. Así sucede por ejemplo con la regulación de las parejas de hecho, cuyas consecuencias jurídicas en los supuestos de ruptura deben ser decididas en órganos jurisdiccionales distintos, especialmente cuando existen en una misma ciudad juzgados de primera instancia y juzgados de familia. Así ha sucedido, en algún caso, que las consecuencias derivadas de los aspectos económicos de esas parejas, se resuelven por los juzgados citados en primer lugar y los pronunciamientos judiciales relativos a los hijos que tienen en común son resueltos por los juzgados de familia.

Debe mencionarse también la respuesta que el ordenamiento en su conjunto da al fenómeno de la violencia doméstica. En un informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, de fecha 21 de marzo de 2001, relativo a la problemática jurídica derivada de la violencia doméstica, se incluían dentro de los aspectos organizativos, gubernativos y estructurales, dos apartados que se referían por una parte a la especialización de los juzgados y por otra a la necesidad de coordinación entre las jurisdicciones civil y penal. En relación con éste último, se indicaba que en multitud de ocasiones ante las jurisdicciones civil y penal se tramitan simultáneamente procedimientos que tienen como protagonistas a los mismos sujetos, por ello lo que se decida en la jurisdicción civil tendrá necesariamente, importantes consecuencias en la penal y viceversa, tanto en el plano personal como desde la perspectiva económica. Se hace constar en el citado informe que es imprescindible articular de manera rigurosa el correspondiente mecanismo de conexión entre ambas jurisdicciones. Afortunadamente, esa necesidad de coordina-

ción entre la jurisdicción civil y penal podrá realizarse en los denominados juzgados de violencia sobre la mujer, que han sido aprobados en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, si bien hay que tener en cuenta que sólo doce grandes ciudades contarán con esa clase de juzgados en régimen de exclusividad. En el resto de España las funciones de esos juzgados se realizarán en régimen de compatibilidad con otros órganos judiciales.

A juicio de esta Institución, las consideraciones anteriores refuerzan todavía más la necesidad de contar con un orden jurisdiccional propio que, salvando la tradicional separación entre el derecho civil y el derecho penal, incluya en su seno en sentido amplio todas aquellas cuestiones que se derivan de las crisis de convivencia entre las personas y resuelva todas aquellas consecuencias del tipo que sean, incluyendo por supuesto todo lo relativo a la protección de los hijos. El número de procedimientos que conocería ese orden jurisdiccional, sin lugar a dudas, permitiría que la gran mayoría de partidos judiciales pudieran contar con algún juzgado perteneciente a ese orden jurisdiccional o que en todo caso a nivel provincial, como sucede en otros ordenes jurisdiccionales, se dispusiera de juzgados de esta naturaleza. De esta forma, además sería posible la especialización de los profesionales que estarían al frente de estos juzgados, los cuales podrían conocer además de las materias que actualmente ya tienen asignadas los juzgados de familia, todo lo relativo a tutelas, incapacidades, parejas de hecho, reclamaciones o impugnaciones de acciones de paternidad y la instrucción de los hechos delictivos relativos a la violencia doméstica.

La creación de esta jurisdicción de familia ya fue propuesta desde el Defensor del Pueblo en el mes de septiembre de 2001 al Ministerio de Justicia. En aquel entonces, desde el mismo se participó que no era el momento de hacer un pronunciamiento definitivo sobre si era factible la adopción de la medida que se proponía, aunque no se descartaba su toma en consideración, valorando previamente las implicaciones y consecuencias que, desde el punto de vista del justiciable y del propio funcionamiento de la Administración de justicia, traería consigo la creación de la nueva jurisdicción demandada.

Dado que desde el año 2001 han seguido recibándose quejas que ponen de manifiesto las carencias que hoy presentan los juzgados encargados de resolver los procedimientos relacionados con las crisis de convivencia, en el mes de julio del año 2004 se remitió una recomendación al Ministerio de Justicia en la que, utilizando los argumentos que se acaban de exponer, se le instaba para que aprobara los puntos que a continuación se detallan.

En primer lugar, se solicitó el establecimiento de una jurisdicción propia, independiente y autónoma, encargada de resolver todas las consecuencias que se deriven de las crisis de convivencia, aglutinando en la misma todas aquellas cuestiones sobre esa materia que se encuentran hoy repartidas entre la jurisdicción civil y la penal.

En lo que respecta a este punto, el Ministerio de Justicia consideró que no era el momento oportuno para hacerlo, debido a que la reforma de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, introducía la modernización de la oficina judicial mediante nuevos sistemas organizativos y métodos de trabajo. Se señalaba, asimismo, que en el Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género se optaba por una fórmula de especialización, dentro del orden penal, de los jueces de ins-

trucción, creando los juzgados de violencia sobre la mujer y excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de jueces civiles.

Igualmente señalaba que debía de tenerse en cuenta la existencia de un Proyecto de Ley por el que se va a modificar el Código Civil, en materia de separación y divorcio, reforzando el principio de libertad de los cónyuges en el matrimonio, dependiendo de ellos la continuación de la convivencia y su vigencia.

Otra de las medidas propuestas versaba sobre la necesidad de que se estudiara la conveniencia de incluir dentro de esa jurisdicción, todo lo relativo a tutelas, incapacidades, adopciones, reclamaciones o impugnaciones de acciones de paternidad, reconocimiento y ejecución de resoluciones relativas a la sustracción internacional de menores por algún progenitor y las acciones que, relacionadas con el derecho de familia, puedan presentar las parejas de hecho.

El Ministerio de Justicia señaló sobre este particular que, actualmente, se está en una situación más idónea para proceder a la separación entre juzgados de primera instancia y juzgados de instrucción, al haberse suprimido el requisito de contar con diez o más juzgados en el partido judicial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 1, de la Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas y de modificación del procedimiento abreviado. La consecuencia inmediata de la separación de juzgados es la especialización de algún juzgado de primera instancia en derecho de familia. Con ello se conseguirá que todos los partidos judiciales que cuenten con un número importante de órganos judiciales, dispongan al menos de un juzgado especializado en derecho de familia. Matizaba en este punto que es el Consejo General del Poder Judicial, y no el Ministerio de Justicia, el órgano competente para especializar los juzgados.

La tercera medida se enmarcaba en la necesidad de que todos los partidos judiciales contaran con un número importante de órganos judiciales y dispusieran de al menos un juzgado perteneciente a la jurisdicción encargada de resolver las consecuencias jurídicas de las crisis de convivencia.

Otra de las deficiencias observadas por esta Institución, que ya se ha puesto de manifiesto en otros epígrafes, es la carencia de equipos técnicos. En este sentido, se solicitó que se dotara suficientemente a cada órgano judicial con los equipos técnicos adecuados, para que todos los juzgados pertenecientes a esta nueva jurisdicción contaran con la misma dotación, con independencia de cual sea su ubicación.

Por otro lado, también se consideraba necesaria la especialización dentro de la carrera judicial, con objeto de que los titulares de esos juzgados reciban una formación técnica apropiada para el tipo de materias que tienen que resolver. Igual propuesta se realizó también respecto de la segunda instancia, por considerar muy conveniente que alguno de los magistrados de las audiencias provinciales fueran especialistas en las cuestiones que tienen que resolver relacionadas con el derecho de familia.

En lo que respecta a los puntos anteriores, el Ministerio de Justicia trasladó al Consejo General del Poder Judicial estas cuestiones por tenerlas asignadas competencialmente en su Ley Orgánica.

Por último, se interesó solicitar la ampliación del número de plazas de miembros del Ministerio Fiscal, para que sea posible su presencia en todas aquellas actuaciones en las que la ley establece como preceptiva su asistencia.

En lo referido a este punto, el Ministerio de Justicia informó que el número de plazas de fiscales ha ido aumentando de manera considerable en los últimos años. Así, manifestó que la implantación de los juicios rápidos en el ámbito penal llevó aparejada un aumento, en los años 2001 y 2002, de 178 nuevas dotaciones de la segunda categoría y estaba previsto que en el año 2005 se diera un crecimiento de 100 nuevas plazas. Señaló, asimismo, que se tenía prevista para el desarrollo de la planta judicial durante el año 2005, la dotación de 250 unidades judiciales para todo el territorio nacional, lo que incidirá, de manera favorable, en el tiempo de resolución de los asuntos en todas las jurisdicciones, entre ellas, en la civil y, en concreto, en los juzgados de familia.

De la citada recomendación se remitió una copia a la Fiscalía General del Estado, la cual en su contestación se ha mostrado muy receptiva y coincidente con la mayoría de las apreciaciones que se realizaron desde el Defensor del Pueblo (0220559).

1.4.3. Incidencia de las últimas reformas legales en relación con la violencia doméstica

Desde que en 1989 se introdujo por primera vez en nuestro ordenamiento un artículo en el que se sancionaba dentro del Código Penal el maltrato en el ámbito doméstico, esta materia ha sido objeto de sucesivas modificaciones. Con el objetivo de que el tipo delictivo alcanzara a todas sus manifestaciones, y que su regulación cumpliera su objetivo tanto en los aspectos preventivos como en los represivos, se ha incrementado de manera coherente y proporcionada su penalidad, incluyéndose todas las conductas que puedan afectar al bien jurídico protegido. Ello ha sido posible gracias a diferentes leyes aprobadas durante el año 2003 y los últimos meses del año 2002.

En este sentido, la reforma propiciada por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, afectó sustancialmente a los artículos 153 y 173 del Código Penal, ofreciendo una nueva redacción que diferenciaba la aplicación de uno u otro en función de la existencia o no de habitualidad en la conducta delictiva de maltrato, siendo de aplicación el artículo 173 en caso de estimar su concurrencia. De esta forma se incluyen entre las conductas reguladas en el artículo 153 del Código Penal, las que antes se sancionaban como faltas en los artículos 617.1 y 2, y 620.1 del Código Penal, permitiéndose la imposición de las penas de prisión y privación del derecho a la tenencia y porte de armas.

Por lo que se refiere a los delitos de violencia doméstica cometidos con habitualidad, recogidos en el artículo 173 del Código Penal, han sido dotados de una mejor sistemática, ampliando además el círculo de sus posibles víctimas, imponiendo, en todo caso, la privación del derecho a la tenencia y porte de armas, abriendo la posibilidad de que el juez o tribunal sentenciador acuerde la privación de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento.

Por su parte, la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, modificó los artículos 795.2 a) del Código Penal, y 962 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, permitiendo la

celebración inmediata de los juicios de faltas a los que se refiere el artículo 620 del Código Penal, cuando esa falta se cometa contra alguna de las personas mencionadas en el artículo 173.2 del texto penal.

En el ámbito procesal, la Ley 38/2002, de 24 de octubre, de Reforma Parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre procedimiento abreviado, afectó también a las infracciones relativas a la violencia doméstica. En concreto, supuso una modificación del artículo 795.2 a), al extender el nuevo procedimiento de juicios rápidos a los delitos de lesiones, coacciones, amenazas o violencia física o psíquica habitual, cometidos contra las personas a que se refiere el artículo 173.2 del Código Penal, según la redacción de la Ley Orgánica 15/2003.

La Ley 27/2003, de 31 de julio, creó la orden de protección a las víctimas de la violencia doméstica, mediante la introducción del artículo 544 ter en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, completándose así la regulación de las medidas cautelares aplicables a esta clase de delitos. En este sentido, el juzgado de instrucción podrá adoptar las medidas penales que enumeran los artículos 13 y 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como otra serie de medidas de carácter civil siempre que no hubiera ningún órgano de esta jurisdicción conociendo de las mismas. También se podrá pronunciar sobre la atribución del uso y disfrute de la vivienda o sobre el régimen de visitas, entre otras cuestiones, sin olvidar que estas medidas de carácter civil tienen una vigencia temporal de treinta días, en los cuales el interesado deberá presentar la petición correspondiente ante la jurisdicción civil. El órgano competente podrá ratificar, modificar o dejar sin efecto las medidas adoptadas cautelarmente por el juzgado de instrucción.

En complemento de la Ley anterior, se aprobó el Real Decreto 355/2004 de 5 de marzo, por el que se creó un registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, en el que se pudieran inscribir todas las penas y medidas de seguridad adoptadas en sentencia, así como las medidas cautelares y órdenes de protección acordadas en procedimientos penales en trámite, cuando el inculpado fuera el mismo, y por este tipo de infracciones.

La última Ley aprobada en relación con la materia que se viene comentando ha sido la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Esta Ley establece medidas de sensibilización en el ámbito educativo, en el de la publicidad, en el sanitario, en el asistencial y en el laboral. Además afecta también a la organización judicial y a la respuesta que desde la Administración de justicia se ofrece a esta clase de violencia. Dentro del aspecto asistencial destaca la idea de consignar unos recursos económicos, compatibles con las ayudas previstas en la Ley 35/1995 de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.

Otra de las novedades más importantes en el ámbito laboral pasa por posibilitar la movilidad geográfica de las trabajadoras víctimas de violencia de género, además, cuando se produzcan esos delitos la mujer maltratada tendrá derecho a una reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, al cambio de centro de trabajo o la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo.

En relación con lo anterior, se conecta la reforma del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para que las víctimas de esta clase de violencia generen dere-

cho a la situación legal de desempleo, cuando se resuelva o se suspenda voluntariamente su contrato. En el terreno educativo se establece la inclusión de la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre hombres y mujeres, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.

En el ámbito estrictamente penal se incluye, dentro de los tipos agravados de lesiones, uno específico que incrementa la pena cuando la lesión se produzca contra quien sea, o haya sido, la esposa del autor o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia. También se castigarán como delitos las coacciones leves y las amenazas leves de cualquier clase, cometidas contra las mujeres mencionadas con anterioridad, propugnando con ello la desaparición de las faltas y la consecuente sanción de cualquier acto violento dentro de este género como delito. Asimismo, se crean unos órganos especializados con la denominación de «Juzgados de Violencia sobre la Mujer», donde se compaginan los diferentes aspectos penales y civiles que puedan concurrir en la misma causa.

Desde el Defensor del Pueblo se ha seguido con interés la aplicación práctica de las anteriores leyes a lo largo del año 2004. Prueba de ello fue la apertura de una investigación de oficio en el mes de abril de 2004, como consecuencia de las noticias difundidas por los medios de comunicación, según las cuales, dos personas sobre las que pesaba una orden de alejamiento la incumplieron (en Madrid y Sevilla), ocasionando graves lesiones en un caso a la esposa, y en el otro a la que había sido novia del agresor. De forma paralela, se publicaba que en la Comunidad de Madrid se estaba poniendo en marcha un mecanismo electrónico que permitiría a los cuerpos de seguridad, y las personas que cuenten con una orden de protección a su favor, conocer la situación en la que se encuentra la persona sobre la cual se ha acordado el alejamiento.

A la vista de lo anterior, se inició la referida investigación para conocer las incidencias y disfunciones que en la práctica se estaban presentando respecto al cumplimiento de las órdenes de alejamiento, en los casos de violencia doméstica. Además se pretendía también conocer los planes de actuación para ejecutar de manera eficaz las nuevas penas previstas en los artículos 33 y 39 del Código Penal, vigentes desde el 1 de octubre de 2004, y que se refieren a la localización permanente del condenado, la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos, la prohibición de aproximarse y de comunicarse con la víctima, sus familiares o las personas que determine el juez.

A tales efectos, se solicitó la colaboración de la Secretaría de Estado de Seguridad, en orden a conocer cuál era el protocolo de actuación que seguían los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado cuando un órgano judicial, al amparo del artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, acordaba una orden de alejamiento. Igualmente se interesaba información acerca de las principales incidencias o disfunciones que en la práctica se estaban detectando a la hora de ejecutar esas órdenes, indicando cualquier propuesta o iniciativa que, a juicio de esa Secretaría de Estado, pudiera contribuir a mejorar la integridad física de las personas a las que se pretende proteger con esas órdenes. Por otro lado, se quería conocer si existía alguna previsión acerca de las actuaciones policiales que se fueran a poner en práctica a partir del 1 de octubre de 2004, con la entrada en vigor de las nuevas penas previstas en los artículos 33.4, letra *g*), y 39, letras *f*), *g*) y *h*), del Código Penal.

También se pidió un informe al Fiscal General del Estado para conocer las incidencias o disfunciones detectadas en la práctica por los miembros de ese Ministerio, respecto de la ejecución de la orden de alejamiento prevista en el artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, indicando cualquier propuesta o iniciativa que, a su juicio, pudiera contribuir a mejorar la integridad física de la persona a favor de la cual se dicta dicha orden. Asimismo solicitamos su colaboración para conocer si la Fiscalía General tenía previsto emitir alguna circular o instrucción, respecto a los trámites y requisitos que debían realizarse judicialmente para ejecutar las penas previstas en los artículos 33.4 letra g) y 39 letras f), g) y h), del Código Penal.

Para completar la investigación, se pidió a la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, cuáles eran las características del mecanismo detector de proximidad (brazalete y agenda electrónica) que por la misma se estaba diseñando, para alertar a las víctimas cuando pudieran ser objeto de alguna agresión por la persona a la que judicialmente se hubiera impuesto una orden de alejamiento, o una pena de localización permanente, o de prohibición de aproximación a la víctima o a su familia. A juicio de esta Institución, iniciativas como la emprendida por esa Consejería contribuyen, sin ningún género de dudas, a crear las condiciones adecuadas para una mejor protección de la integridad física de las personas que padecen malos tratos y agresiones relacionados con la convivencia. Por último, se felicitó al Colegio de Farmacéuticos de Madrid por su aportación a un proyecto que, sin lugar a dudas, contribuirá a una mejor protección de las víctimas de malos tratos. La intención de esta Institución es la de apoyar y promover ante otras administraciones iniciativas como la que se ha acometido en la Comunidad de Madrid.

De todas las actuaciones anteriores, se dio traslado a la Asociación Española de Abogados de Derecho de Familia y a la Asociación de Mujeres Juristas Themis, para conocer los problemas detectados en la práctica respecto de la ejecución de la orden de alejamiento, prevista en el artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con objeto de que esas asociaciones hicieran llegar cualquier propuesta o iniciativa que pudiera contribuir a mejorar la utilización de dicha orden. Por otro lado, se solicitaba igualmente su colaboración en orden a conocer si habían realizado algún estudio, respecto a las posibles incidencias o dificultades que pudieran presentarse respecto a la ejecución de las penas previstas en los artículos 33.4, letra g) y 39 letras f), g) y h), del Código Penal.

El Secretario de Estado de Seguridad remitió el Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, aprobado el 10 de junio de 2004. Dicho Protocolo había sido igualmente remitido a las direcciones generales de la Guardia Civil y de la Policía, para su publicación en los boletines u órdenes generales propios de cada cuerpo, así como a las delegaciones de Gobierno. Del mismo modo, se envió copia para su conocimiento a la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña y a la Viceconsejería de Seguridad del Gobierno Vasco. Con la aprobación de dicho Protocolo se pretendía solucionar las incidencias que se han venido detectando en relación con este tema, entre ellas la falta de comunicación entre los agentes policiales y los órganos judiciales, que actualmente aparece ya regulada.

Por otro lado, la Secretaría de Estado de Seguridad comunicó que el Consejo de Ministros, celebrado el día 7 de mayo de 2004, aprobó el Plan de medidas urgentes para

la prevención de la violencia de género, en relación con el cual el Ministerio del Interior había adoptado las siguientes actuaciones:

— Incremento de las plantillas de las unidades especializadas en la protección de la mujer tanto del Cuerpo Nacional de la Policía como de la Guardia Civil.

— Elaboración de un «mapa de riesgo» de la incidencia de las infracciones penales en esta materia en cada territorio.

— Elaboración y aprobación del «Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación de los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género».

— Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a través del Convenio Marco de Colaboración, para que los Cuerpos de la Policía Local participen de forma más coordinada y eficaz en la vigilancia y cumplimiento de las órdenes de protección dictadas por la autoridad judicial.

Por último, en relación con las previsiones de actuación policial a partir de la entrada en vigor de las nuevas penas previstas en los artículos 33.4.g) y 39 f), g) y h) del Código Penal, se consideró que cada caso requeriría un previo estudio de la situación y una posterior adopción de medidas en función del riesgo evaluado. También se señalaba la necesidad de coordinar el trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con las policías locales, unido todo ello a la mayor utilización de los medios tecnológicos y electrónicos que permitan una mejor vigilancia y seguimiento de las personas sobre las que recaen las órdenes de alejamiento.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado elaboró un detallado informe en el que se ponían de manifiesto las incidencias detectadas desde el punto de vista jurídico. Se destacaba en ese informe que sería bueno sugerir una adecuada regulación del control electrónico de los afectados por la orden de alejamiento, ya que el nuevo artículo 48.4 del Código Penal prevé que el juez o tribunal pueden acordar el control de la medida de alejamiento a través de los medios electrónicos que lo permitan, pero tal precepto se está refiriendo a las penas de alejamiento, no incluyendo a las medidas cautelares. Tal vez el problema que se acaba de señalar ha quedado solucionado con la previsión legal que contiene el artículo 64.3º de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Por otro lado, coincide ese informe con el de la Secretaría de Estado de Seguridad al destacar la gran responsabilidad que está recayendo sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por lo que se hacía hincapié en la necesidad de asignar de forma adecuada los medios materiales y personales disponibles, llevando a cabo una maximización de su gestión. Desde un punto de vista práctico, el principal problema para que la Fiscalía desarrolle adecuadamente su labor se refiere a la retractación de las propias víctimas de malos tratos, lo que impide la obtención de sentencias condenatorias en las causas. En concreto, indica el Fiscal en su informe que con frecuencia la víctima se retracta de sus declaraciones, otras veces solicita que se dejen sin efecto las medidas cautelares, o bien se ausenta del procedimiento, no asiste al juicio oral u obstaculiza la averiguación de la verdad proporcionando versiones que explican lesiones u otros datos objetivos con argumentaciones ajenas al maltrato.

En otro punto del informe se destaca que desde algunas fiscalías, se ha señalado la fraudulenta utilización de las órdenes de protección, previstas legalmente para casos en los que existen indicios fundados de la comisión de un delito o falta relacionada con actos de violencia doméstica, y que en ocasiones se están utilizando por algún miembro de la pareja para obtener en escasas veinticuatro horas de un servicio de guardia la adopción inmediata de medidas de carácter civil relativas a la atribución de la guarda y custodia de hijos menores, domicilio familiar, pensión de alimentos y régimen de visitas, que en la tramitación ordinaria de un juzgado de primera instancia o familia se demorarían unos meses.

Según el informe recibido, se está detectando un uso generalizado de la orden de protección frente a la solicitud de la medida de prohibición de aproximación. La petición de la medida cautelar de alejamiento, a través de una orden de protección, conlleva la necesidad de celebración de una audiencia para adoptar medidas cautelares, que en bastantes casos, por ejemplo las prohibiciones del artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, podrían adoptarse de oficio y directamente por el juez. Cuando se solicite exclusivamente una prohibición de aproximación, su tramitación como orden de protección genera más inconvenientes que ventajas en orden a su ágil adopción, ya que la imposibilidad de citación a la comparecencia del presunto maltratador lleva a la suspensión de esa comparecencia. Propone el Fiscal en su informe que debería informarse a las víctimas de que si lo único que se interesa es el alejamiento, es más eficaz solicitarlo autónomamente y no a través de la orden de protección. Tal conclusión se obtiene al aplicar lo dispuesto en los artículos 13, 544 bis y 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por último, se comunica que la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado está elaborando un borrador de Circular sobre las novedades legislativas introducidas por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, y entre ellas las que afectan a los artículos 33 y 39 del Código Penal.

Del contenido de dicho informe se dio traslado a la Secretaría de Estado de Seguridad, dada la relevancia de las apreciaciones contenidas en él, con el fin de que los funcionarios policiales asesoren a las víctimas en relación con la medida más adecuada en función de su situación, para poder así optimizar la utilización del sistema.

Al finalizar el año, no se había recibido informe alguno de la Asociación de Mujeres Juristas Themis ni de la Asociación Española de Abogados de Derecho de Familia. Asimismo, ha sido necesario requerir la información a la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (F0400046).

1.4.4. La mediación familiar y los puntos de encuentro como mecanismos para paliar los conflictos en las parejas o en las familias

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación con el objetivo de conocer con exactitud la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro en todas las comunidades autónomas. Esta iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear

propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

El concepto de familia actual ha experimentado una transformación respecto del esquema tradicional en el que se establecía la vida en familia. En muchas ocasiones resulta difícil lograr que las relaciones interpersonales dentro de las unidades familiares sean verdaderamente afectivas y satisfactorias. Parece por ello evidente que la sociedad actual precisa de nuevas formas para dar solución a los conflictos de manera que se evite el enfrentamiento abierto entre las personas que mantienen o que han mantenido una convivencia, evitando así también los costes que supone el derivar esos conflictos siempre a la Administración de justicia.

A pesar de que la mediación familiar constituye una figura nueva en nuestro país, no representa ninguna novedad en otros ordenamientos jurídicos. Dos recomendaciones del Consejo de Europa (12/1986 y 1/1998) han puesto de manifiesto la importancia de promover, reformar y profundizar la mediación familiar. Una vez recibidos casi en su totalidad los informes recabados a las distintas comunidades autónomas, se puede afirmar que aunque el trato normativo que se da a la mediación familiar es muy desigual (sólo cuatro comunidades autónomas cuentan con leyes que desarrollen esta figura), sin embargo buena parte de las administraciones coinciden en destacar las múltiples ventajas que presenta esta manera de abordar los conflictos y que en esencia se pueden concretar en los siguientes puntos:

- a) Se incrementa el protagonismo de las partes en la solución de un problema que ellas mismas han creado.
- b) Se da mayor estabilidad a los acuerdos, los cuales a su vez se cumplen de manera voluntaria, sin tener que recurrir a la vía coactiva.
- c) Las personas que intervienen reciben un aprendizaje social que les permitirá por la experiencia recibida abordar otros conflictos aplicando las técnicas aprendidas en el caso que les afecta.

Los diferentes informes que se han recibido en esta Institución ponen también de manifiesto una serie de principios o características que, en opinión de la mayoría de las comunidades autónomas, todo proceso mediador en el ámbito familiar debe reunir. Estos principios son:

1. Voluntariedad. Son las partes las primeras que tienen que querer someterse a ese proceso, descartándose por ello la mediación preceptiva u obligatoria. A los poderes públicos les corresponde facilitar el acceso a programas de mediación, dando a conocer a los interesados que existen iniciativas, distintas de las que tradicionalmente conocemos, para resolver pacíficamente tanto los conflictos, bien el ámbito de la pareja o bien los de carácter intergeneracional que se producen entre los distintos miembros de la unidad familiar.
2. Imparcialidad y neutralidad. El mediador no defenderá nunca los intereses de una de las partes, es más, el éxito de su intervención vendrá en buena parte propiciado por la manera en la que sepa tratar y garantizar de manera similar los intereses de las dos partes, proponiendo soluciones y nunca imponiendo acuerdos.

3. Profesionalidad del mediador. La obtención de un resultado óptimo en un proceso mediador en el ámbito familiar pasa en buena medida por la adecuada capacitación de la persona que realiza la mediación.

4. Confidencialidad. Se trata de un principio esencial de toda mediación. Sólo teniendo garantizadas las partes ese deber de secreto que afecta al mediador, podrán hablar y reconocer de manera clara los problemas que tratan de solucionar mediante esa mediación.

5. Se excluye la mediación cuando hay violencia. No es posible mediar cuando en las partes ha existido violencia (sexual, abusos, malos tratos físicos o psíquicos, coacciones o amenazas). La razón fundamental se debe a que las partes no están en igualdad de condiciones a la hora de llegar a un acuerdo.

En los informes recibidos se ha podido constatar que existe un grupo de cuatro comunidades autónomas que cuentan con una regulación normativa sobre mediación familiar. En concreto se trata de las comunidades autónomas de Cataluña, Galicia, Valencia y Canarias. Siendo de destacar que, únicamente, las comunidades de Galicia y Cataluña han desarrollado sus leyes reglamentariamente. Según la información recibida desde esta última Comunidad, la existencia de una ley que regula esa materia y la debida preparación de los profesionales que trabajan en mediación familiar ha dado lugar a que hayan finalizado con acuerdo un 72% de los casos en los que han intervenido.

La mayoría de las comunidades, a pesar de que carecen de un marco legal en el que se regulen los requisitos que debe reunir todo proceso de mediación, quiénes pueden acceder al mismo, la cualificación profesional de los mediadores y qué materias son susceptibles de mediación, ofrecen un servicio de mediación que se articula a través de convenios de colaboración entre la correspondiente consejería y entidades privadas. Esta Institución considera que, dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación como forma de resolución de conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, deben ser los parlamentos de las comunidades autónomas los que regulen por ley todos esos aspectos, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios sean necesarios con entidades privadas una vez que exista una normativa básica que permita a todos los ciudadanos conocer el funcionamiento de ese servicio. Por todo ello, se recomendó a las comunidades autónomas que todavía no tenían un marco normativo que adoptaran las iniciativas necesarias para la aprobación de las correspondientes leyes que regulen en cada territorio la mediación familiar.

Por otro lado, cabe mencionar que Ceuta y Melilla son las únicas que no ofrecen ese servicio, aunque los informes recibidos ponen de manifiesto las previsiones para poner en funcionamiento el servicio en próximas fechas.

Esta Institución desea incidir en la importancia de la formación del mediador debido a que no tiene un cuerpo teórico propio sino que tiene una naturaleza interdisciplinar, nutriéndose de diversas fuentes como la sociología, la psicología y el derecho, lo que conlleva a que las administraciones deben tener especial cuidado a la hora de seleccionar a las personas que realizarán la mediación familiar.

Por otro lado, especial mención debe hacerse a la iniciativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, a través de la página web de la Consejería competente, facilita a los ciudadanos los medios para solicitar la mediación familiar simplemente cumplimentando un impreso que se remite vía correo electrónico a la oficina donde se presta el servicio. Con este tipo de actuaciones se pretende ir incrementando la utilización de este recurso, con el objetivo de poder intervenir en el 10% de las separaciones que se produzcan anualmente en esa Comunidad.

La investigación se hizo también extensiva a los llamados puntos de encuentro como lugares en los que se trata de normalizar las relaciones paterno-materno-filiales cuando las rupturas de convivencia se producen de manera poco pacífica, o bien en los casos de menores tutelados por la Administración cuando los menores se encuentran sometidos a algún tipo de intervención social (guardas, acogimientos o desamparos) y existe algún tipo de conflicto entre los adultos implicados. Hace ahora algo más de diez años que se abrió el primer punto de encuentro en nuestro país; desde entonces han venido sucediéndose diferentes iniciativas, a favor de ir constituyendo nuevos puntos de encuentro, si bien no existe uniformidad ni en cuanto a su implantación en todo el territorio nacional ni en cuanto a su organización y funcionamiento. Ninguna Comunidad autónoma cuenta con un marco normativo en el que se regulen esos puntos de encuentro, aunque, muchas sí cuentan con convenios con entidades sin ánimo de lucro y prestan ese tipo de servicios. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía todos esos aspectos se encuentran recogidos en las «Normas básicas de funcionamiento general del Programa de Orientación Punto de Encuentro Familiar», que ha elaborado la Dirección General de Infancia y Familia.

A pesar de ello todos los informes recibidos señalan la necesidad de que existan esos puntos de encuentro, ya que son necesarios para mantener y favorecer el derecho del menor a relacionarse con ambos progenitores, al mismo tiempo que evitan la aparición de conflictos al tratarse de lugares neutros que cuentan con profesionales debidamente capacitados.

Las actuaciones desarrolladas por la mayoría de las administraciones ponen de manifiesto que las comunidades autónomas se han adelantado a las previsiones normativas y aun sin contar con un marco legal que desarrolle cuál es la función de los puntos de encuentro y qué profesionales deben ser los encargados de ese servicio, han ofrecido a los ciudadanos unos medios para hacer frente a unas necesidades que aparecen en el seno de la familia. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tutelar. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización del servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el régimen de visitas.

En el caso de Cataluña existen ocho puntos de Servicio de Atención Familiar en los que además se ofrece una orientación y atención personalizada a las familias que lo piden, interviniendo también en casos de trastornos alimenticios, de comportamiento y de consumo de sustancias estupefacientes. Según los datos facilitados por esa Administración, la actividad desplegada por la red de Servicios de Atención Familiar ha afectado a 1.300 familias, habiendo intervenido en un 40% de los casos con problemas que afectan a hijos e hijas adolescentes, en un 25% a conflictos de pareja y en un 18% a relaciones familiares en conflicto. Esta oferta de recursos también se presta en la Comunidad Valenciana, ya que las prestaciones que se ofrecen en esos puntos de encuentro comprenden desde las visitas tuteladas y la supervisión del régimen de visitas, a intervenciones psicosociales individuales y familiares, así como orientación mediadora y elaboración de informes.

A nivel general, la demanda del servicio se adecua a los servicios existentes en la mayoría de las comunidades autónomas. Cabe destacar el caso de Valencia y de Palma de Mallorca, donde la demanda existente supera las previsiones, por lo que parece recomendable la ampliación del servicio tanto en lo que a personal se refiere como al horario de funcionamiento. Especial mención debe realizarse a la buena gestión que se realiza de los puntos de encuentro en las islas de Ibiza y Formentera, donde se admite que los ciudadanos que precisan de este recurso puedan acceder al mismo tanto si tienen una decisión judicial como si son derivados desde los servicios sanitarios, sociales o educativos.

Por otro lado, cabe destacar que las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no disponen del servicio de puntos de encuentro familiar en sus territorios, aunque según manifiestan en sus informes las consejerías competentes en esas ciudades se prevé que puedan empezar a funcionar en un corto plazo.

Por todo ello, esta Institución ha instado a todas las comunidades autónomas a que, teniendo en cuenta los principios básicos enumerados y los trabajos previos realizados por todas ellas, se elabore la correspondiente ley en la que se recojan todos los aspectos que afectan a este tipo de servicio, especialmente en cuanto a normas de funcionamiento, ubicación, acceso al mismo por parte de los ciudadanos y cualificación profesional de las personas que trabajan en los mencionados puntos de encuentro familiar.

Partiendo de cuanto se acaba de exponer y, sobre todo, teniendo en cuenta que tanto la mediación familiar como los puntos de encuentro familiar tienen en nuestro país un tratamiento normativo nada homogéneo y en muchas ocasiones inexistente, esta Institución ha considerado oportuno remitir una recomendación al Ministerio de Justicia con objeto de que dentro de la iniciativa legislativa que tiene asignada ese departamento y, especialmente teniendo en cuenta el reciente proyecto de ley presentado en el Parlamento para reformar el derecho de familia, se aproveche la ocasión para introducir en la legislación del Estado una normativa básica que sirva para homogenizar y, al mismo tiempo, para regular todos aquellos aspectos que afectan a la mediación familiar y a los puntos de encuentro, teniendo en cuenta para ello las consideraciones descritas anteriormente.

Por último, debe dejarse constancia que de todas las administraciones autonómicas a las que se solicitó su colaboración, únicamente no envió el informe, pedido y reiterado varias veces, la Comunidad Autónoma de Canarias.

Respecto a las recomendaciones realizadas, no han tenido todavía respuesta por parte de las administraciones afectadas debido a que fueron remitidas en el mes de diciembre del pasado año 2004 (0305008).

1.5. Quejas tramitadas en relación con el derecho de defensa

1.5.1. Situaciones que dificultan o entorpecen el correcto ejercicio del derecho de defensa por parte de los abogados

Entre los derechos fundamentales el de defensa adquiere una importancia especial, ya que gracias a él es posible hacer realidad otros muchos derechos. Este es el motivo por el que desde el Defensor del Pueblo se presta especial atención a aquellas situaciones en las que se ponen dificultades o se entorpece el correcto ejercicio del mismo.

En uno de los casos conocidos se dirigieron a esta Institución diferentes abogados en la ciudad de Valencia, trasladando su preocupación por diversas prácticas que habían detectado en relación con el derecho de defensa de los extranjeros. En especial la vulneración que se estaba produciendo afectaba a la confidencialidad y reserva que deben tener las entrevistas entre abogado y defendido. En el escrito recibido se decía que esas entrevistas se desarrollaban siempre en presencia de un policía. Al parecer, en algunos organismos estas mismas quejas habían provocado que se habilitase un despacho para que los letrados, a puerta cerrada, pudieran mantener entrevistas con sus representados. Por contra en la Jefatura Superior de Policía de Valencia, donde se notificaba la incoación de los expedientes de expulsión, persistía el problema. También se manifestaba que incluso se habían presentado denuncias derivadas de estas prácticas que hacían que el trabajo del letrado se desarrollara en condiciones nada adecuadas para la función que tiene encomendada. A la queja recibida se adjuntaba una instrucción policial en la que se justificaba la presencia policial durante la entrevista entre el abogado y su defendido.

En el informe enviado desde la Dirección General de la Policía se indicaba, entre otras consideraciones, que las entrevistas reservadas detenido-letrado se efectuaban en el escrupuloso cumplimiento y respeto de los derechos de las personas detenidas bajo custodia policial. En lo que afectaba a la instrucción impartida, efectivamente la misma se refería al momento en el que el detenido se encontraba en las dependencias de la inspección central de guardia, y tenía por objeto que el derecho a la defensa pudiera ser ejercido sin poner en peligro la seguridad de las personas, teniendo en cuenta además la naturaleza de las instalaciones donde dicha entrevista debía llevarse a efecto.

La instrucción decía expresamente que la habitación tenía que permanecer abierta y el policía de custodia no debía perder de vista al detenido, pero a cierta distancia para que la conversación mantenida entre éste y el abogado no pudiera ser escuchada. Según se mencionaba, ello era debido a que muchos de los detenidos extranjeros sobre los que se actuaba podían ser también delincuentes considerados como peligrosos que podían en algún momento poner en peligro tanto su integridad física, como la del letrado, otros detenidos o incluso la de los policías encargados de su custodia.

En opinión del Defensor del Pueblo, tanto las normas procesales como las reguladoras de la profesión de abogado, establecen con carácter primordial la entrevista reserva-

da entre abogado y cliente, como punto de partida de la relación de confianza que les tiene que vincular. La entrevista forma parte esencial de la asistencia letrada, hasta el punto que la reciente Ley 38/2002, de 24 de octubre, al referirse a las diligencias previas en el artículo 775 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal expresamente determina que «tanto antes como después de prestar declaración se le permitirá entrevistarse reservadamente con su abogado...». En este sentido se ha pronunciado claramente nuestro Tribunal Constitucional que resolvió esta cuestión recogiendo la trascendental relevancia respecto de la confianza y la correlativa confidencia -secreto profesional- como elementos que forman parte del núcleo esencial del derecho de defensa (Sentencia 110/1984, de 26 de noviembre). El Código Deontológico, aprobado por acuerdo del Pleno del Consejo General de la Abogacía de 27 de septiembre de 2002, en sus artículos 4 y 5, regula de manera expresa la confianza y el secreto profesional que rige las relaciones entre el abogado y su defendido.

Por todo ello el Defensor del Pueblo formuló una recomendación a la Dirección General de la Policía tendente a que se habilitase un lugar adecuado en todas las dependencias policiales, para que se hiciese compatible el derecho del ciudadano extranjero a entrevistarse reservadamente con su letrado y al mismo tiempo fuera posible adoptar las medidas básicas de seguridad que impidiesen la fuga de la persona cuya custodia tuviesen encomendada los funcionarios policiales. En el momento de elaboración de este informe se está a la espera de recibir la oportuna contestación a la recomendación formulada (0315903).

En otra queja se dirigió a esta Institución el presidente de la Asociación Profesional de Abogados del Turno de Oficio de la Comunidad de Madrid, dando traslado de su preocupación por el perjuicio que se estaba ocasionando al colectivo de profesionales que representaba, por el retraso que se estaba produciendo a la hora de proceder al pago de emolumentos tras la asistencia jurídica gratuita prestada. En la fecha de elaboración de este Informe se han recibido los informes solicitados al Consejo General de la Abogacía Española, a la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y al Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid, encontrándose en estudio los mismos pendientes de adoptar la decisión que proceda (0418469).

La presidencia del Consejo General de la Abogacía Española envió al Defensor del Pueblo una copia de la carta que, en el mes de junio de 2004, había a su vez remitido a la presidencia del Consejo General del Poder Judicial, en la que se le planteaba el injusto e inveraz comunicado emitido por la Junta de Jueces de Barcelona, imputando a los abogados la responsabilidad o culpa de la existencia de denuncias falsas. En segundo lugar desde el máximo órgano de la abogacía española, se planteaba al órgano de gobierno del poder judicial, su malestar por el acuerdo adoptado por la Junta General de Jueces de Cartagena, en el que habían hecho llegar al Consejo, que no consideraban adecuado que se admitiesen sin reparo por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial escritos de los colectivos profesionales con críticas a actuaciones estrictamente jurisdiccionales. Por último, el Consejo General de la Abogacía daba cuenta del informe elaborado por la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, en el que se concluía que no era legalmente exigible la entrega de copia del atestado al letrado, en el momento de asistir a una persona en dependencias policiales.

Teniendo en cuenta el contenido de ese escrito se solicitó un informe del Consejo General del Poder Judicial, acerca de la decisión que se iba a adoptar respecto de las dos primeras cuestiones planteadas y de la Fiscalía General del Estado, con objeto de conocer si desde la misma se suscribía íntegramente el contenido del informe emitido por la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife.

Asimismo, dado que por distintas noticias aparecidas en los medios de comunicación se supo que el Colegio de Abogados de Lleida había elaborado un informe para que se les entregase copia íntegra de las actuaciones policiales, se interesó también un informe de dicha corporación.

En estos momentos se está a la espera de que se remitan los dos primeros informes que se han interesado. Por su parte, el Colegio de Abogados de Lleida ha remitido una comunicación consistente en un acuerdo adoptado por dicha corporación como consecuencia de los problemas originados tras la entrada en vigor de los denominados juicios rápidos, en el que, entre otras precisiones, se apuntaba la necesidad de que los Cuerpos de seguridad del Estado entreguen una copia del atestado al letrado defensor, de la misma manera que se hace llegar al Ministerio Fiscal, así como que puedan los letrados intervinientes mantener una entrevista reservada con su cliente, en una dependencia adecuada. En la fecha de realización de este Informe se encuentra en estudio el informe enviado, a la espera de recibir el resto de las comunicaciones para adoptar la decisión que legalmente proceda (S0400208).

Finalmente, conviene reseñar en este apartado una investigación abierta a finales del pasado año tras recibirse una comunicación de la titular del Juzgado de Instrucción número 2 de San Javier, en virtud de la cual acompañó una copia de un acuerdo tomado por el Colegio de Abogados de Murcia, el 19 de noviembre de 2004, por el que se procedía a suspender todos los turnos de oficio de dicha corporación, cuando se encontrase en funciones de guardia ese órgano judicial, debido según se hacía constar «... a la vista de los acontecimientos sucedidos esta mañana...».

Dado que de la documentación aportada por esta profesional no se desprendían las razones que habían provocado la adopción de esa drástica medida, que de ejecutarse en todos sus términos podría vulnerar derechos reconocidos expresamente en nuestra Constitución, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Fiscalía General del Estado y a la citada corporación, para saber, en primer lugar si el Ministerio Fiscal tenía conocimiento de esta situación, así como, en su caso, qué motivos podían haber determinado la adopción del acuerdo de referencia y las medidas que se preveía llevar a efecto para salvaguardar el derecho de defensa consagrado en nuestro texto constitucional. Por otra parte, se interesó que el Colegio de Abogados de Murcia indicase las razones que habían determinado la adopción del referido acuerdo. En la fecha de elaborar este Informe estamos pendientes de recibir las pertinentes contestaciones (0427055).

1.5.2. Falta de información de algunos colegios de abogados, respecto a los ciudadanos que acuden a ellos

Las relaciones del Defensor del Pueblo con los colegios de abogados continúan siendo estrechas, colaborando para conseguir una mejor prestación de servicios a los ciuda-

danos. Así, cuando se han detectado carencias en la información a los justiciables, se han efectuado sugerencias o recomendaciones a las corporaciones correspondientes que, en la mayoría de los casos, han sido aceptadas.

Una ciudadana nos expuso que se había dirigido a las dependencias del Colegio de Abogados de A Coruña para solicitar se le nombrase un letrado que asumiese la defensa de sus intereses en un determinado procedimiento que tenía intención de interponer. Allí se le facilitó información sobre una serie de documentos que debía presentar para que se procediese al nombramiento interesado. Durante varios días recopiló los mismos, satisfaciendo la cantidad económica para la expedición de alguno de ellos. Con los documentos en su poder se dirigió nuevamente al Colegio, donde por primera vez se le informó que debido a la cuantía de su salario no tenía derecho a que se le asignasen profesionales del turno de oficio, al superar los mínimos establecidos, circunstancia de la que no había sido informada en ninguna ocasión y que no aparecía reflejada en la documentación que se le facilitó.

En la fecha de elaboración de este Informe se está a la espera de que el Colegio de Abogados de A Coruña y la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la esa ciudad, remitan los informes solicitados en relación con la presente investigación (0424036).

Como consecuencia de ciertos hechos relatados por un ciudadano, esta Institución solicitó un informe al Colegio de Abogados de Valencia. Esta persona indicaba que tras denunciar al letrado que había asumido su defensa en un determinado procedimiento, la comisión deontológica de dicha corporación le había comunicado el archivo de lo actuado, dado que a la vista de las alegaciones formuladas por este profesional, de las que no se le había dado traslado, no se observaba actuación irregular alguna, no informándosele tampoco de los recursos que cabían contra la anterior resolución. Por ello se preguntó si era norma del Colegio que, en las resoluciones en las que se acordaba el archivo, no se informase a los interesados de los recursos que podían interponer contra las mismas, así como si efectivamente no se daba traslado de las alegaciones que se formulan al denunciante, a pesar de que el denunciado sí dispone de las suyas.

En su contestación se esgrimían los motivos de dicha actuación, entre ellos se alegaba que el reglamento del procedimiento disciplinario, aprobado por la Asamblea de Decanos de 25 de junio de 1993, recogía que los únicos traslados a los que la parte denunciante tiene derecho, según el artículo 17.4, eran «exclusivamente a los efectos de poder interponer recurso», por lo que tendría derecho a que se le notifique la resolución que ponga fin al procedimiento y los acuerdos de incoación de expediente; atendiendo a lo anterior y al no considerar al denunciante como interesado salvo a los expresados efectos, al amparo de la interpretación jurisprudencial y a lo dispuesto, entre otros, en el artículo 13.2 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, dictado en desarrollo de la Ley 30/1992, mediante el Real Decreto 1398, de 4 de agosto, el denunciante solo tiene los derechos expresamente conferidos en el citado Reglamento del Procedimiento Disciplinario, no encontrándose entre ellos el recibir copia del escrito de alegaciones realizado por el letrado afectado, ni la documentación por él aportada.

El Defensor del Pueblo no pudo por menos que mostrar su disconformidad con este criterio, ya que cualquier actuación de la Administración con intervención de ciudada-

nos, y en este caso concreto conviene recordar que los colegios de abogados son 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 el artículo 2º del Estatuto General de la Abogacía, aprobado por el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, debe siempre adecuar su conducta a lo establecido en nuestra carta magna. Así, en el artículo 105 c) de la Constitución expresamente se determina el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Por otra parte se entendía que entre los argumentos esgrimidos por ese Colegio se obviaba aparentemente el contenido del artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se determina que instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes. Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Institución, en uso de sus facultades, dirigió un recordatorio de deberes legales a esa corporación en el sentido de que, sin perjuicio de que ello no esté previsto en el Reglamento del Procedimiento Disciplinario, aprobado por la Asamblea de Decanos, de 25 de junio de 1993, teniendo en cuenta las garantías que tanto la Constitución como las normas administrativas reconocen a los ciudadanos, se adopten las medidas oportunas encaminadas a que en los expedientes que se tramiten por los colegios de abogados, se proceda a dar traslado al denunciante de las alegaciones que efectúen los denunciados, antes de dictarse la resolución procedente. En el momento de redactar este Informe se está pendiente de recibir la contestación a este recordatorio (0313680).

1.5.3. Carencias detectadas en la organización y funcionamiento del turno de oficio

El derecho de defensa es un derecho fundamental, consagrado por nuestro texto constitucional. La Constitución garantiza que todos los ciudadanos puedan acceder al mismo, lo que se hace efectivo por la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita que regula la asistencia a toda persona que careciendo de recursos económicos precise del asesoramiento de un abogado.

Por una asociación tuvo conocimiento el Defensor del Pueblo de que en la Comunidad Autónoma de Cantabria se estaba vulnerando el derecho a la asistencia jurídica gratuita y, de manera indirecta, el derecho a la tutela judicial efectiva en los procedimientos de expulsión de extranjeros por estancia irregular seguidos en esa Comunidad. Según el escrito recibido los letrados del turno de asistencia al detenido designados por el Colegio de Abogados de Cantabria para asistir a los extranjeros detenidos por estancia irregular, no formulaban alegaciones a la propuesta de expulsión por lo que los inmigrantes quedaban de hecho sin defensa. Por otra parte y en el supuesto de que no quedasen en libertad y fueran enviados a un centro de internamiento, el abogado del turno de asistencia al detenido no realizaba alegaciones ni continuaba en la defensa del procedimiento, por lo que los extranjeros quedaban, por la vía de hecho, sin un abogado que les defendiese en su expediente de expulsión.

Se añadía en el escrito de queja que los inmigrantes que eran puestos en libertad, según instrucciones impartidas por el Colegio de Abogados, debían acudir a la sede del mismo, sita en el edificio de los juzgados, para solicitar un abogado del turno de oficio de extranjería para que realizasen, en su caso, las alegaciones pertinentes, dentro del plazo de 48 horas desde la notificación. Al llegar al edificio de los juzgados, en el supuesto de que el extranjero estuviera indocumentado, no le dejaban pasar el control de acceso, por no tener un documento con el que acreditara su identidad, de esa forma no podía físicamente llegar a las dependencias del Colegio de Abogados y, consecuentemente, le era imposible solicitar la asistencia jurídica gratuita.

Este mismo problema de acceso a los juzgados se estaba produciendo con todos los indocumentados con procedimientos penales pendientes. No se les dejaba entrar a los juzgados ni tan siquiera para presentarse a firmar cuando tienen esa obligación, ni para declarar, ni para asistir a la vista. Si el inmigrante consigue acceder a los juzgados porque está documentado, debe acudir a solicitar el abogado del turno de extranjería a la sede del Colegio de Abogados sita en el mismo edificio, cuyo horario de atención al público es de diez a trece horas. Este horario restringido, unido al hecho de que el plazo para hacer las alegaciones es de 48 horas, producía en la práctica que el abogado del turno de extranjería tuviera serias dificultades para presentar las alegaciones en plazo. También se indicaba en el escrito de queja que la Brigada de Extranjería de Cantabria no disponía de intérpretes para notificar la incoación de los procedimientos de extranjería y las propuestas de expulsión. Este hecho estaba provocando que las notificaciones se estuvieran realizando sin intérprete.

Dado que los problemas expuestos afectaban a diferentes administraciones, se recabaron los informes pertinentes al Ministerio de Justicia, al Colegio de Abogados de Cantabria y a la Secretaría de Estado de Seguridad.

En la fecha de elaboración de este Informe, se está a la espera de recibir las contestaciones del Colegio de Abogados de Cantabria y del Ministerio de Justicia. Por su parte la Secretaría de Estado de Seguridad ha contestado a las cuestiones formuladas que eran de su competencia, manifestando que la Jefatura Superior de Policía de Cantabria dispone de intérpretes fijos y eventuales. Por lo tanto, aun en el caso de no haber sido solicitada por el ciudadano extranjero la asistencia de intérprete, en el mismo instante que el instructor del expediente considera que éste pudiera no entender alguno de los extremos que se le exponen, o ante la mínima indicación al respecto del letrado que le asiste, se solicita la presencia de intérprete y ante el mismo se continúan las actuaciones. De igual manera, si así lo desea el letrado que le asiste, la actuación del intérprete incluye su entrevista con el detenido. Teniendo en cuenta esta información se concluyó la investigación en este aspecto concreto estando a la espera de la información que remitan el Ministerio de Justicia y el Colegio de Abogados de Cantabria (0419536).

Esta Institución, tras la comparecencia de una letrada, supo que se había detenido en la Comisaría de Policía de El Ejido a una persona, a la que se le había incoado un expediente sancionador por estar incurso en causa de expulsión. Una vez notificada la incoación del expediente, fue puesta en libertad. Al parecer, el detenido no tuvo asistencia letrada durante la detención e incoación del expediente. Tras su puesta en libertad contactó con una asociación, a la que pertenecía la letrada compareciente y formuló ale-

gaciones en plazo, en las que puso de manifiesto la falta de asistencia letrada en el momento de notificarle la incoación del expediente, motivo por el cual se solicitó la anulación del mismo, por haberse conculcado un derecho fundamental. Según la información trasladada, su alegación no fue tomada en consideración, dictándose propuesta de resolución del expediente de expulsión, si bien en esta resolución se hizo constar que durante la incoación del expediente se había solicitado asistencia letrada de oficio, no personándose letrado alguno. Esta actuación, según se indicaba, era frecuente en dichas dependencias. A la vista de lo anterior se solicitó el preceptivo informe de la Subdelegación del Gobierno en Almería y del Colegio de Abogados de esa ciudad.

En su contestación la Subdelegación del Gobierno en Almería, entre otras precisiones, manifestaba que constaba en el expediente incoado la correspondiente acta de información de derechos firmada por el interesado en el cuartel de la Guardia Civil de Berja, quien, al parecer, había notificado al Colegio de Abogados la detención. No obstante el instructor del expediente determinó que se diera nuevamente conocimiento de dicha detención al Colegio de Abogados de Almería. Durante el tiempo que duró la detención no se presentó ningún abogado en las dependencias policiales. Teniendo en cuenta la anterior información, se dio por concluida la investigación ante la Subdelegación del Gobierno en Almería.

En su informe el Colegio de Abogados de Almería precisaba que tras la intervención del Defensor del Pueblo se inició una información previa para esclarecer los motivos por los que ese ciudadano extranjero no recibió asistencia letrada durante su detención. En la tramitación quedó acreditado que el letrado de guardia nunca recibió la llamada para prestar la asistencia letrada, ya que la comisaría de El Ejido llamó a una empresa privada, y estos no comunicaron la llamada al letrado. Igualmente se añadía que la junta de gobierno del citado Colegio había adoptado un acuerdo cuyo tenor literalmente era el siguiente: «... tiene encomendadas las funciones en este ámbito por ser una empresa que permanece veinticuatro horas al día disponible durante todos los días del año, y el Ilustre Colegio de Abogados de Almería sólo se encuentra abierto al público en horario de oficina. Además, tanto los juzgados como los centros de detención de Almería y su provincia que precisen abogado de oficio llaman a dicha empresa a la que semanalmente se le aporta un listado de letrados de guardia en los distintos partidos judiciales».

A juicio de esta Institución la función que con carácter general la abogacía está llamada a desempeñar, y en especial el derecho de defensa, tiene en nuestro ordenamiento un claro interés público, cuyo ejercicio en modo alguno puede quedar supeditado al buen hacer de una empresa privada. Dentro de las funciones que el Estatuto General de la Abogacía (Real Decreto 658/2001, de 22 de junio) atribuye a los colegios de abogados, queda fuera de toda duda, que a los mismos les corresponde «organizar y gestionar los servicios de asistencia jurídica gratuita y cuantos otros de asistencia y orientación jurídica puedan estatutariamente crearse» [(artículo 4.1º letra d)].

Además, según el artículo 7 del citado Estatuto, a los colegios de abogados les corresponde velar para que a ninguna persona se le niegue la asistencia de un letrado para la defensa de sus derechos. Por otra parte el artículo 53, establece que son las juntas de gobierno las encargadas de regular el funcionamiento y la designación para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita.

En definitiva, la organización y gestión de los servicios de asistencia jurídica y la designación del abogado concreto que tiene que prestar esa asistencia, son funciones que tienen que ser prestadas de manera directa por ese Colegio sin que sea admisible que esas cuestiones puedan ser delegadas o diferidas a entidades privadas. El hecho de que ese Colegio sólo se encuentre abierto al público en horario de oficina, circunstancia que afecta a la mayoría de colegios de abogados de este país, en modo alguno justifica que una empresa privada disponga del listado de abogados que se encuentran de guardia durante un determinado día. Aunque no corresponde al Defensor del Pueblo el organizar estos servicios, resulta evidente que a través de la telefonía móvil es fácilmente localizable el letrado que se encuentra de guardia, sin necesidad de tener que contar como intermediaria con una empresa encargada de prestar un servicio de transporte de personas. Sólo de esa manera será posible garantizar que el derecho de defensa se presta con la eficacia y efectividad a la que se refiere el artículo 1 del Estatuto General de la Abogacía.

A la vista de lo anterior el Defensor del Pueblo formuló una recomendación para que el Colegio de Abogados de Almería, dentro de las funciones que le encomienda el Estatuto General de la Abogacía Española, organizase los servicios de asistencia jurídica de manera directa, sin asignar a ninguna empresa privada actos de gestión o de comunicación respecto a la designación del letrado de guardia al que le correspondiese prestar la asistencia jurídica en los casos que afecten a personas inmigrantes. Esta recomendación fue aceptada, por lo que se cerró esta investigación, así como otras que se habían abierto por idénticas razones (0216559, 0304124 y 0306055).

1.6. Quejas en relación con el Registro Civil

El Registro Civil constituye la prueba de los hechos inscritos, por tanto, 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. Una persona, a lo largo de su vida puede acceder o no a los juzgados o tribunales de justicia, pero todos, indefectible y necesariamente, debemos acceder y utilizar los servicios del Registro Civil en más de una ocasión. La obtención de documentos expedidos en exclusiva por el Registro Civil, tales como certificaciones de nacimiento, de defunción, de matrimonio, etc., 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 anormal funcionamiento de esa institución, sobre todo 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. Como más adelante se verá, 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.

1.6.1. Retrasos en la tramitación y resolución de los expedientes

Si perjudicial es para un interesado el retraso en la tramitación y resolución de su expediente, qué decir cuando la tramitación se prolonga en el tiempo y después de años

la resolución no llega a dictarse, sin que medie algún trámite pendiente de cumplimentar que lo justifique.

Esta situación de incertidumbre en la que se encuentra el ciudadano durante años, por falta de cumplimiento de la Administración de dictar la resolución que proceda, es habitual en las quejas que se presentan en esta Institución en relación con los expedientes de nacionalidad en los que se ha solicitado informe del Centro Nacional de Inteligencia. Así, un ciudadano se dirigió al Defensor del Pueblo en abril de 2003 lamentándose de no haber tenido conocimiento de la conclusión de su expediente para la adquisición de la nacionalidad española iniciado en el año 1996, a pesar de que en fechas 19 de octubre de 2001, 9 de abril de 2002 y 22 de noviembre de 2002 se había dirigido a la Secretaría de Estado de Justicia solicitando que se dictara resolución motivada sobre dicho expediente, sin haber recibido respuesta a sus peticiones.

Ante estos hechos y a la vista de que el expediente llevaba siete años sin resolver, se abrió queja y se iniciaron actuaciones ante el Ministerio de Justicia, que en diciembre de 2003 comunicó que la no conclusión de la tramitación del expediente de nacionalidad se debía a que faltaba el informe solicitado al Centro Nacional de Inteligencia. Esta comunicación motivó la ampliación de la investigación con ese organismo y en la actualidad la queja sigue abierta y el expediente sin resolver (0306340).

Del mismo tenor que la anterior existen otras quejas en las que se han constatado demoras de siete (0201997) u ocho años, sin resolución (0111766, 0025557, 0009406, 0105202, 0009407, 0009412 y 0009405).

Esta Institución visto que se estaba produciendo una demora, contraria al principio constitucional de eficacia con perjuicio para los derechos e intereses de los ciudadanos, ha solicitado, en el proceso de investigación que continúa abierto en todas las quejas citadas, información sobre las razones por las que todavía no se ha podido dictar la pertinente resolución ajustada a derecho; las medidas adoptadas por el organismo competente o las instrucciones que se hayan previsto impartir para atajar la situación planteada; y el plazo de tiempo que presumiblemente resta hasta la emisión de la correspondiente resolución.

La larga demora en la resolución de expedientes no es una exclusiva de los que precisen informe del Centro Nacional de Inteligencia. También se resuelven con demora los expedientes de inscripción de nacimientos, de nacionalidad o de inscripción de matrimonio.

En noviembre de 2004 una ciudadana exponía su malestar porque estaba tramitando una inscripción de nacimiento fuera de plazo de su hijo, nacido en México, habiendo iniciado el expediente en el Registro Civil de Parla hacía más de siete meses y tras solicitar información sobre su estado de tramitación en el Registro Civil Central le habían comunicado que tenía que esperar otros nueve meses más para conseguir la inscripción de su hijo. Esta queja permanece abierta a la espera de la información pedida al Ministerio de Justicia (0423096).

Otra exponía, también en el mes de noviembre de 2004, que con fecha 12 de noviembre de 2001 inició en el Registro Civil de Valencia expediente de adquisición de nacionalidad española y manifestaba su disconformidad con que a pesar del tiempo transcurrido, tres años, la Dirección General de los Registros y del Notariado no hubiese resuelto el referido expediente (0426934).

El retraso en la cumplimentación de determinados trámites es alarmante. Un ciudadano español comunicó que contrajo matrimonio con una ciudadana dominicana en enero de 2003 en Santo Domingo (República Dominicana) y que, solicitada la inscripción del matrimonio, se tramitó el correspondiente expediente, en el que él realizó su entrevista reservada en Valencia en junio de 2003, pero estaba disconforme con que el Consulado General de España en Santo Domingo hubiese comunicado a su esposa que la preceptiva entrevista con ella se realizaría en enero de 2004, un año después de haberse celebrado el matrimonio.

En la investigación abierta, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares remitió un informe en el que se comunicaba que la entrevista con la esposa tuvo lugar en fecha 19 de enero de 2004, tras haber recibido en ese Consulado, en fecha 7 de noviembre de 2003, la entrada de aproximadamente 80 solicitudes de audiencia reservada del Registro Civil Central de Madrid. Así mismo, se hacía constar que últimamente existía una excesiva y desbordante demanda de solicitudes de inscripción de matrimonio, tanto en el Registro Civil Central como en ese Consulado, lo que conllevaba a que la inscripción de estos matrimonios se dilatará bastante. Como prueba de ello se informaba que en el año 2003 se hicieron aproximadamente 600 entrevistas, de las cuales la mayoría fueron solicitadas por el Registro Civil Central de Madrid y que, en la mayoría de los casos, en el oficio que se remitía desde Madrid constaba una fecha y, sin embargo, dicho oficio tenía entrada en el Consulado varios meses después (0315025).

En otro orden de cuestiones, la actuación del Registro Civil no sólo ha de estar determinada por la celeridad y rapidez en la tramitación y resolución de expedientes, sino además se ha de exigir que al resolver en tiempo y forma se haga sin la utilización, a veces, de criterios trasnochados, como ha sucedido en el caso que a continuación se expone.

En septiembre de 2004, se dirigió a esta Institución un ciudadano español poniendo de manifiesto su preocupación por el hecho de que, una vez formalizada la adopción de una niña china, se le hubiera exigido, a los efectos de entregarle el libro de familia en la Embajada de España en Pekín, que consignara un nombre en la casilla correspondiente a la madre, aunque el mismo fuera ficticio, dado que la adopción de la menor era únicamente por parte monoparental.

El problema planteado era en lo sustancial similar al que motivó que con fecha 27 de enero del año 2000, se elevara al Ministerio de Justicia una recomendación, para que valorase la conveniencia de realizar las modificaciones normativas precisas para que las mujeres que habían sido madres mediante técnicas de reproducción asistida con donante anónimo, pudieran optar señalando o no al encargado del Registro Civil un nombre del padre cuando realizasen el trámite obligatorio de inscribir a su hijo en el Registro Civil y, por lo tanto, que no se vieran obligadas a inventarse esa identidad. Tal propuesta se pidió que fuera también extensiva a todos aquellos casos en los que, por la razón que fuere, la madre desconociese la identidad del padre del hijo cuya inscripción se solicitaba.

Dicha recomendación fue aceptada el 30 de noviembre de 2000, tal y como se comunicó a esta Institución por el Ministerio de Justicia, indicándose que se iban a iniciar las pertinentes modificaciones normativas en tal sentido.

Al no haberse producido las correspondientes modificaciones normativas en el tiempo de tramitar esta queja, el Defensor del Pueblo se dirigió en octubre de 2004, de nuevo, a ese Ministerio en orden a que informara si se aceptaba la argumentación de la referida recomendación y, en su caso, si estaba dispuesto a promover las reformas normativas necesarias para que en las inscripciones de nacimiento y en los libros de familia no fuese necesario poner nombres ficticios de progenitores (madre o padre) cuando no existiera alguno de esos progenitores, bien por tratarse de casos de personas nacidas mediante técnicas de reproducción asistida con donante anónimo, o bien por tratarse de una adopción efectuada por una sola persona.

El Ministerio de Justicia en noviembre de 2004 comunicó al Defensor del Pueblo que el borrador de modificación de los artículos 191 y 307 se había incluido en el proyecto de Real Decreto por el que se van a modificar los reglamentos del Registro Mercantil, Hipotecario y del Registro Civil para evitar que necesariamente haya que facilitar en todos los casos el nombre del padre y de la madre de la persona cuyo nacimiento se va a inscribir (0422714).

1.6.2. Incorrecta atención a los ciudadanos que acuden a los registros civiles

El día 10 de marzo de 2004 en diversos medios de comunicación aparecían unas noticias en relación con la situación del Registro Civil de Madrid. Según recogía la prensa, la situación del Registro Civil de Madrid, situado en la calle Pradillo, había motivado un elevado número de quejas, tanto de ciudadanos que acudían a ese órgano como de funcionarios que trabajaban en él. Se hacía referencia a la visita realizada por la vocal de la Unidad de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial en fechas recientes a las oficinas del Registro Civil, tras lo cual había elevado un informe al Consejo en el que se calificaba su situación de «tercermundista».

En este sentido, se afirmaba que en el momento de la visita la gente «se hacinaba» en el vestíbulo del edificio, y la única puerta estaba obstaculizada por los arcos de seguridad. Las colas ante las ventanillas llegaban hasta la calle. Las escaleras de acceso a las oficinas son de tal estrechez que no caben más de dos personas, el ascensor es «obsoleto» y el sistema de climatización defectuoso. La prensa recogía que en el informe de la vocal del Consejo se hacía referencia al «amontonamiento y la mezcolanza de ordenadores, legajos, libros y funcionarios en las distintas oficinas, en cuyas puertas se aglomeraban los sufridos ciudadanos». En las noticias aparecidas en la prensa se ponía en duda la seguridad del edificio, indicándose que la falta de puerta de emergencia podría provocar una tragedia en caso de que acaeciera una catástrofe que hiciera necesaria la evacuación del edificio. Por último, en lo que se refería a los medios de que dispone el Registro Civil se afirmaba que sólo estaban informatizados los registros realizados desde el año 2001, de modo que si un ciudadano solicitaba un documento anterior «los funcionarios tienen que buscar entre un gran número de papeles y legajos».

A la vista de estos antecedentes, el Defensor del Pueblo consideró necesario promover una investigación de oficio y solicitar del Ministerio de Justicia la remisión de informe, en relación con la realidad o no de los hechos y circunstancias descritas. En mayo de 2004 el Ministerio de Justicia comunicó que había dado traslado de nuestra petición

de informe a la Dirección General de Modernización de Infraestructuras de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid. Trascurrido un plazo prudencial sin recibir informe de la citada Dirección General, se le ha recordado la obligación legal de dar cumplimiento a la petición de esta Institución, estando actualmente a la espera de su recepción (F0400025).

Por lo que se refiere al servicio público que tiene que prestar el Registro Civil Central, las quejas que se reciben en el Defensor del Pueblo, además de representar un elevado número de entre todas las que se tramitan, muestran una variada tipología que incluye la mala atención al ciudadano, los desplazamientos inútiles, la imposibilidad de contactar telefónicamente con el servicio de información, la carencia de medios personales y materiales, la deficiencia de infraestructuras y del edificio, los retrasos en la resolución de expedientes y las demoras en la práctica de inscripciones o en la entrega de certificados.

A modo de ejemplo, un diplomático y su esposa exponían que por resolución de 30 de septiembre de 2003 les había sido concedida la nacionalidad española. Tras prestar el preceptivo juramento el 10 de febrero de 2004, presentaron la documentación necesaria para inscribir su nacimiento y poder obtener el documento nacional de identidad en el Registro Civil Central, el 11 de febrero de 2004. Se lamentaban de que su petición llevara más de siete meses en el Registro Civil Central sin resolver (0423371 y 0423372).

Otro ciudadano exponía que a principios de 2004 inició en el Registro Civil de Valencia para el Registro Central de Madrid expediente de inscripción de matrimonio y, siendo informado en el Registro Civil Central que los trámites para inscribir un matrimonio celebrado en el extranjero tienen una duración de un año, debido al retraso existente en esa oficina (0417735).

En otra queja el interesado se lamentaba de que habiendo promovido la correspondiente inscripción del matrimonio ante el Registro Civil Central, pasados más de once meses, no se había procedido a la inscripción del matrimonio y a la expedición del correspondiente libro de familia (0413007).

Un ciudadano, nacido en Francia, exponía que fue inscrito en el Consulado General de España en París y que, por resultarle imprescindible para poder contraer matrimonio, solicitó el 14 de junio de 2004 del Registro Civil Central se le facilitase una certificación literal de nacimiento. Fue informado de que dicho documento no se le podía expedir hasta dos meses después, por lo que presentaba queja en la que indicaba que se había visto obligado a posponer la fecha de la boda (0419313).

En todos los casos expuestos se solicitó el preceptivo informe a la Secretaría de Estado de Justicia.

La imposibilidad de poder contactar con el Registro Civil Central es uno más de los motivos que se exponen en las quejas. En una de ellas una ciudadana manifestaba que tenía que solicitar un certificado de nacimiento al Registro Civil Central y que le estaba siendo imposible poder realizar la solicitud por vía telemática. Por otro lado, había intentado ponerse en contacto con el citado registro vía telefónica y tampoco lo conseguía. Afirmaba que, al vivir fuera de Madrid y ser infructuosos sus intentos, le parecía indignante tener que coger un avión para desplazarse a cursar su solicitud (0421980).

Otro exponía que en fechas recientes se había dirigido al Registro Civil Central a fin de conocer los requisitos que han de cumplirse para contraer matrimonio civil con una ciudadana extranjera. Habiendo constatado la deficiente atención al público de dicho organismo, afirmaba que la comunicación telefónica, intentada en distintos días y horas resultó imposible, por lo que hubo de desplazarse a las oficinas para obtener la información requerida, pero al parecer, en dichas dependencias no existían indicaciones sobre el lugar al que había que dirigirse para obtener información y no existía una ventanilla de información, estando unificados los servicios de información y tramitación, por lo que era necesario esperar una larga cola para obtener la información que a él le interesaba (0309325).

En uno de los casos, una ciudadana manifestaba que el día 9 de febrero de 2004 cursó ante el Registro Civil Central, una solicitud de certificación de nacimiento. Después de muchos meses de esperar el mencionado certificado y tras llamar reiteradamente al Registro sin éxito, contactó en agosto con su marido para que se pusiera en contacto con el Consulado General de España en Zurich para ver si solicitándolo por esa otra vía, podía obtener el certificado más rápidamente. En efecto, en dos semanas recibió el citado certificado. En consecuencia, consideraba que esta situación era indignante (0424995).

Conviene señalar en este momento las graves consecuencias que para un ciudadano puede tener el retraso en la expedición del certificado literal de nacimiento cuando éste se precisa para la obtención del documento nacional de identidad una vez que se le ha concedido la nacionalidad española. Durante el tiempo de espera, esa persona no podrá conseguir un trabajo porque sin ese documento no puede ser dado de alta en la Seguridad Social, tampoco puede darse de alta como trabajador autónomo, no puede matricularse en centros oficiales de educación o en las oficinas de desempleo para conseguir un subsidio o seguir unos cursos de formación, no puede desplazarse por los Estados de la Unión Europea ni conseguir el pasaporte para viajar a terceros países, en definitiva, se da la paradoja de ser un español que no existe para la Administración.

El cúmulo de quejas respecto del Registro Civil Central es de lo más variado, sin perjuicio de las investigaciones que se siguen en cada caso concreto a la vista de la reiteración de reclamaciones que indicaban el deficiente funcionamiento de ese Registro se solicitó en una de las quejas un informe de carácter general a la Secretaría de Estado de Justicia para conocer qué medidas eran necesarias para superar la situación de sobrecarga que padecía el mismo (0313960).

En diciembre de 2004 la Secretaría de Estado de Justicia remitió un amplio informe en el que se comunicaba que el Registro Civil Central fue concebido y regulado para prestar servicio en un país primordialmente origen de emigrantes, no destino de inmigración. Toda su organización y medios están orientados en ese sentido. La realidad actual de nuestro país no es tal, como es bien conocido, lo cual origina la mayoría de las disfunciones que en la actualidad aquejan al Registro Civil Central.

El carácter de España como país netamente receptor de inmigrantes se pone de manifiesto en el incremento de solicitudes de nacionalidad española, opciones de los hijos de los nuevos españoles, matrimonios de éstos —con sus sucesivas incidencias—, adopciones internacionales, retornos de españoles que antiguamente emigraron y sus descendientes, etc. Los referidos eventos tienen un reflejo documental en los distintos

registro civiles y, particularmente, en el Registro Civil Central, una de cuyas funciones esenciales es centralizar los hechos de estado civil referidos a españoles residentes en el extranjero a través de los diferentes consulados españoles de todo el mundo.

El informe recibido desde la Secretaría de Estado de Justicia describe perfectamente las deficiencias que presenta el edificio en el que se ubica el Registro Civil Central. Se trata de un inmueble que consta de cinco plantas y dos sótanos, siendo inadecuado para el uso que tiene debido fundamentalmente a la masiva afluencia de público que recibe, entre ochocientas y novecientas personas diarias. Carece de medios físicos de seguridad entre el público y los funcionarios. El espacio que tienen los archivos y su ubicación es inadecuada. Los dos ascensores son insuficientes. Los mostradores de atención al público no disponen de sillas ni de espacio suficiente para que puedan estar los ciudadanos que acuden a él. No existe un servicio de información telefónica adecuado al gran volumen de expedientes que se tramitan en ese Registro.

Ante esta situación, el Ministerio de Justicia está valorando la posibilidad de traslado de este Registro a otro edificio de mayor capacidad y adecuación a sus funciones, de acuerdo con las posibilidades del departamento, y para ello se están efectuando las gestiones oportunas con la Dirección General del Patrimonio.

Respecto al personal: la plantilla orgánica del Registro Civil Central es única y está integrada por dos magistrados, dos secretarios judiciales, diez funcionarios del cuerpo de gestión procesal y administrativa y cerca de setenta funcionarios de tramitación procesal y administrativa y de auxilio judicial. En cuanto a la insuficiencia de medios, cabe señalar que, en la actualidad, el edificio del Registro Civil Central acoge a un centenar de trabajadores, siendo muy difícil ampliar la plantilla ante la inexistencia de espacio para acoger a nuevos funcionarios.

Ello se ve agravado aún más por la circunstancia de que, cada vez que se resuelve un concurso para la provisión de puestos de trabajo, son más los funcionarios que cesan en los puestos de Registro Civil Central que los que solicitan y obtienen un puesto en el mismo, con la consiguiente disminución progresiva del personal.

Dado que el citado personal original resulta insuficiente, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia acude a medidas de apoyo mediante el nombramiento de nueve funcionarios interinos de refuerzo (cuatro del cuerpo de gestión procesal y administrativa, tres del cuerpo de tramitación procesal y dos funcionarios del cuerpo de auxilio judicial), nombramientos que se han venido renovando en períodos sucesivos de seis meses.

En cuanto a las aplicaciones informáticas, se hace constar en el informe recibido, que existen dos, una para realizar las nuevas inscripciones cuya puesta en funcionamiento comenzó en noviembre de 2003. Se pretende la interconexión de las distintas oficinas del Registro Civil y la generación de una base de datos que ofrezca los servicios centralizados previstos por la nueva ley de informatización de las oficinas. La otra aplicación se refiere a la gestión de expedientes y según reconoce la Secretaría de Estado de Justicia ya ha quedado obsoleta y necesita un replanteamiento.

A la vista de lo informado, en la actualidad, esta Institución está procediendo al estudio del citado informe en orden a poder formular las recomendaciones que se conside-

ren pertinentes para aportar posibles soluciones a los distintos problemas que vienen obstaculizando el buen funcionamiento de este servicio público (0313960).

No obstante, la mala atención que reciben los ciudadanos en este ámbito no es exclusiva ni se limita al Registro Civil Central, otras oficinas son objeto también de las críticas de los administrados.

En una queja un ciudadano manifestaba que en fecha 21 de julio de 2004 se dirigió al Registro Civil en Zaragoza al objeto de tramitar la documentación necesaria para poder contraer matrimonio en próximas fechas. La funcionaria que le atendió le comunicó que hasta el próximo 22 de diciembre de 2004 no «podría presentar la documentación y que posteriormente sería fijada fecha, de acuerdo con las demás peticiones». Al interesado, viudo de sesenta años de edad, le parecía un disparate tener que esperar casi un año para poder contraer matrimonio. Abierta investigación con el Ministerio de Justicia, se está a la espera del preceptivo informe, tras haber formulado ya un requerimiento para que lo remitan (0421970).

Sobre el mismo Registro Civil en Zaragoza, se abrió otra queja en la que se exponían determinadas disfunciones apreciadas en el deficiente sistema de atención al público. En este sentido, se afirmaba que el horario de información estaba limitado entre las 9,00 y 10,30 horas, lo que a juicio del compareciente resultaba insuficiente para la prestación del servicio. Manifestaba asimismo que no existía un sistema de asignación de turno. Por último, señalaba que existían retrasos en el inicio de los expedientes matrimoniales, que sufrían una demora superior a dos meses.

En el informe pedido al Ministerio de Justicia se comunicaba que con fecha 18 de agosto de 2003 el Registro Civil en Zaragoza había informado de la necesidad de instalar un sistema electrónico de turnos a la Gerencia Territorial de Justicia en Aragón. La limitación del horario de información de 9 a 10,30 horas se utilizaba para atender a los interesados informándoles de la documentación necesaria, fecha y hora para la posterior aportación de esa documentación e inicio del expediente y venía exigida por necesidades de organización del propio Registro. Respecto a las deficiencias en las instalaciones se informaba que las mismas se pusieron en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en fecha 3 de junio de 2004. En cuanto a los retrasos en la tramitación de los expedientes de matrimonio, según se indicaba, ello se debía al desconocimiento por parte de los particulares del procedimiento registral y las dificultades en el idioma por parte de alguno de ellos, que precisaba una atención continuada de los funcionarios.

A la vista del informe, esta Institución indicó al Ministerio de Justicia su desacuerdo con el escaso tiempo que se dedicaba a la atención al ciudadano, lo que en modo alguno podía incidir positivamente en la prestación de un mejor servicio público. En relación con los medios personales se hizo saber a dicho Ministerio la necesidad de contar con un número mayor de funcionarios para poder prestar la función que les viene encomendada (0411769).

En agosto de 2004 una ciudadana se dirigió al Defensor del Pueblo para exponer que el día 3 de ese mes se personó en las dependencias del Registro Civil en San Lorenzo de El Escorial, a los efectos de recoger su libro de familia. Según manifestaba, en dicho organismo el horario de atención al público era desde las 9 horas a las 14 horas, por ello

se presentó a las 9 horas. Después de transcurrir más de 45 minutos desde dicha hora, fue informada, junto a las personas que allí se encontraban que la funcionaria que debía atenderles ese día no iba a acudir a su trabajo, por lo que según la gestión que fueran a realizar serían atendidos o no. La interesada manifestaba su malestar, no sólo con el hecho de no ser informados inmediatamente de que la funcionaria no iba a acudir a su centro de trabajo, sino con las maneras con que fueron tratados los ciudadanos que allí se encontraban, ya que quien se encargó de esa función en todo momento recalcó que ese no era su trabajo y que si seguían con las quejas cerraría su puerta sin atender a nadie más. Solicitado informe del Ministerio de Justicia, la queja permanece abierta en espera de su recepción (0421274).

El Registro Civil en Roquetas de Mar (Almería) también ha sido objeto de queja por su mala atención a los ciudadanos. El interesado exponía que con fecha 29 de noviembre de 2004, sobre las 12,30 horas, se personó en las dependencias del Registro Civil, a los efectos de proceder a la inscripción del nacimiento de su hijo. Al encontrarse cerrada la ventanilla de atención al público fue informado por un agente de la Guardia Civil, que se encontraba de servicio en las dependencias, que el horario de atención al público era de 10 a 13 horas, pero que se atendía exclusivamente a las veinte primeras personas que llegasen.

Por ello, el siguiente día 30 se volvió a dirigir a las oficinas, personándose a las 8,30 horas y comprobando que en la puerta se encontraban numerosas personas, alguna de las cuales llevaba varias horas de espera, con el agravante de que era un día de lluvia y debían estar en la puerta de la calle. Conseguido el número, fue atendido a las 12,30 horas sin poder abandonar en ningún momento el edificio, toda vez que se daba un número de atención pero no hora, por lo que si no estaba podía perder su turno.

Al siguiente día tuvo que ir de nuevo al Registro, toda vez que el libro de familia no se entregaba en el acto, en esta ocasión se le dijo que se personase a partir de las 12,30, esperando una hora y cuarto hasta que se le facilitó dicho documento. En conclusión había perdido tres mañanas para recoger el libro de familia. La queja está abierta a la espera del informe que ha de remitir el Ministerio de Justicia (0427728).

1.6.2.1. Quejas en relación con actuaciones del Registro Civil en los consulados

Los consulados generales de España, junto a su función de ofrecer protección y asistencia a los ciudadanos españoles en el extranjero, prestan determinados servicios jurídicos, entre ellos la llevanza del Registro Civil. En dicho ámbito estas delegaciones españolas en el extranjero, de forma progresiva, vienen soportando un ingente incremento de sobrecarga de trabajo, consecuencia del cada vez más elevado número de inmigrantes que llega a nuestro país, del mayor número de solicitudes de concesión de nacionalidad y de la magnitud que han alcanzado los matrimonios celebrados entre nacionales y extranjeros. Sin embargo, la notoriedad de estas circunstancias no ha conllevado, simultáneamente, el necesario aumento de personal, lo que deviene en una prestación del servicio que en muchos casos es manifiestamente deficiente.

Entre los consulados generales de España se destacan en este informe, por su significación, las quejas referentes a los consulados en Cuba y en la República Dominicana.

En el Consulado General de España en La Habana (Cuba) es preocupante el número de quejas relativas a distintos aspectos de los expedientes de inscripción de matrimonios. Los fuertes lazos y afinidades que unen a cubanos y españoles provocan un importante número de matrimonios mixtos, cuyo expediente previo de reconocimiento ha repercutido en una sobrecarga de trabajo que, según el informe de 25 de junio de 2004 recibido en la investigación de una de las quejas, se concretaba en que, solo respecto de matrimonios, la sección de Registro Civil de ese Consulado General atendía diariamente a quince parejas (treinta personas) que solicitaban transcribir al Registro Civil español su matrimonio contraído según la ley cubana, además de los casos urgentes que se iban incluyendo y que solían ser, de dos o tres parejas. Por tanto, no era extraño que, con ese importante número de personas atendidas a diario por el reducido número de efectivos de la sección, algunas considerasen que el trato recibido no era el adecuado y así lo hacían saber.

Prácticamente todas las quejas sobre expedientes de inscripción de matrimonio manifestaban su disconformidad con los retrasos en la tramitación del expediente, con los meses que tardaban en celebrar la entrevista reservada, con el auto denegatorio de la transcripción y con el maltrato dispensado (0411272, 0420642, 0420401, 0416481, 0416773, 0418565, 0418660, 0418924, 0422667, 0411023 y 0426618).

Sin perjuicio de las actuaciones concretas en la investigación que se ha llevado a cabo en cada una de estas quejas respecto de las circunstancias que expresamente denunciaban los interesados, se pudo comprobar en todos estos casos que los autos denegatorios que acompañaban la queja habían sido elaborados por el Consulado de España en La Habana utilizando un modelo preestablecido y normalizado de auto idéntico.

En dichos autos exclusivamente se habían variado en cada caso los datos relativos a la identificación de los contrayentes y no se concretaban ni especificaban los motivos por los que, tras la entrevista y el examen del caso concreto, se calificaba el matrimonio de complacencia.

A juicio de esta Institución, el automatismo que suponía el uso de un formulario con ocasión de dictar una resolución que por imperativo legal tenía que ser razonada, representaba en esos autos denegatorios un incumplimiento de lo previsto en el artículo 28 de la Ley de Registro Civil, de 8 de junio de 1957, y del artículo 124 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958. Así mismo, suponía una limitación del derecho constitucional de defensa, al producir una situación en la que el interesado vía recurso difícilmente podía ejercer en su plenitud el derecho de defensa que le correspondía al desconocer las causas concretas que habían llevado al encargado del Registro Civil a denegar la inscripción de su matrimonio, sin que, como reiteradamente venía recogiendo la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, la necesidad de motivación de las resoluciones se pudiera suplir con la mera cita del articulado legal para desestimar una pretensión.

En consecuencia, sin cuestionar el fondo de los autos, se consideró oportuno iniciar una investigación de oficio con el Ministerio de Justicia para que informara sobre si esa forma de dictar resoluciones denegatorias era una práctica habitual en el Consulado de España en La Habana; si la Dirección General de los Registros y del Notariado había detectado esa práctica de uso de formularios en impresos normalizados al tener conoci-

miento de los autos impugnados vía recurso; y, en su caso, qué instrucciones se habían dictado para poner fin a esa actuación irregular o, en caso contrario, cuál iba a ser el criterio y la actuación de esa Dirección General al respecto. La investigación de estas quejas continúa abierta a la espera de la recepción del informe pedido.

Respecto del largo tiempo de espera para celebrar la entrevista reservada, durante el año 2004 se han continuado recibiendo quejas de distintos ciudadanos que se lamentaban de las demoras que al parecer persisten, prolongándose el plazo de concesión de citas entre seis y ocho meses. En una de las quejas, un ciudadano exponía que en septiembre de 2003 contrajo matrimonio en la ciudad de La Habana con una ciudadana cubana y solicitó la inscripción del mismo. Mostraba su disconformidad con que el Consulado General de España había comunicado a su esposa que la preceptiva entrevista previa a la inscripción del matrimonio se celebraría en mayo de 2004, ocho meses después. Para conocer a fondo y en su magnitud el problema, el Defensor del Pueblo solicitó en enero de 2004 a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares la relación de solicitantes de entrevista previa a la inscripción de matrimonio en aquella oficina consular en el año 2003, en la que se concretara la fecha de la solicitud y en la que finalmente se realizó la entrevista. A esta petición se respondió en febrero de 2004 comunicando que el Consulado realizaba entre quince y veinte entrevistas los lunes miércoles y viernes.

Esta Institución puso en conocimiento de la Dirección General que en la información recibida no se concretaba la relación de solicitantes de entrevista previa a la inscripción de matrimonio en el Consulado General de España en La Habana durante el año 2003, especificando en cada caso la fecha de solicitud y la de su realización. Sorprendentemente, el 27 de mayo de 2004 la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares contestó que consideraba que con el informe remitido por el Consulado respondía a la queja tramitada y que no era posible facilitar la relación de solicitantes de entrevista. En julio de 2004 se volvió a oficiar al centro directivo para que informara de las razones por las que no se había podido acceder a la solicitud formulada desde el Defensor del Pueblo. Esta petición no ha sido contestada, por lo que se ha procedido a su reiteración en dos ocasiones (0314938).

Sobre la cuestión de las entrevistas reservadas se recuerda que la Dirección General de los Registros y del Notariado para evitar los llamados matrimonios de complacencia, celebrados en fraude de ley, dictó en el año 1995 una instrucción, sobre normas relativas al expediente previo al matrimonio cuando uno de los contrayentes estaba domiciliado en el extranjero. La finalidad de esta instrucción no era coartar el derecho fundamental a contraer matrimonio, sino que los encargados del Registro Civil se cerciorasen de la veracidad del consentimiento de los contrayentes, sin mengua del principio general de buena fe.

En estos casos, la audiencia reservada de los contrayentes constituía un trámite esencial para averiguar su verdadero propósito. Así, señala la referida instrucción que «un interrogatorio bien encauzado puede llegar a descubrir la intención fraudulenta de una o de las dos partes y, en tal caso, sin perjuicio del recurso oportuno, el instructor debe denegar la celebración».

En relación con esta cuestión, el Defensor del Pueblo, teniendo en cuenta que el derecho a contraer matrimonio es un derecho subjetivo de toda persona, reconocido por la

Constitución Española, transmitió a las autoridades competentes la preocupación de esta Institución por el uso que se estaba realizando de la Instrucción de 9 de enero de 1995 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ya que al amparo de tal instrucción se podían estar produciendo serias intromisiones innecesarias en la intimidad de las personas que han contraído o pretenden contraer matrimonio. Y, en noviembre de 1999, formuló al Ministerio de Justicia la siguiente recomendación:

«Que en la interpretación que se efectúa por los encargados de los registros civiles y por la Dirección General de los Registros y del Notariado, a la hora de inscribir o de autorizar matrimonios, se respete íntegramente el derecho fundamental de todo ciudadano a contraer matrimonio, teniendo en cuenta los argumentos que se han expresado anteriormente, dejando sin efecto la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de enero de 1995 y limitándose por tanto los encargados de los registros a exigir de los contrayentes única y exclusivamente aquellos requisitos que legalmente se exigen en el Código Civil, en cuanto a la capacidad de las personas para contraer matrimonio».

Lamentablemente, a pesar del carácter de magistratura de persuasión que tiene el Defensor del Pueblo, esta recomendación al carecer de fuerza vinculante no fue aceptada por el Ministerio de Justicia, por lo que permanece vigente y trae causa de muchas de las quejas que en relación con la actuación consular se tramitan en esta Institución.

Las quejas por demoras en la tramitación de expedientes de inscripción de matrimonio y el largo plazo que tardan en celebrarse las entrevistas son los motivos principales de las quejas que se presentan respecto del Consulado General de España en Santo Domingo.

Ello no es extraño a la vista del informe de 5 de noviembre de 2004 enviado por dicho Consulado como consecuencia de la investigación abierta por el Defensor del Pueblo en el mes de mayo de ese año. En dicho informe el Consulado General de España en Santo Domingo comunicaba que mensualmente les llegaban desde el Registro Civil en España un número aproximado de 100 a 150 solicitudes de audiencia a ciudadanos dominicanos, que sus cónyuges habían depositado en España. Además en ese Consulado había una media diaria de entrada de solicitudes de cinco expedientes. El conjunto de todo ese trabajo era una cantidad desorbitada de solicitudes de inscripción de matrimonio cuyo número total se había duplicado y casi triplicado respecto de años anteriores, lo que llevaba a que esos trámites se dilataran más de lo deseado.

La queja de referencia del informe se había iniciado con la manifestación de un ciudadano que indicaba que el día 27 de enero de 2004 contrajo matrimonio en la República Dominicana con una ciudadana de esa nacionalidad, solicitando seguidamente la inscripción del matrimonio en el Consulado de España en Santo Domingo y manifestaba su disconformidad con que en dicho Consulado le habían comunicado que el expediente se demoraría durante más de ocho meses, tiempo durante el cual tendría que permanecer separado de su mujer.

Junto con la información general descrita, el Consulado comunicaba respecto de este caso concreto que se informó al interesado que el tiempo estimado para la finalización

de la tramitación era de cinco a ocho meses, porque una vez que el interesado depositaba la solicitud de inscripción, al residir los interesados en países distintos, se da cita al contrayente dominicano para realizar la entrevista y posteriormente se envía oficio al Registro Civil más cercano al domicilio del español para solicitar el mismo trámite. Una vez realizado, el Registro remite al Consulado el resultado de la entrevista, que se une al expediente y dentro de la semana siguiente se dicta la resolución favorable o desfavorable (0402929).

En el mismo sentido, otro ciudadano, en octubre de 2004, exponía que contrajo matrimonio con una ciudadana dominicana en San Pedro de Macorís (República Dominicana) el 22 de julio de 2004, iniciando el trámite de inscripción de matrimonio en el Registro Civil del Consulado General de España en la República Dominicana el 27 de julio de 2004. Manifestaba su disconformidad con el trato brusco y desconsiderado que recibió de los funcionarios del Consulado y con la información que le facilitaron de que el expediente de inscripción y la obtención del libro de familia iban a durar como mínimo ocho meses. Además se lamentaba de que en la tramitación del expediente su esposa hubiera sido citada el 2 de noviembre para la entrevista previa a la inscripción, así como de que él aún no hubiese sido citado por el Registro Civil en Ibiza. La queja continúa abierta a la espera de los informes pedidos (0424399).

2. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

2.1. Consideraciones previas

En el año 2004 se presentaron en el ámbito penitenciario 491 quejas nuevas y se iniciaron 29 investigaciones de oficio relacionadas con esta materia.

Una de las misiones de la institución del Defensor del Pueblo es la supervisión de la actividad de la Administración pública en relación con los internos en centros penitenciarios y el adecuado respeto a los derechos de que gozan.

Según las cifras oficiales del Ministerio del Interior, el número de internos en centros penitenciarios ha seguido una evolución creciente en el año 2004. Si a 2 de enero el número de internos ascendía a 56.016, a 31 de diciembre alcanzaba la cifra de 59.421, lo que significa un incremento en el año del 6,08%. Este incremento afecta tanto al número de penados como al de presos preventivos. Si el número de penados ha pasado de 43.368 a 46.230 (tomando como referencia las dos fechas de comienzo y final de año antes indicadas), el de presos preventivos ha pasado de 12.648 a 13.191 en las mismas fechas.

No obstante, hay que hacer constar que se ha producido en el segundo semestre del año una contención del incremento del número de internos. En efecto, una vez superada la cifra de 59.000 internos el día 11 de junio de 2004, durante el resto del año el número de internos se ha mantenido siempre por encima de los 59.000 y por debajo de los 60.000, alcanzando el número máximo el día 17 de diciembre en el que se llegó a 59.721, finalizando el año, como se ha dicho, ligeramente por debajo de esta última cifra. En el caso de los penados, una vez superada, el día 4 de junio de 2004, la cifra de 46.000, se ha mantenido constante entre 46.000 y 47.000, alcanzándose el número máximo el 6 de agosto de 2004 con una cifra de 46.563, y cerrándose el año, como se ha dicho, ligera-

mente por debajo de dicha cifra. En el caso de los presos preventivos, la cifra máxima se alcanzó el 10 de diciembre con 13.401, si bien hay que hacer constar que en algún momento del segundo semestre se ha llegado a estar por debajo del número de presos preventivos que había a principio de año. Finalmente, en este apartado de cifras, es oportuno referirse a las mujeres presas, que han pasado de 4.406 el 2 de enero de 2004 a 4.599 el 31 de diciembre de 2004, lo que significa un incremento del 4,38%.

Si en el Informe correspondiente al año 2003 se expresaba la preocupación de la Institución por el incremento en un 8,15% de la población penitenciaria total, debe reiterarse la preocupación a la vista de que el incremento en el año 2004 ha sido del 6,08%, sin que se hayan inaugurado nuevos centros penitenciarios. Al propio tiempo, es interesante constatar la contención del incremento en el segundo semestre de 2004, en el que, sin embargo, se han alcanzado las cifras más altas de población penitenciaria desde la instauración de la Democracia. Esto significa que el tratamiento penitenciario que la Constitución y la Ley General Penitenciaria establecen debe seguir siendo una prioridad de las administraciones públicas concernidas, a fin de que la finalidad constitucional de la pena pueda alcanzar los exigentes fines que la propia Constitución establece en el artículo 25.

En relación al problema de la masificación, la Institución incoó una investigación de oficio, en relación a noticias publicadas, según las cuales las prisiones dependientes del Ministerio del Interior se colapsarían en un año si se mantenía el actual ritmo de encarcelamiento. Según tales informaciones, en cinco meses habían sido encarcelados 2.400 nuevos reclusos y sólo quedaban libres 6.000 plazas, incluso teniendo a dos internos por celda. En este sentido, no está de más recordar que el propósito de la Ley General Penitenciaria es colocar a un interno por celda, lo que evidentemente está más lejos que nunca de ser una realidad.

En su respuesta, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias indicó que había adoptado las siguientes medidas en relación al grave problema de la masificación: acortar los tiempos de construcción o rehabilitación de centros penitenciarios; incrementar el uso de medios telemáticos e instar a otras instituciones a trabajar en esa línea; ampliar el plan de construcción de centros de inserción social y optimizar el uso de dichos centros para internos en régimen abierto para perfiles más amplios de internos; redefinir el uso de espacios penitenciarios para el cumplimiento de condenas; e instar la cesión de infraestructuras para su rehabilitación y uso como centros de cumplimiento de condenas.

Con independencia de que los datos recientes ponen de manifiesto que en el curso del segundo semestre del presente año se ha producido cierta ralentización del incremento de población penitenciaria y como quiera que el problema de masificación persiste, se ha estimado la necesidad de proseguir con la presente investigación con la finalidad de ser informados de las concretas actuaciones que pudieran llevarse a cabo para afrontar el referido problema, particularmente en materia de creación de nuevas plazas penitenciarias (F0400060).

La Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, establecía entre sus previsiones la limitación de acceso al tercer grado de tratamiento penitenciario de aquellos reclusos que no hubieran satisfecho a las víctimas la cuantía establecida en sentencia en concepto de responsabilidad civil derivada del delito.

En el Informe correspondiente al año 2003 se hizo referencia a consecuencias no deseables de esta reforma legislativa, pues, como entonces se decía, una medida razonable para la delincuencia denominada «de cuello blanco», en particular en delitos como la estafa o la apropiación indebida, conduce en otros casos a la imposibilidad absoluta de resarcimiento de la víctima, pues para que éste se produzca, resulta imprescindible que el interno obtenga rentas derivadas del trabajo y, por tanto, el acceso al tercer grado previo a la obtención de tales rentas. Dicho de otra manera, se concluía, si primero ha de satisfacerse la responsabilidad civil derivada del delito y luego se accede al tercer grado, la consecuencia práctica es la no obtención de rentas derivadas del trabajo por el recluso y la no satisfacción económica de las víctimas.

Determinadas resoluciones judiciales han interpretado la necesidad legal de satisfacción de la responsabilidad civil derivada del delito para el acceso al tercer grado en el sentido de que sería suficiente un serio compromiso de pago, cual sería el caso de aquellos reclusos que tuvieran una oferta firme de empleo. Esta interpretación, coherente con la finalidad de la reforma legislativa, es decir, promover la reparación civil efectiva de las víctimas de los delitos, es posible que haya podido facilitar en el segundo semestre del ejercicio 2004 la contención en el incremento de la población penitenciaria, sin perjuicio de las variadas causas (clasificación, expulsiones de extranjeros, sentencias absolutorias, suspensiones de penas, etcétera), que hayan podido incidir en este fenómeno.

En el orden legislativo, debe reiterarse que sigue pendiente una ley procesal reguladora de los procedimientos ante los juzgados de vigilancia penitenciaria que dote de seguridad jurídica a este ámbito tan importante para la vida diaria de los reclusos.

2.2. Derecho fundamental a la vida e integridad física

2.2.1. Fallecimientos

En el ejercicio 2004 se han iniciado trece investigaciones de oficio relativas a fallecimientos de internos en centros penitenciarios, y se han admitido a trámite cuatro quejas sobre este tema. Los centros penitenciarios en los que se han producido estos sucesos han sido los de Zuera (ocho expedientes), Dueñas, El Acebuche, Nanclares de la Oca (dos expedientes), Burgos, Badajoz (dos expedientes), Alicante y Brians (F0400007, 0416707 y quince expedientes más).

En los fallecimientos en prisión subyace una casuística muy variada, siendo de destacar los fallecimientos como consecuencia del deterioro de la salud asociado al problema de la droga, incluida la sobredosis. En ocasiones, cuando se mezclan las drogas legalmente dispensadas, metadona fundamentalmente, con pastillas, se producen episodios de sobredosis que pueden desembocar en muertes.

Es preciso continuar potenciando los programas libres de drogas (Proyecto Hombre, por ejemplo), dado que en la actualidad hay listas de espera para su incorporación a alguno de ellos, y en ocasiones es preciso que el interno decida entre permanecer cerca de su familia o ser trasladado a uno de los centros que ofrecen estos tratamientos.

También es importante la prevención del suicidio en prisión. En una queja recibida recientemente se argumentaba que el hijo de la compareciente había fallecido en el cen-

tro penitenciario de Alicante sin que se le hubiera aplicado el protocolo de prevención de suicidios existente. Recabado el informe correspondiente, se indicaba en el mismo que el hijo de la compareciente había protagonizado tres tentativas de suicidio, en la prisión de Soto del Real, en el hospital Gregorio Marañón y en la prisión de Aranjuez, y pese a ello, no se le incluyó en el protocolo de prevención de suicidios.

Señala también la compareciente su queja por el hecho de que con ocasión de la detención de su hijo, éste sufrió graves heridas y que durante su estancia en prisión no fueron correctamente atendidas (0426907).

2.2.2. Integridad física

En el mes de abril de 2003, en el plazo de siete días, se produjeron tres incidentes graves en el Centro Penitenciario de Preventivos de Picassent. El día 9 de abril tres funcionarias resultaron heridas como consecuencia del forcejeo con una interna; dos días antes, se produjo una reyerta con objetos punzantes en la que participaron diez internos. Por último, unos días antes se produjo otro incidente en el que un interno agredió a un funcionario durante el reparto de la metadona.

Como consecuencia de la información reservada incoada, se inició un expediente disciplinario que concluyó en el año 2004 con la sanción de un mes de suspensión de funciones por falta grave a un funcionario del mencionado centro, de conformidad con el artículo 7.1 a) del vigente Reglamento de Régimen Disciplinario (F0300049).

En el Informe del ejercicio 2003 se relataba un incidente acaecido en el centro penitenciario de A Lama el día 29 de marzo de dicho año. Según se exponía, sobre las 11,30 horas de ese día y mientras un interno se encontraba paseando en el patio solicitó a un funcionario de servicio que le permitiera efectuar una llamada telefónica. Al parecer, a consecuencia de ello se produjo un intercambio de palabras que concluyó con el anuncio por parte del recluso de que tenía intención de presentar queja por ciertos daños que el funcionario, según expresa, le había producido en unas botas con motivo de la práctica de un registro en su celda.

Esta circunstancia, relatada el recluso, produjo un repentino cambio de humor del funcionario, por lo que tras solicitar la apertura de la cancela se dirigió al recluso y, según sus palabras, comenzó a agredirle con la raqueta detectora de metales, dándole por último un golpe en la cabeza.

A consecuencia de las lesiones sufridas, el recluso precisó salida al hospital extrapenitenciario, toda vez que sufrió rotura de labio y pérdida de varias piezas dentales, así como una brecha en la cabeza que precisó de puntos de sutura.

En el ejercicio 2004 se ha dictado una sentencia condenatoria, no firme, por el Juzgado de lo Penal número 1 de Pontevedra, en la que se condena al funcionario aludido en esta queja, como autor responsable de un delito de lesiones, a la pena de un año de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho a sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, imposición de las costas procesales y deber de indemnizar al agredido en la suma de 3.039,20 euros. Recientemente, se ha conocido que esta sentencia ha sido revocada, quedando el funcionario absuelto. Desde el máxi-

mo respeto a las resoluciones judiciales, como no podía ser de otra manera, este caso puede ser un ejemplo de la extraordinaria dificultad de deslindar en el ámbito penitenciario el uso correcto e imprescindible de medios coercitivos de las extralimitaciones en el ejercicio de la autoridad (0306139).

2.3. La tutela de la salud

Esta Institución ha venido sosteniendo la conveniencia de que se realizasen reconocimientos médicos en los centros de tránsito con ocasión de los traslados que realizan los internos. En concreto, y habida cuenta de que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias informó en 2003 que no tenía previsto introducir variación alguna en el sentido de obligar a los servicios médicos a realizar revisiones a los internos en tránsito, cambiando así el criterio inicial de dicha Administración que tenía previsto establecer dicha obligatoriedad en el manual de procedimientos médico-administrativos que estaba redactando la Subdirección General de Sanidad, pero cuya elaboración estaba suspendida al encontrarse pendiente la transferencia efectiva de las competencias sanitarias a las comunidades autónomas, se recomendó por parte de la Institución que los internos que estuviesen en tránsito en un centro penitenciario fueran visitados por algún facultativo, con independencia de que lo solicitasen o no y del tiempo que permaneciesen en el centro, como, según se señalaba en anteriores informes remitidos, recogía el manual de procedimientos médico-administrativos cuya elaboración fue suspendida.

A este respecto, hay que hacer constar en este Informe que tanto la Administración penitenciaria anterior como la actual han rechazado la recomendación. En efecto, en un primer momento la Administración manifestó que, cuando un interno sale trasladado de un centro penitenciario, existe ya el filtro previo que supone la posibilidad de suspender la conducción de origen si, a juicio del médico, así procede. La documentación sanitaria que acompaña al interno incluye la hoja de conducción que permite el mantenimiento de los tratamientos en curso y la revisión médica de aquel que lo necesita; adicionalmente, está prevista la visita médica a solicitud del interno o ante la sospecha o evidencia de lesiones. No tiene sentido, continuaba diciendo la Administración penitenciaria, que los facultativos de un centro, en detrimento de sus actividades ordinarias o regladas, tengan que incluir un reconocimiento sistemático de personas que van a permanecer en el centro muy poco tiempo si no hay otra razón que lo justifique. Posteriormente, la actual Dirección General, a la que se reiteró la recomendación, también la rechazó manifestando que aquellos internos que están en algún tipo de tratamiento tienen garantizada la entrega de medicación, por medio de la «hoja resumen de conducción», documento personalizado para cada interno en tratamiento que, guardando la confidencialidad necesaria, recoge los datos básicos en cuanto a diagnóstico y fármacos; y, por otro lado, finaliza el informe manifestando que los internos son atendidos por los servicios sanitarios del establecimiento si precisan un control y seguimiento de la patología y si se detecta algún problema de salud (9821173).

Finalmente, hay que hacer mención a un caso que se ha iniciado recientemente.

Se ha recibido en esta Institución escrito de la Asociación Todos Iguales Todos Legales. En la comunicación recibida se expone el fallecimiento de uno de los asociados de la expresada organización, de nacionalidad ecuatoriana.

El citado ciudadano fue detenido en las oficinas de correos de Badajoz por la Policía Aduanera cuando se disponía a retirar un envío a su nombre el día 21 de abril de 2004. Se dictó auto de detención e ingreso en prisión, por presunta implicación en un delito de tráfico de drogas.

Desde el momento de su ingreso en la prisión de Badajoz, según se indica a esta Institución, él mismo informó que tenía cita con el Servicio Radiológico del Hospital Perpetuo Socorro de esa misma ciudad para estudiar «pirosis estomacal» el día 28 de abril, según interconsulta solicitada por su médico de cabecera.

Se quejaba la compareciente de que, a pesar de estar debidamente informados los responsables del centro, tanto por el interno, por los servicios médicos de la prisión como por su esposa, nunca fue llevado a esa cita. No fue trasladado, según consta en el informe de la subdirección médica del centro penitenciario, por «imposibilidad policial». Según anotaba la compareciente esta situación se repite de manera frecuente con ocasión de otras citas e incluso en casos de intervenciones quirúrgicas.

Según relataba la compareciente, pese a ser cada vez más evidente el deterioro de la salud del interno y sobre todo los fuertes y terribles dolores que estaba padeciendo, no fueron escuchadas las reiteradas peticiones de la familia y de la Asociación para que fuera atendido con mayor presteza.

Continuaba el relato la compareciente señalando que el día 3 de agosto de 2004 el interno se desvaneció y sus compañeros de módulo comenzaron a alertar a los funcionarios para que acudieran. Los funcionarios, al parecer, les dijeron que cuando hubiera un coche lo llevarían al hospital. Sin embargo, según se expone, fue la solidaridad demostrada por sus compañeros de módulo, quienes protestaron incluso negándose a comer si su compañero no era atendido con urgencia, lo que hizo que se llamara a una ambulancia y fuera atendido de urgencia. Debido al estado en que se encontraba fue ingresado en el hospital Perpetuo Socorro.

La compareciente señalaba que hacía meses que el interesado sufría dolores y vómitos negruzcos, al igual que sus deposiciones, bajando de peso en forma muy apreciable cuando se le acudía a visitar, sin que esto motivara ninguna actuación de los facultativos encargados de velar por su salud.

En el hospital Perpetuo Socorro se le hicieron los estudios que hacía meses se le debieron haber realizado y le diagnosticaron cáncer, a consecuencia del cual falleció poco después.

Se queja la compareciente de la falta de cuidado de la Administración penitenciaria para que el fallecido recibiera la atención que todo ser humano necesita y garantizan las leyes españolas.

Esta investigación se ha iniciado en el mes de diciembre, por lo que en el momento de redactarse estas líneas no se ha recibido aún el informe correspondiente (0423930).

En otro caso, con motivo de la queja presentada por un interno, pudo conocerse que los servicios médicos del centro penitenciario de Madrid II solicitaron citas en el hospital de referencia para los servicios de endocrinología, neurología y oftalmología, citas que no se pudieron realizar, excepto la de neurología, porque el interno fue trasladado al centro penitenciario de Teruel, donde se reinició todo el proceso.

Solicitado un informe a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en él se indica, entre otros extremos, que en la junta de tratamiento en la que se acordó la revisión de grado y propuesta de traslado del interno no se encontraba presente la subdirectora médica y, por error, no se solicitaron informes médicos del interno, como es la norma general de actuación del centro penitenciario de Madrid II.

A la vista de este informe, se formuló por la Institución recomendación para que se extreme el rigor en la solicitud y obtención de informes médicos de los internos, cuando éstos vayan a ser trasladados de centro penitenciario, con el fin de que las citas médicas concertadas con un interno puedan llevarse a cabo antes de que se produzca el traslado de centro penitenciario (0311565).

Esta Institución viene sosteniendo reiteradamente que es fundamental que se adopten las medidas necesarias para que la atención médica se preste en los centros penitenciarios reduciendo en lo posible las conducciones de los reclusos a los hospitales extrapenitenciarios. El fomento del uso de nuevas tecnologías (teleconsultas, telediagnóstico) en aquellos supuestos en que sea posible (hay experiencias pioneras en Alcalá-Meco y Lleida) y el desplazamiento de especialistas e instrumental médico a los centros, serían medidas adecuadas en la dirección propuesta.

El número de reclusos con problemas de drogadicción es muy elevado; si bien viene descendiendo el consumo de heroína, así como el uso de jeringuillas, las drogas más consumidas en la actualidad son la cocaína y las pastillas. Pese a los importantes esfuerzos que se realizan en la lucha contra la droga en las cárceles (tratamientos con metadona, valorados positivamente por los especialistas; Proyecto Hombre; Programa de Intercambio de Jeringuillas), la droga sigue entrando a través de los permisos de salida y comunicaciones familiares, lo que con los instrumentos jurídicos vigentes resulta difícil de impedir.

Como consecuencia del elevado número de internos afectados de enfermedades mentales —un problema creciente en las prisiones, en muchos casos debido a los efectos de las drogas a largo plazo— se ha llegado a traficar con los fármacos dispensados para el tratamiento de estas enfermedades, habiendo casos de sobredosis por la mezcla de estas sustancias. La relación existente entre la droga, la marginación, el delito, la enfermedad y la muerte, reclama combatir las adicciones con todos los medios posibles, pues ello redundará en beneficio de las personas concretas y de la sociedad en su conjunto.

2.4. Las infraestructuras

En el ejercicio 2004 la Institución ha girado visita a quince centros penitenciarios: Cáceres, Córdoba, Burgos, Dueñas (Palencia), Tarragona, Santander, Teixeiro (A Coruña), Monterroso (Lugo), Lleida, Villena (Alicante), Melilla, Picassent (Valencia), Fontcalent (Alicante), Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Fontcalent (Alicante) y Soto del Real (Madrid). Los centros se citan por orden cronológico relativo a la fecha de la visita.

Es preciso subrayar una vez más, como se viene haciendo reiteradamente desde esta Institución, que junto a centros modernos persisten en el sistema penitenciario centros obsoletos, entre los que puede citarse, por referirnos a uno de los visitados en el ejerci-

cio 2004, el de Santander, que si bien no tiene un número de internos que permita hablar de ocupación excesiva, es un centro cuyas instalaciones datan de la primera mitad del siglo XX y que se encuentra pendiente de amortización desde hace muchos años.

Asimismo, es evidente que el problema de la masificación persiste, lo que exige más y mejores infraestructuras, pues existen más reclusos que nunca, al menos desde la reinstauración de la democracia, si bien, como ya se apuntó, parece haberse detenido el incremento de población en el segundo semestre de 2004. Actualmente, se encuentra en fase de desarrollo un nuevo plan de renovación de infraestructuras consistente en la creación de nuevos centros penitenciarios en Albocásser (Castellón), Madrid, Puerto de Santa María (Cádiz) y Canarias. Sería conveniente conseguir la agilización y reducción de plazos para su construcción y puesta en funcionamiento.

Con cierta frecuencia, se dirigen al Defensor del Pueblo internos de los centros penitenciarios de Canarias, en los que existe un serio problema de hacinamiento que lleva a realizar traslados que, en ocasiones, producen un fuerte desarraigo dadas las dificultades de índole económica para que los familiares de presos canarios visiten a los internos en la península. La Institución se interesa por aquellos casos en los que la situación familiar se ve especialmente agravada por el traslado. A título de ejemplo, una ciudadana exponía que el marido de su hija de dieciocho años, y madre de una niña de escasos meses de edad, se encontraba interno en el Centro Penitenciario de Bonxe (Lugo), donde le resultaba imposible a la familia comunicar con el interno, dada la distancia existente entre Canarias y Galicia, así como el elevado coste que el desplazamiento supone.

Como consecuencia de esta situación, la hija de la compareciente y esposa del interno sufría una depresión, lo que estaba repercutiendo negativamente tanto en sus estudios universitarios como en sus relaciones familiares.

En este caso, el interno fue clasificado poco después en tercer grado y destinado a Canarias, pero en otros muchos no resulta posible el regreso a las islas (0416793).

2.5. Libertad religiosa de los internos

La libertad religiosa es un derecho fundamental establecido en el artículo 16 de la Constitución que debe ser adecuadamente respetado en el ámbito penitenciario, sin que ello pueda significar la lesión de los derechos fundamentales de otros.

A finales del ejercicio 2004 se ha iniciado una investigación derivada de las informaciones conocidas sobre la numerosa presencia de reclusos islamistas en el centro penitenciario de Topas (Salamanca) que, al parecer, está ocasionando diversas disfunciones.

Así, se hace referencia a que los funcionarios del referido centro penitenciario remitieron una comunicación a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en la que expresaban diversas quejas derivadas de la sobrepoblación existente y de la presencia de reclusos extranjeros organizados en grupos de presión y extorsión.

En las informaciones indicadas, se hace alusión a la situación del módulo 9, donde su escuela ha sido transformada en lugar de oración y su paso a la misma está de facto vedado para reclusos que no profesen la religión musulmana.

Al parecer, este grupo de reclusos está planteando problemas para la entrada de mujeres médicos o enfermeras. Se hace referencia a diversos planteamientos que se han producido en el módulo y que han supuesto cierta dejación del control del módulo por parte de los funcionarios.

En este sentido, se señala, los llamamientos a la oración que tienen lugar a horas en que las normas sobre horario imponen silencio, despiertan al resto de internos. Al parecer las recomendaciones efectuadas por los funcionarios no han servido para evitar que estas situaciones continúen en la actualidad. También se hace alusión a las dificultades de comunicación que existen con estos reclusos. «Su integración en la vida del centro es nula y la vida en prisión se torna cada día más difícil». Esta investigación se ha iniciado en diciembre de 2004, por lo que en el momento de redactar estas líneas no existe aún un informe de la Administración al respecto (F0400107).

En el Informe correspondiente al año 2003, se hacía alusión a una queja presentada por una letrada del Colegio de Abogados de Pamplona, a través de la Defensora del Pueblo de Navarra, en la que exponía que los internos musulmanes del centro penitenciario de Pamplona se veían discriminados respecto a aquellos internos que profesan la religión católica. El problema fundamental residía en que debía existir un listado actualizado de los internos autorizados a acudir a la mezquita habilitada y dicho listado debía figurar en un lugar visible, circunstancia que, según manifestó la interesada, no se exige en el caso de los internos católicos.

La Audiencia Provincial de Navarra, mediante Auto número 24/2004, de 2 de marzo, analiza la orden de dirección reguladora del uso de la mezquita, diciendo en el fundamento de derecho segundo lo siguiente:

«La necesidad de tales normas es indudable, ex artículo 230 del Reglamento Penitenciario, ya que la autoridad penitenciaria debe facilitar los ritos y los días de fiesta de cada confesión, siempre que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, la seguridad y vida del centro y los derechos fundamentales de los demás internos. En la circular no se obliga a los internos a declararse musulmanes, sino a solicitar la correspondiente autorización por medio de instancia. No obstante lo expuesto, no existe ninguna justificación para mantener un listado actualizado en el aula destinada como mezquita, comprensivo de los internos que tienen acceso a la misma, ni se ha probado que dicha medida sea necesaria para el mantenimiento del orden público y buen funcionamiento del establecimiento penitenciario, siendo suficiente con que los funcionarios de prisiones lleven consigo el listado».

Respecto de la posible discriminación, establece el Auto que «en el caso enjuiciado es inexistente discriminación alguna por ser la religión católica y la musulmana completamente distintas en sus creencias y ritos».

Hay que hacer constar que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha retirado el listado de referencia, que existía en un lugar visible del aula habilitada como mezquita, en cumplimiento de lo dispuesto por el Auto 24/2004 citado (0310527).

2.6. Aspectos educativos

En el Informe del año 2003 se hacía alusión al problema de la educación de los internos de los centros penitenciarios radicados en Andalucía. La raíz del problema se situa-

ba en la transferencia a la Junta de Andalucía de 67 profesores que dependían de la Administración penitenciaria, traspaso pendiente desde 1999. Desde esa fecha, los maestros de prisiones dependientes de la Administración penitenciaria habían dado clases no oficiales a los reclusos, lo que ellos llaman «clases particulares».

En el mes de junio de 2004 el Ministerio del Interior se dirigió a la Institución manifestando que el traspaso de funciones y servicios de los profesores de enseñanza básica de Instituciones Penitenciarias a la Comunidad Autónoma de Andalucía tenía prevista su firma para el día 10 de junio, y que la efectividad del traspaso tendría lugar mediante el correspondiente real decreto que el Ministerio de Administraciones Públicas publicase al efecto en el *Boletín Oficial del Estado* (F0300150).

2.7. Correspondencia en los centros penitenciarios

Como se indicaba en el Informe del año 2003, la falta de un criterio uniforme en los diferentes centros penitenciarios permitía que en la práctica se pudiera considerar como paquete postal un envío que también podría ser considerado como carta, de hecho así se ha realizado en algunos centros. Tales limitaciones habían de entenderse injustificadas en la medida en que no se facilitaban elementos de juicio que permitieran su comprensión racional. Dos sobres análogos no pueden, razonablemente, ser considerados por la Administración como envíos de naturaleza distinta, cartas o paquetes postales, particularmente si de ello se derivan consecuencias lesivas para el derecho del recluso a sus comunicaciones escritas.

El día 22 de julio de 2004 la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dictó una circular en la que, sustancialmente, se dice que en su día el Defensor del Pueblo realizó una recomendación en el sentido de que se procediera a dictar normas internas que determinasen con claridad, a efectos penitenciarios, la naturaleza de determinados envíos postales de modo que se evitase que un mismo envío tuviera naturaleza y efectos distintos en cuanto a su recepción por el recluso, en función del centro que correspondiese. Reconociendo la Administración que se había podido efectivamente comprobar que un mismo envío había sido tratado en unos centros como carta, y en otros como paquete postal, con controles distintos, lo que llevaba aparejado que en aquellos que se trataba como carta se recibiera normalmente, y en los restantes se devolviera. La Dirección General, continúa la circular, había estimado oportuno aceptar la recomendación del Defensor del Pueblo, y en ese sentido disponer que sean tratados como cartas todos aquellos envíos de correos que tengan tal naturaleza, hasta dos kilogramos de peso, y no vengán identificados con los sellos correspondientes a paquetes postales. Asimismo, se recuerda que conforme a la instrucción 24/96 queda prohibida la recepción de paquetes por correo o agencia (0207511).

2.8. Actividades laborales

El trabajo en la prisión es un elemento clave en la reeducación y reinserción social como finalidades de la pena privativa de libertad que la Constitución desea. El aprendizaje de un oficio útil antes y después de la excarcelación que facilite la obtención de rentas y una vida respetuosa de la ley penal; la reducción de las altas tasas de indigencia en

las prisiones y de la conflictividad propia de situaciones de escasez y frustración; el fomento de la responsabilidad y de la asunción de hábitos laborales; o la generación del derecho a percibir prestaciones por desempleo en el momento de la excarcelación, son, todos ellos, efectos positivos del trabajo de los internos.

Al margen de la situación geográfica de la prisión o de las circunstancias económicas de la zona en que se asienta, la existencia de talleres penitenciarios, tanto concertados como de la propia Administración, depende en buena medida del interés en su promoción por parte de los responsables del establecimiento. Muestra de ello es la situación apreciada en la prisión de Villena (Alicante), que desde los primeros momentos dispuso de mucha actividad en sus talleres productivos concertados. Lo mismo ocurre en muchos centros, como Valdemoro, Navalcarnero, Ocaña, El Dueso, Villabona, Soria, Monterroso, Burgos, Valencia, Alicante y Teruel.

Si no hay talleres concertados, y las instalaciones lo permiten, la Administración debe asumir la tarea de ofertar trabajo a través de talleres gestionados por la propia Administración fomentando la manufactura de productos destinados al autoconsumo (productos hortícolas, mobiliario, consumibles de oficina, reciclado, etcétera). Todo ello además de los talleres tradicionales gestionados por la Administración (panadería, cocina, economato, mantenimiento, lavandería...).

La ausencia de talleres concertados en otras prisiones, un ejemplo podría ser la de Ibiza, no puede solucionarse tanto por un cambio normativo en el orden fiscal u otros cuanto mediante políticas vigorosas de promoción y atracción entre el empresariado. Debe llevarse a cabo una constante difusión de las características de los talleres penitenciarios, y realizarse cuantas gestiones sean necesarias para que los internos puedan acceder a un trabajo productivo que eleve sus condiciones de todo orden y, en definitiva, acerque a la realidad la siempre deseable reinserción social.

2.9. Mujeres en prisión

Si bien en los centros modernos las condiciones de vida de las mujeres están prácticamente equiparadas a las de los hombres, es necesario que se extiendan las experiencias de talleres de trabajo productivo mixtos, compartiendo espacio de trabajo hombres y mujeres, experiencia que debe valorarse positivamente.

En los centros de hombres en los que también hay mujeres, sobre todo si son antiguos, sus condiciones, como reiteradamente viene manifestando la Institución, son peores que las de los hombres. Los departamentos son más pequeños, los patios son menores, carecen de talleres productivos, y su acceso a actividades ocupacionales y deportivas es menor. Se reproducen así, por insuficiencia de medios, esquemas de discriminación que también se dan en el exterior de las prisiones. Es necesario, pues, que en los planes de infraestructuras se tenga en cuenta esta realidad y se priorice debidamente.

La Institución se ha venido preocupando del problema de la permanencia en prisión, junto a sus madres, de niños menores de tres años.

Esta preocupación viene de antiguo, pues ya fue reflejada cuando la legislación penitenciaria concedía a las internas la posibilidad de que permanecieran con ellas los hijos

que no hubieran alcanzado la edad de seis años y se ha mantenido tras la Ley Orgánica 13/1995, de 18 de diciembre, sobre modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria, cuando esta edad fue rebajada a los tres años.

La normativa vigente, como es conocido, trata de conjugar la facultad de la madre para elegir el estar con su hijo y el derecho de éste a que su estancia en prisión se desarrolle en un ambiente protector que facilite su desarrollo, evitando que los riesgos asociados a la estancia en prisión perjudiquen su proceso evolutivo.

La Institución ha continuado interesándose por la situación de estos niños, cuyo número en el ámbito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha sido ligeramente superior a 200 en 2004, en su mayor parte en unidades de madres, aunque también en las denominadas unidades dependientes y, excepcionalmente, en departamentos de mujeres.

Recientemente, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha comunicado a la Institución su propósito de realizar mejoras en los ámbitos siguientes: coordinación de las actuaciones con niños y madres, especialmente en las unidades de madres; organización y formación del personal penitenciario en dichas unidades; infraestructura y medios materiales; y relaciones con el exterior en los niveles educativo, voluntariado, familiares externos, familias de acogida, etcétera. Al propio tiempo, manifiesta esa Dirección General que se están estudiando las posibilidades de que los niños no permanezcan en prisión (F9900120).

2.10. Tratamiento

Se recibió en su momento una queja que ponía de relieve las dificultades que encontraban determinados internos para conocer el contenido de su programa individualizado de tratamiento. Según nos expresaban, existían autos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 2 de Burgos que databan del año 2000 y cuyo contenido se reproducía en autos del año 2002 en los que se reconocía el derecho de los reclusos a ser informados de su tratamiento.

Esta queja ha suscitado diversas actuaciones de la Institución y ha tenido como conclusión que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha dictado una instrucción dirigida a todos los directores de los centros penitenciarios. Manifiesta la Administración que a todos los internos, cuando son clasificados, se les propone el grado y el programa individualizado de tratamiento, tal y como se recoge en el artículo 10.3 del Reglamento Penitenciario. Para ello, es necesario el estudio completo del interno, de acuerdo a lo regulado en el artículo 63 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, y la implicación del propio interno en la superación de sus deficiencias y carencias, tal y como se contempla en el artículo 61 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. El principio de voluntariedad del tratamiento individualizado no podría cumplirse si el interno no conociese, como es natural, su programa de tratamiento. Reconoce la Administración que dicho programa debe ser conocido por todos los internos, por lo que se han adoptado las medidas oportunas para que sea notificado a los mismos, en concreto, la instrucción citada concluye diciendo que «a partir de la recepción de la siguiente instrucción, se facilitará a todos los internos copia de su Programa Individualizado de Tratamiento,

dejando constancia de su entrega mediante firma del recibí correspondiente», ello después de que el profesional del equipo técnico encargado del seguimiento del interno le informe verbalmente de los objetivos a alcanzar durante el internamiento y de los medios y plazos más adecuados para conseguirlos (0207613).

Otra cuestión relacionada con el tratamiento es la redención de penas por el trabajo establecida en el antiguo Código Penal y desaparecida en el Código Penal vigente de 1995. Actualmente, y como consecuencia de los nueve años transcurridos desde la entrada en vigor del nuevo Código Penal, el número de internos que pueden redimir penas por el trabajo se ha venido reduciendo progresivamente y, a 30 de septiembre de 2004, eran 2.875 hombres y 189 mujeres, es decir, en torno al 5% de la población reclusa total.

Recientemente el Tribunal Constitucional, en sentencia número 186/2003, de 27 de octubre, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los efectos derivados de la presentación de un recurso judicial frente a una sanción disciplinaria administrativa en la redención de penas por el trabajo.

Es práctica habitual que cuando un preso presenta recurso de apelación contra una sanción disciplinaria, entre tanto se sustancia ésta, el recluso permanezca en situación de baja en redención. Con independencia de que la importancia de este asunto esté en relación directa con el aludido decreciente porcentaje de reclusos a los que se les aplica el instituto de la redención de penas, se estimó necesario iniciar con carácter de oficio una investigación para conocer si a raíz de la referida sentencia la Administración penitenciaria había dictado algún tipo de norma interna destinada a paliar los efectos derivados de que se compute el período de baja en redención a partir del momento en que las sanciones son impuestas y no desde el momento en que adquieren firmeza. Todo ello considerando que de la interpretación propuesta por el Tribunal Constitucional se derivan claros efectos para el derecho a la libertad de los reclusos afectados por este tipo de actuaciones.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias comunicó que se había enviado un escrito a todos los centros penitenciarios con el fin de unificar criterios sobre el sistema empleado para efectuar las altas y bajas en los beneficios de redención de penas por el trabajo, cuando un interno comete una segunda infracción disciplinaria, a raíz de la doctrina introducida por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, bajo la interpretación de lo dispuesto en el artículo 65.3 B del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956, cuando establece que no podrán redimir pena «los que reiteradamente observaran mala conducta», entendiendo por tales a «los que cometieren nueva falta grave o muy grave sin obtener la invalidación de las anteriores». Recuerda el escrito remitido a los centros que la reiteración a que se refiere el precepto citado de 1956 no puede entenderse como nueva acumulación de faltas disciplinarias, sino que, de conformidad con el artículo 235 del Reglamento Penitenciario vigente, exige la firmeza de la sanción anterior para entender que cuando se comete la segunda falta existe reiteración (F0300161).

2.11. Garantía del respeto a los derechos de los internos por otros internos

Esta Institución tuvo conocimiento de ciertos problemas que aquejaban a los reclusos del centro penitenciario de Almería.

En las noticias referidas se informaba de la existencia de una carta firmada por un grupo de reclusos del módulo 7 del centro penitenciario de Almería, carta a la que tuvo acceso esta Institución, que denunciaba la presencia de grupos de extorsión que cobrarían por el uso de las duchas o para poder disponer de un colchón.

Al parecer, los reclusos habían recibido amenazas de otros reclusos por haber planteado ante el juzgado de vigilancia penitenciaria quejas relativas a las condiciones de vida del establecimiento.

Asimismo, se señalaba la masificación que sufría el centro penitenciario de Almería; en concreto se referían a que en el módulo 7 las celdas estaban triplicadas en su capacidad; en ocasiones eran alojados también cuatro reclusos.

Se hacía referencia en la noticia de prensa que ante la inhibición de ciertos funcionarios, había reclusos que cobraban por asignar una determinada celda a un concreto recluso. En este sentido, se señalaba que el recluso comunicante permaneció durante diez días durmiendo en el suelo sobre una manta ante la ausencia de camas y colchones. La situación fue resuelta a través del «alquiler» a otro recluso de un colchón, se señalaba.

Por lo que respecta al uso de duchas se denunciaba que para poder hacer uso de este servicio, se había de pagar un euro al que denominaban «recluso encargado de las duchas».

Junto a estas dos irregularidades la noticia de referencia de forma tangencial señalaba la presencia de ratas y plagas de insectos, tráfico clandestino de drogas, alcohol y malas condiciones higiénicas y de seguridad de este centro.

En su respuesta, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias indicaba no conocer las quejas de internos publicadas en los medios de comunicación a que se refería la investigación iniciada de oficio. Por ello, solicitó de los responsables del centro penitenciario afectado la realización de un informe. En lo que se refiere a las informaciones sobre las condiciones materiales del centro penitenciario de Almería, se manifestaba en el referido informe que en el momento de su redacción existían 985 internos, sin que con esa cifra pudiera hablarse de masificación, sino en todo caso de ocupación ligeramente por encima de la capacidad. Se indicaba también que el centro había llegado a albergar a más de 1.240 internos, y que era ocasional y extraordinario que las celdas del módulo 7 fuesen ocupadas por tres internos, y que en ningún caso habían sido ocupadas por más de tres. Por lo que respecta a las condiciones higiénicas, existe una empresa de desratización y desinsectación, que aplica los tratamientos adecuados con carácter general trimestral y, con carácter específico, cada vez que alguna situación concreta lo requiera. El único caso detectado de tráfico de alcohol, continúa el informe, se remonta a octubre de 2002 y se resolvió por la Inspección Penitenciaria con expediente sancionador al funcionario imputado, imponiéndole la sanción de tres años de suspensión de empleo y sueldo. En cuanto al tráfico clandestino de drogas, en las pequeñas cantidades que se puedan introducir a través de las comunicaciones vis a vis o al regreso de los internos del disfrute de permisos, se lucha permanentemente contra él dentro de los procedimientos que la legalidad permite.

A la vista del informe recibido, la Institución volvió a dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias considerando que, de ser cierta cualquiera de las irregularidades de las que se quejan los reclusos comparecientes ante esta Institución, quie-

nes desean que sus nombres no sean dados a conocer por temer represalias, supondría una actuación negligente imputable a los responsables del centro, siendo por ello conveniente, al modo de ver de esta Institución, que como principio general, quienes se puedan ver directamente perjudicados por el resultado negativo de una investigación, no se encarguen de ella.

Recientemente, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha comunicado que ha remitido a la Subdirección General de Inspección Penitenciaria las denuncias de los internos que motivaron la queja, para una mayor investigación sobre los hechos (F0400005).

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. Víctimas del terrorismo

El 11 de marzo de 2004, como es perfectamente conocido, se ha producido en Madrid el atentado terrorista más grave de la historia española con el resultado de 192 fallecidos y miles de heridos. Tan execrable crimen ha elevado de manera brutal las víctimas del terrorismo existentes en nuestro país, tanto españolas como de otras nacionalidades. Baste recordar que la cifra de personas asesinadas prácticamente dobla la del año más sangriento de la historia española en cuanto a las consecuencias del terrorismo (año 1980).

La repulsa de toda la sociedad española a este crimen llegó también a la institución del Defensor del Pueblo, al que se remitieron numerosos escritos de indignación, estuor y condena. Al propio tiempo, en algún caso, se pedía, tras el 11 de marzo, la intervención del Defensor del Pueblo en relación con la seguridad preventiva ante nuevos atentados que pudieran eventualmente producirse. Así, un ciudadano se dirigió a la Institución expresando su preocupación por las medidas de seguridad existentes en la línea férrea que une Madrid capital con las poblaciones del noreste de la Comunidad, que es justamente en la que se produjeron los atentados del 11 de marzo de 2004. Esta Institución se dirigió a la Delegación del Gobierno en Madrid y a la presidencia de Renfe expresando su preocupación, y desde ambas instituciones se informó cumplidamente de que se habían tomado diversas medidas de seguridad para proteger a la población que utiliza este medio de transporte en la zona de referencia (0412382).

El terrorismo de naturaleza islamista, que ha actuado en España con brutal intensidad y desprecio a la vida humana, ha tenido también manifestaciones más pretéritas de las que han sido víctimas españoles. El 24 de agosto de 1994, en la ciudad de Marrakech (Marruecos), fue asesinada la esposa y herida de extrema gravedad la hermana de un ciudadano que se dirigió a la Institución, como consecuencia de un atentado, sufrido en el hotel donde se hallaban, llevado a cabo por tres argelinos fundamentalistas.

Como consecuencia de ello, fue iniciado un proceso penal en Marruecos que concluyó con la condena a muerte de los autores de los hechos y el inicio de un expediente administrativo que se encuentra aún pendiente en los juzgados de Marruecos.

Posteriormente el ciudadano que se ha dirigido a esta Institución recibió una resolución de la Tesorería de la Seguridad Social española por la que se denegó pensión de

orfandad a sus hijos y de viudedad al interesado con el único argumento de ser un atentado ejecutado fuera del territorio nacional.

Es conocido que el ordenamiento jurídico español, sobre todo a partir de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999, es uno de los más completos en lo que se refiere a la atención de las víctimas de atentados producidos en España.

Sin embargo, a la vista del escrito recibido del ciudadano de referencia, parece ser que no ocurre lo propio cuando el atentado terrorista se ha producido en otro país y ha producido víctimas españolas.

El Defensor del Pueblo se dirigió al Ministerio del Interior solicitando información sobre los derechos en España de las víctimas españolas de atentados terroristas producidos en el extranjero, como es el caso del padecido por el ciudadano que se había dirigido a esta Institución o, por ejemplo, el del atentado producido en mayo de 2003 contra la Casa de España en Casablanca, en el que fallecieron ciudadanos marroquíes y españoles.

En su respuesta, el Ministerio informa que por resolución de 12 de diciembre de 2000 fue denegada al interesado la petición de indemnización realizada al amparo de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. El motivo de la denegación fue la falta de disposiciones normativas que expresamente permitan resarcir a las víctimas españolas de los atentados cometidos en el extranjero cuando no exista constancia de que la finalidad de esos atentados sea la de atacar contra el Estado español y sus instituciones.

Sin embargo, continúa informando el Ministerio del Interior, que con posterioridad fue promulgada la Ley 2/2003, de 12 de marzo, que añadió una disposición adicional segunda a la Ley de Solidaridad, en la que se prevé la posibilidad de conceder ayudas excepcionales cuando los actos se hayan cometido fuera del territorio nacional por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actúen con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana y cuya actividad terrorista no se desarrolle principalmente en España. Pero esta norma limitaba su aplicación a los actos ocurridos a partir del 1 de septiembre de 2001, unos días antes de los atentados del terrorismo islamista producidos en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de aquel año. Dicha disposición sirvió de base para la concesión de las mismas indemnizaciones y pensiones extraordinarias por terrorismo a las víctimas de los atentados de Casablanca e Irak, del mismo modo que si los hechos hubieran sucedido en España, entendiéndose que las acciones iban dirigidas directamente contra el Estado o los intereses nacionales.

Concluye el Ministerio del Interior manifestando que la legalidad vigente no permite la concesión de ayudas a las víctimas del atentado de Marrakech en 1994 porque la Ley 2/2003 tiene efectos retroactivos sólo a partir del 1 de septiembre de 2001. Cuestión distinta es la conveniencia de que por los órganos competentes se pueda realizar un estudio encaminado a reformar el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley de Solidaridad para ampliar su ámbito temporal y dar cobertura legal a los atentados cometidos antes del 1 de septiembre de 2001.

Posteriormente, la Institución volvió a dirigirse al Ministerio del Interior solicitando un informe complementario en relación a los siguientes extremos:

1. Medidas adoptadas por ese departamento ministerial para el desarrollo reglamentario de la disposición adicional segunda de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo.

2. Medidas adoptadas por ese departamento ministerial en relación a la posible reforma del párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo para ampliar su ámbito temporal y dar cobertura legal a los atentados terroristas cometidos contra españoles en el extranjero antes del 1 de septiembre de 2001 (0402087).

En el Informe del año 2003 se hacía pormenorizada referencia a la queja de un ciudadano que había solicitado una condecoración para su madre, fallecida en el incendio del hotel Corona de Aragón de Zaragoza, acaecido en julio de 1979.

El Ministerio de la Presidencia, en el informe correspondiente, sostiene que no es legalmente posible la concesión de la mencionada condecoración. A criterio de ese Ministerio, los beneficiarios de las indemnizaciones, según lo dispuesto en la propia Ley, no tienen por qué ser los mismos que los beneficiarios de las condecoraciones. Según la tesis ministerial, el otorgamiento de indemnizaciones se basa en las actuaciones de personas integradas en bandas o grupos armados o que actúen con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana. No obstante, la concesión de condecoraciones se funda en la existencia de un acto terrorista, concepto que se basa en la pertenencia a una banda o grupo armado, o en la actuación a título particular, pero con una finalidad específica, cual es la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, finalidades éstas que nunca han resultado acreditadas en la actuación que dio origen a los daños, por lo que no procede calificarla de terrorista.

Posteriormente, el Ministerio del Interior comunicó a la Institución que, mediante la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se han otorgado pensiones extraordinarias a las víctimas de aquel suceso.

En consideración a que las víctimas de este suceso ya disfrutaban de beneficios económicos propios de las víctimas del terrorismo, por cuanto les está siendo aplicada tanto la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999 como la legislación sobre pensiones extraordinarias, tanto en el régimen de la Seguridad Social como en el de clases pasivas, cabe preguntarse sobre la posibilidad del resarcimiento moral que, sin coste alguno para las arcas del Estado, supondría para aquellos que lo han solicitado o lo soliciten en el futuro, la concesión de las condecoraciones establecidas en la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, dado que los aspectos económicos, evidentemente, no lo son todo. El resarcimiento moral es extraordinariamente importante e imprescindible para las víctimas.

Sin que quepa entrar en análisis históricos que no competen a esta Institución sobre aquellos hechos, sin duda confusos, se trataría de cerrar definitivamente el capítulo moral de aquella historia con plena satisfacción para los que aún viven veinticinco años después.

Si la duda sobre el carácter terrorista de aquel incendio no ha impedido la aplicación del régimen de ayudas económicas y pensiones propio de las víctimas del terroris-

mo, tampoco debiera impedir, después de que la Ley 62/2003, en su disposición adicional cuadragésimo tercera, haya reconocido implícitamente la excepcionalidad del caso, al otorgar pensiones extraordinarias a las víctimas, el otorgamiento de distinciones morales como la que anhela el ciudadano que se ha dirigido a esta Institución para su difunta madre.

Por todo lo anterior, se consideró oportuno recomendar en 2004 al Ministerio del Interior que se valorase la conveniencia y oportunidad de adoptar las medidas de iniciativa legislativa o de otro orden que sean necesarias para que las víctimas del incendio del hotel Corona de Aragón, producido en Zaragoza el 12 de julio de 1979, puedan, siempre que así lo soliciten, obtener las condecoraciones establecidas en la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo.

Esta recomendación, formulada en 2004, ha sido rechazada. El Ministerio del Interior manifiesta que no ha podido probarse que el incendio del hotel Corona de Aragón fuera un acto terrorista; de ahí que las pretensiones de resarcimiento de los damnificados fracasasen en distintas vías judiciales. Sin embargo, como consecuencia de la publicación de la Ley 32/1999 y al amparo de lo dispuesto en su artículo 2, que, a los efectos de inclusión en su ámbito de aplicación, equipara a los actos terroristas las acciones realizadas con la finalidad de alterar la paz y seguridad ciudadana, el Ministerio, teniendo en cuenta que en la causación del incendio pudo intervenir una acción de ese tipo, dictó, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, distintas resoluciones en las que, amparándose en el carácter asistencial, reconoció a distintos afectados por el incendio las indemnizaciones establecidas en la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. Asimismo, indica la Administración que la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, si bien establece pensiones extraordinarias para los afectados por el incendio, ni califica el suceso de atentado terrorista, ni señala que las pensiones que se reconocen sean pensiones extraordinarias por actos terroristas. Concluye el Ministerio del Interior manifestando que, por cuanto antecede, no existe base legal que permita, en el supuesto de hechos que no han sido calificados como atentado terrorista, acceder a las peticiones de concesión de distinciones morales (0307165).

3.2. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

3.2.1. Presuntos malos tratos y régimen disciplinario

La institución del Defensor del Pueblo viene sosteniendo año a año, la necesidad de que, de conformidad con el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la iniciación del procedimiento penal contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no debe impedir la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos, si bien la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, en virtud del principio de prejudicialidad penal. A la luz del artículo 27.2 de la Ley citada, que dispone que la prescripción se interrumpirá en el momento en que se inicie el procedimiento disciplinario, y tipifica como falta muy grave «cualquier conducta constitutiva de delito doloso», para la cual el plazo de prescripción de la infrac-

ción es de seis años, es necesario, para evitar la impunidad disciplinaria, que se inicie el correspondiente expediente disciplinario, sin perjuicio de que quede en suspenso hasta la finalización del procedimiento penal. Nada impide, por otra parte, que una conducta merezca, a la vez, reproche penal —se trate de delito o falta— y disciplinario, al ser distintos los bienes jurídicos a proteger en cada ámbito de responsabilidad.

La necesidad de apertura de expediente disciplinario queda, si cabe, reforzada cuando existe sentencia condenatoria, aunque ésta aún no sea firme.

Este último criterio puede aplicarse a una queja presentada contra un policía local del Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid). En el mes de junio de 2003 se dictó sentencia, tras la celebración de un juicio de faltas, por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Fuenlabrada, por la que se condena al ciudadano que había presentado la queja como autor de una falta de lesiones del artículo 617.1 del Código Penal y de desobediencia del artículo 634 del mismo Código, pero también a un agente de la policía local de Fuenlabrada como autor de una falta de lesiones del artículo 617.1 del Código Penal.

A la vista de esta sentencia, la Institución se dirigió de nuevo al Ayuntamiento de Fuenlabrada para que informara si, tras la condena en primera instancia de dicho agente de la Policía Local, por las lesiones producidas a un ciudadano, se inició algún tipo de actuación en el ámbito disciplinario, tal como, reiteradamente, había venido solicitando esta Institución.

En su respuesta, manifiesta el Ayuntamiento que, al discrepar los abogados defensores de los policías de los términos de la sentencia del juicio de faltas citado y haberse planteado recurso en la instancia siguiente, el gobierno municipal no había iniciado acción sancionadora alguna, hasta que resolviese el asunto sentencia en firme del tribunal competente. Es evidente que si ni siquiera se incoa expediente disciplinario, aunque éste quede en suspenso hasta la sentencia firme, cuando ya hay sentencia condenatoria, las posibilidades de que se llegue a una no deseable impunidad disciplinaria crecen enormemente.

Recientemente, la Institución ha conocido a través de la Fiscalía General del Estado que se ha dictado sentencia firme por la Sección 17ª de la Audiencia Provincial de Madrid desestimando el recurso de apelación interpuesto por el agente de la policía local, de Fuenlabrada, de referencia (0002009).

Es exigible a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el trato más correcto con respecto a los ciudadanos y el exquisito respeto a sus derechos fundamentales, ante todo el derecho fundamental a la integridad física.

Precisamente porque dichas fuerzas pueden usar armas y tienen atribuido, junto a las Fuerzas Armadas, el uso legítimo de la fuerza, una de las funciones clásicas del Estado, es particularmente exigible, en correspondencia, un uso conforme a la ley y los derechos de todos.

En ocasiones, los ciudadanos se dirigen a la institución del Defensor del Pueblo exponiendo hechos en los que se ha producido un real, o presunto, uso inadecuado de la fuerza por parte de miembros de la Policía Nacional, Guardia Civil u otros cuerpos. Otras veces, la queja se refiere a un comportamiento incorrecto o poco respetuoso.

Una ciudadana expone que en una madrugada le robaron el bolso en un bar de Badajoz, por lo que, para denunciar los hechos, se dirigió junto a una amiga, que había dejado sus pertenencias en el mismo bolso, a la Jefatura Superior de Policía de Badajoz, donde les informaron que no podían formalizar la denuncia hasta las 9 horas de la mañana.

Asimismo, señala que los agentes de la Policía que estaban en la puerta de la Jefatura Superior de Policía de Badajoz no les permitieron llamar a su casa para que sus padres fueran a recogerlas, ya que tras la sustracción del bolso se habían quedado sin dinero y sin teléfono móvil. Ante la insistencia de la compareciente que, según señala, vive en un barrio bastante alejado, los citados agentes de la Policía las trataron de una forma desagradable y poco respetuosa.

Recabado informe a la Dirección General de la Policía se dio cuenta de la apertura de un expediente disciplinario a dos policías por estos hechos, expediente que ha concluido con la sanción de pérdida de diez días de remuneración y suspensión de funciones por igual período como autores de una falta grave tipificada en el artículo 7.5 del Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por el Real Decreto 884/1989, de 14 de julio (0309424).

De extrema gravedad es el caso siguiente y que dio lugar a la apertura de una investigación de oficio. El Ayuntamiento de Madrid procedió a retirar del servicio a un miembro de la Policía municipal, por presuntos abusos sexuales a una ciudadana ecuatoriana. Según denunció la misma, fue objeto de una agresión sexual por parte de un policía municipal uniformado y conductor de una motocicleta policial de gran cilindrada, consistiendo la agresión en introducir a la víctima a la fuerza en un portal, bajar a un sótano y, apuntándole con el arma reglamentaria, obligarla a realizar un comportamiento sexual forzado. La funcionaria del Cuerpo Nacional de Policía responsable del Servicio de Atención a la Mujer manifestó a la Unidad Disciplinaria que existían indicios de verosimilitud, así como una muestra biológica obtenida y una descripción del supuesto agresor, que fue identificado. Comunicada por el Área de Coordinación Técnica, Sección de Coordinación Judicial, la imputación a dicho policía municipal de un delito de agresión sexual, se procedió por parte del inspector jefe a la retirada temporal del arma y propuesta de incoación de expediente de responsabilidad disciplinaria; por Decreto de 15 de julio de 2004 se incoa expediente disciplinario por falta muy grave, nombrándose instructor del mismo, y se adopta la medida de suspensión provisional de funciones (F0400074).

En el Informe correspondiente al año 2003 se expuso el caso de un ciudadano que en la estación de Sants, Barcelona, al ser requerido para identificarse por un policía vestido de paisano, le solicitó que acreditara su condición de agente de la autoridad. Dicho policía, al mostrar su identificación, insultó al compareciente, le recriminó su atrevimiento y le ordenó que le acompañara a la Comisaría de Policía de Sants, donde continuó insultándole y menospreciándole, haciendo continuas referencias despectivas a su país de origen, Venezuela.

Asimismo, señala que otros funcionarios de dicha comisaría le insultaron y le recriminaron por haber solicitado a un policía que acreditase su condición, y que uno de ellos, al utilizar el compareciente su teléfono móvil para comunicar a un amigo su detención, le golpeo en el pecho, le empujó y le arrebató el teléfono.

Por último, manifiesta que no fue puesto en libertad hasta que el amigo con el que se había puesto en comunicación telefónica, se personó en la comisaría preguntando por él.

En el año 2004 la Dirección General de la Policía informa que, en relación a este asunto, dos funcionarios policiales han sido condenados penalmente, uno como autor de una falta de vejaciones injustas y otro como autor de una falta de lesiones. Como consecuencia de la sentencia penal, se produjo la finalización del expediente mediante resolución de la Dirección General de la Policía, de septiembre de 2004, con la imposición a cada uno de los funcionarios implicados de la sanción de pérdida de cinco días de remuneración y suspensión de funciones por igual período como autores de una falta grave recogida en el Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía (0306999).

En otra queja se recomendó, en su momento, al Ayuntamiento de Cáceres que por el mismo se impartieran las instrucciones oportunas a fin de que, cuando un agente esté incurso en actuaciones penales por hechos de los que pudieran derivarse responsabilidades en su contra, se proceda a la incoación de un expediente disciplinario, cuya tramitación quede suspendida en tanto concluya el procedimiento penal mediante sentencia firme, todo ello al objeto de evitar la prescripción de la posible infracción. Igualmente se sugirió que se procediera a incoar un expediente disciplinario al agente condenado como autor responsable de una falta de lesiones en el juicio de faltas número 162/2002, seguido por el Juzgado de Instrucción número 1 de Cáceres.

En el año 2004 se han realizado requerimientos por parte de esta Institución y, finalmente, el Ayuntamiento de Cáceres ha comunicado que queda enterado del escrito que se le remitió, y que no considera que procedan nuevas actuaciones, por lo que es patente la negativa a aceptar tanto la recomendación como la sugerencia formuladas (0209945).

En su momento, se tuvo conocimiento del fallecimiento de un ciudadano cuando, al parecer, se encontraba forcejeando con un agente de policía y que, según información facilitada por la comisaría provincial, había agredido previamente al policía con un objeto punzante, hechos que ocurrieron en el barrio de Los Prados de Málaga.

Según fuentes de la comisaría provincial el agente observó a un individuo en el interior de un vehículo y sospechó que intentaba robarlo, solicitando que saliera del mismo y se identificara.

No obstante lo anterior, varios vecinos de la zona informaron que vieron pasar una moto de la policía persiguiendo a un coche y que, tras darle alcance, se produjeron varios disparos.

En este caso, se solicitó a la Dirección General de la Policía la apertura de la correspondiente información reservada para el esclarecimiento de los hechos, y se pidió informe también al Fiscal General del Estado, en relación a las diligencias previas número 1246/2000, incoadas en el Juzgado de Instrucción número 7 de Málaga.

En el ejercicio 2004, mediante Sentencia 665/2004, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, ha condenado al agente del Cuerpo Nacional de Policía incurso en los hechos a pena de un año de prisión, privación del derecho a la tenencia y porte de armas, por tiempo de dos años, con la accesoria de suspensión de empleo o cargo público por el mismo tiempo de duración de la pena privativa de libertad y costas procesales.

A la vista de esta sentencia, el Defensor del Pueblo se ha vuelto a dirigir a la Dirección General de la Policía interesando la apertura de expediente disciplinario, informando en su respuesta la citada Administración que se ha incoado el expediente por acuerdo de la Dirección General de la Policía en el mes de octubre de 2004 (F0000038).

La Institución también tuvo conocimiento de que un joven de diecisiete años que caminaba por la calle en Villaviciosa de Odón (Madrid) con una amiga, fue encañonado y golpeado reiteradamente por dos policías locales de ese municipio.

Recabada información, el Ayuntamiento informó que había presentado atestado ante el Tribunal Tutelar de Menores, en relación con las posibles responsabilidades penales en las que hubiera podido incurrir el menor, pero no se hacía referencia alguna a si se seguía un procedimiento judicial para determinar la responsabilidad en la que pudieran haber incurrido los funcionarios policiales que procedieron a la detención del mismo.

En el caso de que se hubiese iniciado un procedimiento judicial para determinar la responsabilidad en la que pudieran haber incurrido dichos funcionarios policiales, se solicitó también que se informase de las medidas adoptadas por la corporación en relación con los hechos descritos, precisando si se habían iniciado los oportunos expedientes sancionadores contra los funcionarios encausados, sin perjuicio de que se hubiera procedido a la suspensión de su tramitación.

En el posterior informe recibido del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, se manifestaba que no se había abierto expediente disciplinario a los policías encausados en las diligencias previas que estaban siendo instruidas por el Juzgado de Instrucción número 4 de Móstoles.

En relación con lo anterior, de conformidad con el criterio tradicionalmente sustentado por esta Institución, procedería, dada la gravedad de la conducta denunciada, adoptar las medidas correspondientes en el ámbito disciplinario con la máxima diligencia, a fin de posibilitar la posterior sanción de esta conducta en caso de resultar procedente, respetando en todo caso el derecho a la presunción de inocencia que ampara a los hipotéticos responsables.

Por todo ello, se formuló una recomendación para que ese Ayuntamiento impartiera las instrucciones oportunas a fin de que cuando un agente esté incurso en actuaciones penales, por hechos de los que pudieran derivarse responsabilidades en su contra, se proceda a la incoación de un expediente disciplinario, cuya tramitación quede suspendida en tanto concluya el procedimiento penal mediante sentencia firme, todo ello al objeto de evitar la prescripción de la posible infracción.

Dicha recomendación ha sido reiterada recientemente, pues en el primer escrito posterior recibido del Ayuntamiento no existe un pronunciamiento expreso sobre la misma (F0300007).

3.2.2. Calabozos

En relación con el incendio que tuvo lugar en la Comisaría Provincial de Málaga el 27 de diciembre de 2002, la Institución consideró necesario promover una investigación de oficio, en el curso de la cual se solicitó informe a la Delegación del Gobierno en Andalucía poniendo de manifiesto que, dada la gravedad de las consecuencias del menciona-

do incendio, en el que fallecieron seis de los detenidos, deberían reconsiderarse las medidas de seguridad que se habían adoptado en dicha comisaría para que no pudieran producirse de nuevo hechos semejantes.

A juicio de esta Institución, era preciso determinar las condiciones que permitieron que un incendio de tal magnitud pudiese desarrollarse en un espacio de tiempo tan breve, valorando, entre otras cuestiones, la incidencia que pudiera haber tenido la composición material de las mantas y colchones utilizados, el sistema de ventilación de los calabozos y las características de la instalación eléctrica, que dejó de funcionar por sufrir una avería cuando no habían transcurrido ni dos minutos desde el comienzo del incendio.

Asimismo, se solicitó información sobre las previsiones o planes que pudieran existir para mejorar la seguridad contra incendios en cualquier dependencia policial donde existieran calabozos.

En el informe que remitió la Delegación del Gobierno en Andalucía se señalaba, entre otras cosas, que se habían sustituido en Málaga y en su provincia todas las colchonetas por otras homologadas como ignífugas y las mantas por otras con un tratamiento ignífugo, que en todos los calabozos de las distintas comisarías locales de la provincia se había instalado un sistema de detección de incendios y se había colocado una boca de riego con una manguera.

A la vista de lo manifestado en el informe, la Institución dio por finalizada su actuación en relación con el caso concreto del incendio que se produjo el 27 de diciembre de 2002 en la Comisaría Provincial de Málaga, pero consideró oportuno iniciar una investigación de carácter más amplio en relación con las previsiones o planes que pudieran existir para mejorar la seguridad contra incendios en todas las dependencias policiales en las que existan calabozos, con independencia de las provincias o comunidades autónomas en las que se encuentren dichas dependencias.

Asimismo, se consideró oportuno relacionar esta investigación con la referente a las condiciones de higiene y habitabilidad de dichos calabozos, cuestión que ha dado origen a numerosas quejas de las que ha quedado constancia en los informes anuales presentados a las Cortes Generales

En su respuesta, la Secretaría de Estado de Seguridad ha remitido a la Institución amplios informes en los que se da cuenta de las actuaciones de mejora en calabozos, tanto dependientes de la Dirección General de la Policía como de la Dirección General de la Guardia Civil. A la relación pormenorizada por comisarías y cuarteles se añade la manifestación de que la habitabilidad de los calabozos es una permanente preocupación para ambas direcciones generales, por lo que la mejora de los mismos está contemplada en las dotaciones presupuestarias de los planes de infraestructuras, tanto del Cuerpo de la Guardia Civil como del Cuerpo Nacional de Policía (F0300002).

3.2.3. Denuncias

La presentación de denuncias por parte de los ciudadanos de la comisión de algún delito es un derecho básico y expresión primaria del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución) en el ámbito penal. Por ello, es necesario remover cuantos obstáculos pudieran eventualmente impedir el ejercicio de tal derecho.

Tuvo conocimiento la Institución de que la información que se proporciona a los ciudadanos en la Oficina Virtual de Denuncias de la página web de la Dirección General de la Policía no era correcta ya que, al día siguiente de cumplimentar el correspondiente formulario vía internet, el ciudadano que acudió a la comisaría para firmar la denuncia debió esperar el correspondiente turno, al igual que los ciudadanos que no habían utilizado el nuevo procedimiento.

En su informe, la Dirección General de la Policía manifestó que desde el mes de enero del año 2000 se ofrece a los ciudadanos la posibilidad de presentar denuncias por internet en relación a los siguientes hechos: daños, extravío de documentos y/o efectos, recuperación de documentos y/o efectos, recuperación de vehículo, robo en vehículo, sustracción de documentos y/o efectos, sustracción de vehículo y sustracción en domicilio o establecimiento.

El servicio funciona durante las 24 horas del día y se encontraba operativo, en el momento del informe, en 226 comisarías de todo el territorio nacional, lo que significa prácticamente todas las oficinas de denuncias y atención al ciudadano del Cuerpo Nacional de Policía.

La página web advierte al ciudadano que podrá firmar su denuncia en la comisaría elegida a partir de las diez horas de la mañana siguiente al momento de su realización.

Desde el mes de enero del año 2000 y hasta finales de febrero de 2004 se habían tramitado 86.978 denuncias presentadas a través de la Oficina Virtual de Denuncias. Con respecto a las mismas, los ciudadanos se habían quejado ante la propia Policía en el 0,033% de los casos. Tres de cada cuatro de dichas quejas tuvieron su origen en la espera indebida de los ciudadanos en comisaría a la hora de firmar su denuncia; una de cada cuatro estuvo referida al trato recibido o a fallos informáticos.

Mediante diversos escritos de la Subdirección General Operativa se ha reiterado a las comisarías que es preciso que se habilite el procedimiento adecuado para que a los ciudadanos que se dirijan a cualquier comisaría para firmar una denuncia realizada por teléfono o internet no se les haga esperar igual que si fueran a presentar una denuncia a la propia comisaría.

Finalmente, el Ministerio del Interior ha suscrito la Carta de Servicios Electrónicos de la Oficina Virtual de Denuncias, en la que se otorga al ciudadano como compromiso de calidad el ofrecimiento de un formulario para consignar los datos del mismo, así como el hecho denunciado; la devolución de un número de referencia de la denuncia, así como el plano de situación de la oficina seleccionada, donde el denunciante podrá firmarla, a partir de las diez horas de la mañana del día siguiente y en un plazo máximo de 72 horas, y la posibilidad de comprobar vía internet el estado de la denuncia, mediante el número de referencia, por si hubiera errores (F0400008).

3.2.4. Identificaciones preventivas

El delegado de Asturias de la Asociación Unificada de la Guardia Civil expuso en una queja que el comandante jefe de operaciones de la Comandancia de la Guardia Civil de Gijón había dictado unas «Normas de Constitución de la Red de Puntos de Verificación

de Comandancia», según las cuales se prevé la materialización de «Estacionamientos Preventivos de Identificación» con la finalidad de proceder a la identificación de las personas que transitan por los puntos designados.

Según las citadas normas, se llevará un registro documental de las personas identificadas, que se volcará en tablas informáticas que deberán remitirse a la mencionada Comandancia de la Guardia Civil que se hará cargo de la gestión de la información resultante.

En relación con dichas normas, hay que considerar que según lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, el establecimiento de controles en las vías públicas, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transitan, al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales, no procede en cualquier circunstancia, sino que está condicionado por una finalidad: el descubrimiento y detención de los participantes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo.

En su informe, la Dirección General de la Guardia Civil señala que las identificaciones que se contemplan en las normas dictadas por el comandante jefe de operaciones de la Comandancia de la Guardia Civil de Gijón, en las que se prevé la materialización de «Estacionamientos Preventivos de Identificación», no son los controles que previene el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, sino que se practican en el contexto de cuanto previenen los artículos 18, 19.1 y 20.1 de la referida Ley.

Asimismo, se señala que las normas dictadas por el comandante jefe de operaciones de la Comandancia de la Guardia Civil de Gijón previenen que las identificaciones deberán hacerse con carácter restrictivo, selectivo y en circunstancias de lugar y tiempo previamente designados, en atención a los resultados de los análisis de la actividad delictiva que se llevan a cabo en dicha Comandancia.

En relación con lo manifestado, interesó a esta Institución que se remitiese una copia de las normas dictadas por el comandante jefe de operaciones de la Comandancia de la Guardia Civil de Gijón y que se informase, por una parte, de los criterios que se utilizan para seleccionar a las personas y a los vehículos que son objeto de las identificaciones y, por otra, de la frecuencia con la que los agentes de la Guardia Civil que realizan las identificaciones proceden, asimismo, al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales de los ocupantes de dichos vehículos.

No obstante, en el informe que se remitió no se aportaba dato alguno sobre la frecuencia con la que los agentes de la Guardia Civil que realizan las identificaciones proceden al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales de los ocupantes de dichos vehículos.

Por otra parte, por lo que se refiere a los criterios que se utilizaban para seleccionar a las personas y a los vehículos que son objeto de las identificaciones se señalaba, entre otras cosas, que se ajustaban a las directrices marcadas por los mandos que ordenan la prestación de cada servicio, por lo que, para valorar dichos criterios, le solicitamos que se remitiese copia de las directrices que se hayan marcado en los distintos servicios prestados en el primer semestre del año 2004.

Asimismo, interesaron a esta Institución los resultados obtenidos hasta la fecha por la red de puntos de verificación constituida en la Comandancia de la Guardia Civil de Gijón y de la valoración que, en su caso, se haya realizado de los mismos.

En su respuesta indica la Dirección General de la Guardia Civil que no se dispone de sistemas de registro que permitan deducir el número total de identificaciones o de registros superficiales practicados en los puntos de verificación. En este tipo de servicios, se indica en el informe, únicamente quedan registradas las actuaciones que dan lugar a detenciones, recuperación de vehículos, intervención de efectos, etcétera. En algunas unidades se anota en la propia orden de servicio el número de las personas identificadas durante el servicio, pero no se dispone de datos respecto al total de personas o vehículos que han pasado por el punto de verificación. El criterio de intervención se fundamenta en las características del vehículo, modo en que circula, el hecho de que sea conocido o no en la zona o las alteraciones en el comportamiento de los ocupantes del vehículo al apercibirse de la presencia de la Guardia Civil. En el establecimiento de cada servicio, los mandos fijan las características de las personas a localizar, del tipo de vehículos a verificar o de la actividad concreta que se pretende controlar.

Estas actividades contribuyen a un descenso en el total de los delitos que se cometen, en especial de los delitos contra el patrimonio. Asimismo, se ha obtenido información operativa sobre los posibles autores de diversos hechos delictivos y se ha detenido, sólo en el trimestre comprendido entre julio y septiembre de 2004, a un total de cincuenta personas (0317005).

3.2.5. Ley de Seguridad Ciudadana

Unos ciudadanos manifestaron que por la Delegación del Gobierno en Murcia se les incoaron expedientes sancionadores, por una presunta infracción del artículo 26 *i*) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Tras la instrucción realizada y la ratificación del agente denunciante, se acuerda sancionar a los interesados. En la resolución por la que se acuerda sancionar a uno de ellos se establecía que se encontraba discutiendo con el portero de una discoteca y ante la presencia de la fuerza actuante comenzó a increpar e insultar a los agentes y a otras personas allí presentes, elevando la voz y en estado muy agresivo, dando un golpe al coche oficial, alterando el orden en un espacio público.

En la resolución sancionadora que afectaba al otro interesado, se establecía que ante la presencia de la fuerza actuante comenzó a increpar a los agentes, elevando la voz alterando el orden en un espacio público.

En consecuencia, se consideró por la Administración que los hechos atribuidos a ambos eran constitutivos de una infracción administrativa calificada como leve en base a lo dispuesto en el artículo 26 *i*) antes citado.

A este respecto, consideró esta Institución que, tanto en la denuncia como en la ratificación que efectúan los agentes denunciantes, se establece que los interesados se dirigieron a ellos de forma despectiva, en un tono elevado de voz, sin que se aluda en dichos documentos, si se produjo una concreta alteración del orden provocado por tal comportamiento.

Por tanto, la alteración del orden en el presente caso consistiría precisamente en esas frases despectivas proferidas contra la fuerza actuante y que se estima son constitutivas de infracción y tipificadas como tales en el artículo 26 *i*) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, en el que se califica como infracción leve el alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos.

A juicio de esta Institución, los hechos denunciados, ciertamente reprobables, podrían afectar al orden público por tratarse de frases despectivas dirigidas a un agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

No obstante, el artículo 26 *i*) de la Ley Orgánica 1/1992, no tipifica cualquier comportamiento que afecte al orden público, sino únicamente el que consista en «alterar la seguridad colectiva» u «originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos».

Alterar la seguridad colectiva, por el propio sentido de sus términos, exige turbar una situación de paz, creando una situación de peligro contraria a esa seguridad, que afecte a la pacífica convivencia ciudadana. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982, de 8 de junio, declara que la seguridad pública «se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano».

Partiendo de este concepto de seguridad colectiva o pública, difícilmente puede razonarse cómo las frases proferidas por los interesados pusieron en peligro la protección de personas o bienes, o provocaron una alteración de la tranquilidad con incidencia en el orden ciudadano. Más bien, del relato de los hechos probados se desprende que los incidentes, al parecer protagonizados por los citados ciudadanos, constituyeron únicamente expresión de palabras no respetuosas que en modo alguno alteraron la seguridad.

Asimismo, tampoco parece que los interesados hayan originado desórdenes en la vía pública, ni se desprende del expediente que ocasionaran con su conducta una alteración del orden normal de la convivencia, con incidencia en el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana.

En consecuencia, a juicio de la Institución, el incidente ni alteró la seguridad colectiva, ni provocó desórdenes en la vía pública. Por tanto, los hechos declarados probados no pueden subsumirse en el tipo descrito en el artículo 26 *i*) de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Esta infracción del principio de tipicidad impide que esta Institución pueda considerar ajustada a derecho la sanción impuesta a los interesados.

Por último, se ha de indicar que el artículo 634 del Código Penal declara culpables de falta a «los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieran levemente, cuando ejerzan sus funciones».

Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico está tipificada la conducta que al parecer mantuvieron los interesados, lo que hacía exigible no la tramitación de un expediente sancionador castigando una conducta que no está tipificada como infracción administrativa, sino la remisión de la denuncia a la autoridad judicial, a fin de que se tramitara el correspondiente procedimiento penal.

Por todo lo anterior, la Institución sugirió que por parte del Ministerio del Interior se revocasen las sanciones impuestas a los interesados.

En su respuesta, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior indicaba que ya desde el año 1997 y con ocasión de quejas elevadas ante el Defensor del Pueblo por ciudadanos sancionados por conductas consistentes en faltas de respeto o consideración a agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, la Institución ha venido advirtiendo reiteradamente que el artículo 26 *i*) de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana no puede ser utilizado para sancionar tales conductas. Ese mismo criterio es también sustentado por los órganos jurisdiccionales en reiteradas sentencias que han venido a declarar la improcedencia de calificar estas conductas como constitutivas de ilícito administrativo. Por ello, y desde 1999, el Ministerio del Interior viene resolviendo los recursos a sanciones por hechos consistentes en faltas de respeto o consideración a agentes de la autoridad, en sentido estimatorio, y en dicho sentido se han contestado asimismo consultas de diversas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

Considera el Ministerio, sin embargo, que este criterio no es aplicable al caso de referencia; para que no se aplicase el artículo 26 *i*) de la Ley citada habría de tratarse de conductas que consistiesen única y exclusivamente en palabras malsonantes, desconsideradas o incluso abiertamente insultantes, o en actitudes de índole semejante, que, sin otras circunstancias o actuaciones, son calificadas de desórdenes públicos, es decir, el desorden público consiste sólo en esas palabras o actitudes. Sin embargo, si esas palabras o gestos se producen o tienen lugar en el seno de una discusión o reyerta en la que se ven implicadas otras personas, de modo que las palabras irrespetuosas o gestos desconsiderados se integran en un desorden preexistente, como un elemento más del mismo, no puede afirmarse que las palabras o gestos se hayan calificado como desorden público o alteración de la seguridad ciudadana, sino que la conducta sancionada habrá sido el desorden o alteración producidos, siendo las palabras irrespetuosas o gestos desconsiderados un elemento más del mismo. En este caso, ya existía una situación de alteración del orden, en la que los sancionados se habían enfrentado verbalmente, y a gritos, con el portero de la discoteca y con otras personas, alteración del orden que motivó la presencia de los guardias civiles, y es entonces cuando los sancionados extienden sus imprecaciones a los agentes de la autoridad, que trataban de evitar un empeoramiento del desorden (0311633).

3.2.6. Régimen jurídico de los establecimientos denominados *grow shops*

Se dirigió a esta Institución el Procurador del Común de Castilla y León exponiendo la problemática legal de los denominados *grow shops*. Los *grow shops* son establecimientos que se dedican a la venta de productos para el cultivo de marihuana. En la legislación penal, el tráfico de marihuana se encuentra penalizado en el artículo 368 del Código Penal que tipifica como delito ejecutar actos de cultivo, elaboración o tráfico, o que de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o la posesión con tales fines. Sin embargo, no se encuentra tipificada como delito la venta de semillas de la planta del cáñamo, de modo que no se considera delito la venta de semillas para su plantación en lugares privados, al igual que la venta de productos accesorios. Tampoco la Ley Orgánica 1/1992,

21 de febrero, de protección de la Seguridad Ciudadana, establece como infracción administrativa alguna de las conductas anteriormente referidas.

Al amparo de este vacío legal, han surgido los denominados *grow shops* en determinadas localidades de España. Cita el Procurador del Común de Castilla y León el caso de un establecimiento situado en la localidad de Sotillo de la Adrada, en la provincia de Ávila. Dicho establecimiento cuenta con licencia de apertura expedida por el Ayuntamiento de la localidad como establecimiento dedicado a la venta al por menor de productos de jardinería y complementos, contando igualmente con autorización sanitaria para la venta de alimentos dietéticos y de régimen, herbolario, expedida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila.

Desde la estricta perspectiva de la legalidad vigente, puede constatar, en todo caso, la existencia de un vacío legal, o, cuando menos, de dudas en torno a la regulación jurídica de dichos establecimientos. Según manifiesta el Procurador del Común de Castilla y León hasta ahora ninguna Comunidad autónoma ha regulado nada en esta materia, siendo quizá precisa una regulación básica y uniforme de esta materia en todo el territorio español, encontrándonos en una situación fronteriza con prácticas que siempre serían manifiestamente ilegales, cual sería la obtención de semillas en un establecimiento público con el propósito de proceder a un cultivo dedicado en última instancia a la venta a terceros, es decir, al tráfico de la droga de referencia.

El Procurador del Común de Castilla y León concluye que se dirige a la Institución «por si considerase conveniente dirigirse a la Administración del Estado para que ésta regulase dichos establecimientos, bien prohibiéndolos, bien estableciendo una autorización específica, y así acabar con la situación de alegalidad en que se encuentran ahora».

El Defensor del Pueblo se ha dirigido al Ministerio del Interior solicitando un informe sobre la situación jurídica de los denominados *grow shops* en España, así como su criterio sobre el tratamiento que debe darse, desde la perspectiva de la Administración del Estado, a estos establecimientos públicos (0427651).

3.3. Tráfico

3.3.1. Las garantías en el procedimiento sancionador

Resolviendo un recurso presentado por una asociación, el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de la Sala Tercera de 27 de octubre de 2004, dice que de lo dispuesto en el artículo 77.2 de la Ley de Seguridad Vial no se desprende que la reacción del denunciado, formulando alegaciones en el procedimiento o interponiendo recurso contra la resolución que le ponga fin, le haga perder el derecho a la reducción del treinta por ciento de la cuantía de la multa correctamente impuesta por la infracción cometida. Sin embargo, los términos en que fue redactado el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 12 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, por el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, autorizaban a suprimir el derecho a la reducción de la multa procedente cuando el denunciado, después de abonar con prontitud el 70% de la multa, no se conformaba con ella y la recurría. Por ello, el Tribunal Supremo anula este último precepto reglamentario.

Esto significa que el Tribunal Supremo avala una tesis tradicionalmente sostenida por el Defensor del Pueblo en numerosas actuaciones de tráfico: que quien abona una multa de tráfico con reducción del 30% de su cuantía por el pago inmediato, tiene derecho a recurrir la sanción sin temor a perder esa reducción, siempre, claro está, que la cuantía impuesta fuese correcta en relación a la infracción cometida.

En otro orden de cosas, una ciudadana expuso que le fue notificado expediente sancionador por la Oficina Territorial de Tráfico de Vizcaya, por un presunto exceso de velocidad cometido con el vehículo de su propiedad.

Mediante giro postal, su esposo abonó el importe de la sanción impuesta, haciendo constar en el giro, tanto el número de expediente como que él era el conductor del vehículo en el momento de cometerse la infracción.

Por parte de la citada Oficina Territorial de Tráfico, se remite el expediente a la Jefatura Provincial de Tráfico de Vizcaya para la posible suspensión del permiso de conducir, lo que se notifica a la interesada.

La ciudadana informó que ya se había comunicado a la Oficina Territorial que el conductor era su marido, acompañando copia del giro postal efectuado en su día, siendo contestado su escrito, por la Delegación del Gobierno en el País Vasco, en el sentido de que las alegaciones debió presentarlas en la instrucción del expediente efectuado por la Administración denunciante, acordando sancionarla con la suspensión del permiso de conducir por un mes.

Contra dicho acuerdo, la interesada presentó recurso de alzada, cuya resolución fue notificada a través de edictos, confirmando la sanción.

La Institución manifestó a la Delegación del Gobierno en el País Vasco que en la Oficina Territorial de Tráfico de Vizcaya se conocía que la propietaria del vehículo no era la conductora del mismo cuando se cometió la infracción, desconociendo la Institución los motivos por los que dicho organismo comunicó a la Delegación del Gobierno que se siguiera expediente sancionador, en su contra, para la suspensión de su permiso de conducir.

La propia Jefatura Provincial de Tráfico de Vizcaya, en su notificación de 26 de noviembre de 2002, como instructora del expediente, informa a la interesada de que podía efectuar las alegaciones en su defensa que considerara oportunas, momento éste y no uno anterior, en el que sí es procedente efectuar dichas alegaciones, pues es el momento en el que la interesada tiene conocimiento de la posible sanción que se le pretende imponer.

La Jefatura de Tráfico de Vizcaya, ante el escrito recibido de la interesada, donde informaba que ya se tenía conocimiento de que ella no era la conductora, debió efectuar consulta a la Oficina Territorial de Tráfico de Vizcaya, respecto a la veracidad o no de sus alegaciones, lo que habría conllevado el inicio del expediente contra su esposo, conductor del vehículo en el momento de cometerse la infracción.

Por todo lo anterior, se sugirió que se revocase la sanción impuesta a la interesada, al no ser ella la conductora del vehículo con el que se cometió la infracción. Esta sugerencia ha sido aceptada por la Dirección General de Tráfico (0314774).

La Institución ha puesto de relieve reiteradamente que la obligación del propietario de un vehículo de identificar a quién lo conducía y presuntamente cometió una infracción de tráfico debe quedar cumplida mediante la aportación de los datos suficientes para que esa identificación se pueda producir, y sin que ese deber se extienda a la aportación de datos superfluos para aquella finalidad.

Una ciudadana expuso que le fue remitido un expediente sancionador por una presunta infracción de las normas de tráfico. En la notificación requerida se informaba a la interesada de que si no era ella, titular del vehículo, la conductora responsable de la infracción, tenía la obligación de identificar al conductor.

En este sentido se participaba que era necesario facilitar unos datos para la inequívoca identificación del responsable, especificando dichos datos: nombre y apellidos, número del permiso de conducir y domicilio completo.

Tras facilitar los datos solicitados, recibe nueva comunicación en la que se le participa que los datos facilitados del conductor son insuficientes para considerar cumplido el deber de identificación que impone el artículo 72 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en contradicción con el primer requerimiento en el que se consideraba que esos datos sí identificaban inequívocamente al conductor, solicitando la aportación de una copia del permiso de conducción y una prueba acreditativa de que el conductor identificado era el conductor del vehículo en el momento de la denuncia.

En su informe, el Ayuntamiento de Madrid indica que si bien es cierto que la interesada ha ofrecido datos suficientes sobre la identidad y el domicilio del presunto infractor, se daba la circunstancia de que la persona identificada era extranjera y residente en Alemania, concluyendo el Ayuntamiento citado que los datos facilitados son necesarios pero no suficientes para que pueda entenderse cumplida la obligación del titular contenida en el artículo 72 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Añade la Administración que el contenido de la obligación del titular del vehículo no es tanto facilitar unos datos concretos de una persona, como demostrar verosímilmente que esa persona era quien conducía el vehículo en el momento en que se cometió la infracción. En el caso de residentes habituales en el extranjero, a criterio del Ayuntamiento no basta que se facilite su dirección, sino que habría que ofrecer alguna clase de prueba que justifique que, en el momento de la comisión de la infracción, dicha persona se encontraba en España, para lo que habrá de aportar algún documento acreditativo o indiciario, como por ejemplo un billete de avión, una factura de hotel, o un resguardo bancario. Se apoya el Ayuntamiento en un criterio sustentado por algunas sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Madrid o el Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Esta Institución, considera, por el contrario, que los datos facilitados en este caso permitían dirigir las actuaciones contra el presunto responsable, significando que el artículo 72.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, permitiría, en caso de fraude, actuar contra el titular (0315026).

Con motivo de una queja presentada por un ciudadano, la Dirección General de Tráfico informó a esta Institución que en la notificación remitida al interesado no se incluyó todo el texto de la denuncia por limitaciones informáticas, que no permiten la inclusión de más de 200 caracteres.

Este hecho motivó que el ciudadano no pudiera conocer, en un primer momento, que el agente había denunciado que circulaba a gran velocidad, sino que «circulaba con su vehículo sin moderar la velocidad», por lo que, en su escrito de alegaciones manifestó que la denuncia era genérica y que se aportaran pruebas de su exceso de velocidad.

La ratificación del agente denunciante, que sí especificaba los motivos por los que se consideraba que la conducción no era moderada ni adecuada a la vía por donde circulaba y que sirvió de base para dictar la resolución sancionadora, no fue puesta en conocimiento del interesado para que pudiera efectuar, en su caso, las alegaciones que, en su defensa, hubiera estimado conveniente.

A la vista de dicho informe, la Institución sugirió que por la Dirección General de Tráfico, en base a lo establecido en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se procediera a la revocación de la sanción impuesta, al considerar que, en este caso concreto, se había incumplido lo establecido en el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En el informe recibido se participó, respecto a la sugerencia formulada por esta Institución, que no procedía la revocación de la sanción al no haberse producido indefensión material al interesado.

A este respecto, esta Institución significó a la Dirección General de Tráfico que el contenido del artículo 10.2 del Real Decreto 320/1994, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, no ofrece lugar a dudas en cuanto a su contenido, esto es, que las denuncias que no se notifiquen en el acto no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifique al interesado las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo.

El citado artículo no supedita, en consecuencia, la validez o invalidez de las denuncias a que la notificación haya causado o no indefensión material a los interesados, como argumenta la citada Dirección General.

Ésta, en su respuesta reafirma su criterio, rechazando la sugerencia. Manifiesta que en la denuncia, el agente hizo constar, concretamente en la propia redacción del hecho denunciado, las causas por las que no pudo pararse al conductor al circular éste a gran velocidad y desviarse. Los hechos fueron notificados al interesado y aunque esta nueva notificación no transcribió en su totalidad el texto reflejado en el boletín, sí que contenía una descripción de los hechos de forma perfectamente clara y suficiente para entender cometida una infracción al artículo 46 del Reglamento General de Circulación. Con la nueva notificación realizada por la jefatura instructora, consideraba la Administración que quedaba subsanada la falta de entrega en ruta del boletín, tal como establece el artículo 10, apartado 1, *in fine*, del Decreto 320/1994, de 25 de febrero.

Se reafirma finalmente la Dirección General de Tráfico en el criterio según el cual el motivo de argumentar sobre la inexistencia de indefensión material no era otro que poner de relieve que los defectos de forma existentes en los expedientes sólo producen la anulabilidad del acto administrativo si ocasionan indefensión a los interesados, según el

artículo 63 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0305485).

Una ciudadana expone que fue a solicitar el distintivo de residente, siéndole solicitada una fotocopia compulsada del permiso de circulación, con una antigüedad inferior a un año en la citada compulsa.

De igual manera y al tener la disponibilidad del vehículo mediante un contrato de *renting*, suscrito a su nombre, se le solicitó copia de la escritura de constitución de la empresa donde figurara que su objeto social era la celebración de *renting*, ya que, al parecer, dicha empresa no figuraba en la lista que obraba en poder del Ayuntamiento de Madrid y que le fue remitida por la Asociación Española de Renting.

La interesada manifestaba que dichas exigencias no venían establecidas en el artículo 69 de la Ordenanza Municipal de Circulación para la Villa de Madrid, por lo que se solicitó al Ayuntamiento de Madrid informe de los motivos por los que se exige la aportación de documentos distintos o que no se contemplan en dicha Ordenanza, para la obtención del distintivo de residente.

En el informe recibido se participó que, como norma general, se había establecido, como periodo de máxima validez, un año desde la fecha indicada en la compulsa.

Sin perjuicio de los motivos por los que la corporación estableció el citado plazo, sería necesario que los interesados que acudan a las dependencias municipales conozcan la validez o no de los documentos que van a presentar y que le son exigidos, como en este caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.2 de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid.

El citado artículo establece en su apartado *a)* que los interesados deberán presentar «fotocopia del documento nacional de identidad y del permiso de circulación compulsada...».

En el apartado *b)*, del mismo artículo, se hace referencia a la aportación de una «fotocopia del permiso de circulación del vehículo y compulsada...».

En ninguno de ambos supuestos se establece que la compulsa debe de tener una antigüedad determinada, como ocurrió en el caso que nos ocupa, en el que se solicitó una fotocopia compulsada con menos de un año de antigüedad, con los perjuicios que ello puede provocar a los solicitantes de la tarjeta, por una deficiente información del Ayuntamiento.

Por todo ello, se recomendó que por el Ayuntamiento de Madrid se modificase el contenido del artículo 69 de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid, de 30 de julio de 1998, en el sentido de especificar que las compulsas de fotocopias de los distintos documentos que han de presentar los interesados deberán tener, como máximo, un año de antigüedad. Esta recomendación fue aceptada, manifestando el Ayuntamiento de Madrid que en la próxima modificación de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid se incluirá en el artículo 69.2 como plazo de validez de la compulsa el de un año. En tanto se produce la modificación, manifiesta el Ayuntamiento que ha dado orden al servicio para que no tome en consideración la fecha de compulsa en la admisión de documentos.

Por otra parte, y en relación a la documentación que se le exigía a la interesada sobre la empresa de *renting* con la que había contratado, el artículo 69 de la Ordenanza de Circulación únicamente establece la obligación del interesado de presentar una copia compulsada del contrato de *renting*, pero no así de presentar una copia de los estatutos de la empresa ni su alta en el impuesto de actividades económicas, información ésta que el Ayuntamiento podría obtener, de oficio, pues dichos datos deben obrar en poder de la Administración.

Dicha petición, según se refleja en el informe del Ayuntamiento, se enmarca en los actos de instrucción a que se hace referencia en el artículo 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido, la Institución considera que el citado precepto es claro a la hora de establecer que los actos de instrucción que sean necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.

De no efectuarse esa actuación de oficio, se obligaría a los interesados a depender de la buena voluntad de la sociedad con la que han celebrado el contrato para la obtención de los documentos que se solicitan por el consistorio.

Por ello, se formuló también una recomendación para que por el Ayuntamiento de Madrid se dictasen las instrucciones oportunas para que los actos de instrucción que se consideren necesarios para otorgar o no las tarjetas de aparcamiento para residentes se realicen de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, tal como establece a este respecto el artículo 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En el informe recibido del Ayuntamiento de Madrid se participaba, sobre esta segunda recomendación, que se consideraba que se debía mantener la redacción actual de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid.

La Institución está plenamente de acuerdo con el Ayuntamiento, pues el objeto de la recomendación no era otro que el debido cumplimiento de la citada Ordenanza, no su modificación.

Como ya se expresó en el escrito remitido por la Institución, el artículo 69 de esa Ordenanza de Circulación establece únicamente la obligación, por parte del interesado, de presentar una copia compulsada del contrato de *renting*, pero no la de presentar una copia de los estatutos de la empresa ni su alta en el impuesto de actividades económicas; por ello, se reiteró la recomendación.

En el segundo informe remitido por el Ayuntamiento, se mantiene la no aceptación de esta recomendación, si bien se indica que para que no existan dudas de interpretación de la norma, se ha propuesto que en la próxima modificación de la Ordenanza, se incluya la justificación documental, no sólo del contrato de *renting*, sino también de la capacidad legal para la realización de este tipo de contratos. La mera presentación de un contrato de carácter privado, decía el Ayuntamiento, entre la empresa y el trabajador bajo la modalidad de *renting*, no garantiza que reúna todos los requisitos legales.

La cuestión de fondo es que con la redacción actual de la Ordenanza se exige al administrado la realización de actos de instrucción no contemplados en la norma y ello, en

definitiva, por razón de la carga de trabajo de la Administración. Como reconoce el Ayuntamiento en su primer informe, la información respecto del objeto social de una empresa se puede obtener en el Registro Mercantil por el propio Ayuntamiento, pero teniendo en cuenta que la concesión y la renovación de los distintivos de residentes son procedimientos masivos, la obtención de tal información supondría una demora en la concesión del distintivo, con el consiguiente perjuicio para el solicitante. Existe, pues, una carga adicional para el administrado cuando la empresa con la que ha contratado el *renting* o bien no tiene como objeto social principal el arrendamiento de vehículos, o bien no se encuentra registrada en la Asociación Española de *Renting*; en estos últimos casos, no basta la mera presentación del contrato para que se otorgue el distintivo de residente (0414142).

El firmante de otra queja expuso que recibió una notificación de denuncia por una supuesta infracción consistente en efectuar un giro prohibido en el paseo de San Francisco de Sales de Madrid, y que posteriormente presentó las correspondientes alegaciones en las que, teniendo en consideración la longitud de la vía en cuestión, manifestaba que la imprecisión con la que se indicaba el lugar donde supuestamente se había producido la infracción y se describía la maniobra irregular que supuestamente había realizado no le permitía ejercer adecuadamente su derecho a la defensa. Asimismo, se señalaba expresamente un domicilio a efectos de notificación.

Posteriormente, el interesado recibió una nueva notificación en la que no se daba contestación a ninguna de sus alegaciones, no se precisaba en qué había consistido la supuesta infracción ni el lugar donde se había producido y se ignoraba el domicilio expresamente señalado para las notificaciones, por lo cual el interesado dedujo razonablemente que su escrito de alegaciones no había sido leído y, por ello, presentó un nuevo escrito, en el que reiteraba sus alegaciones y señalaba nuevamente un domicilio para posteriores notificaciones.

No obstante, en la notificación de la resolución sancionadora se ignoraba nuevamente el domicilio señalado por el compareciente y no se precisaba tampoco en qué había consistido la supuesta infracción ni en qué lugar se había producido, por lo que el interesado consideraba que se habían vulnerado sus derechos causándole indefensión.

Recabado informe al Ayuntamiento de Madrid, en su respuesta, tras referirse a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se señala: «Puede entenderse que consignar la realización de un giro prohibido en una calle determinada, indicando el lugar por su conexión con otra calle igualmente especificada no es, quizás, una descripción completamente pormenorizada y expresada con todo lujo de detalles, pero no puede negarse que sea suficiente para concretar el hecho en que consistió la infracción para luego subsumirlo en un tipo determinado por la Ley de Seguridad Vial. Otra cosa es que se pretenda apurar, hasta el punto de sobrepasarla, la obligación de describir el hecho. Pero es evidente que una interpretación ajustada del precepto transcrito debería hacer llegar a la conclusión de que la información suministrada por el boletín de denuncia, y posteriormente por la notificación de ésta, es suficiente para que pueda entenderse cumplida».

En relación con dichas manifestaciones, esta Institución consideró que en el caso de que se hubiese identificado el lugar donde se había cometido la infracción señalando la conexión de dos calles que se cruzan hubiese sido suficiente para considerar correcta dicha identificación, pero se recordó al Ayuntamiento que en la denuncia notificada al interesado sólo se hacía referencia al paseo de San Francisco de Sales, sin mencionar su conexión con ninguna otra calle, por lo que, considerando la notable longitud de dicho vial, no puede aceptarse como válida una referencia tan imprecisa.

Por lo que se refiere al domicilio de las notificaciones, el informe que se remitió indicaba que no se atendió la advertencia del interesado para que fueran practicadas en un determinado domicilio, pero se consideraba que «tal circunstancia, que sin duda constituye un defecto formal del procedimiento seguido en este caso, no constituyó motivo de indefensión del interesado, que conoció el contenido de aquellas al serle entregadas personalmente en la oficina de correos correspondiente, en todos los casos. De esta manera pudo formular alegaciones sin verse perjudicado o afectado por cualquier clase de indefensión».

En relación con esta cuestión, se recordó que en el escrito de esta Institución se manifestaba que en las alegaciones del interesado se señalaba expresamente un domicilio a efectos de notificaciones, por lo que al recibir la notificación de la propuesta de resolución al mismo domicilio y observar que no se hacía ninguna referencia a las alegaciones que había realizado, ni se identificaba correctamente el lugar donde se había producido la infracción, dedujo razonablemente que su escrito de alegaciones no había sido leído y, por ello, presentó un nuevo escrito en el que reiteraba sus alegaciones y señalaba nuevamente el domicilio donde debían practicarse las notificaciones, no obstante lo cual al notificar la resolución sancionadora se ignora nuevamente el domicilio señalado por el interesado.

Por todo ello, se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que se valorase la oportunidad de adoptar las medidas oportunas para que los agentes denunciadores determinen con suficiente precisión el lugar donde se ha producido la infracción que denuncian y para que los servicios municipales encargados de la gestión de los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico no se limiten a tramitar mecánicamente dichos procedimientos sino que consideren las alegaciones de los presuntos infractores y se atengan al domicilio que a efectos de notificaciones señalan en sus escritos.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Madrid comunicó que se había oficiado a los servicios de la Policía Municipal con objeto de que se disponga lo necesario para que en las denuncias por infracciones de circulación se consignen los datos precisos del lugar, el día y la hora de la comisión de los hechos denunciados, manifestando igualmente que la utilización de procedimientos normalizados y herramientas informáticas avanzadas es perfectamente compatible con un examen individual y pormenorizado de las circunstancias que concurren en cada expediente. En lo que se refiere a la designación del domicilio de notificación por parte del interesado, concluye el Ayuntamiento, deberá estarse a lo que señala el artículo 78 de la Ley de Seguridad Vial, según el cual, a efectos de notificaciones, se tendrá en cuenta el domicilio que designe el interesado, siempre que tenga una «conexión seria y acreditada» con él, «no bastando por tanto con la fijación de un domicilio arbitrario y carente de justificación, a modo de trampa, para su ulterior y torticera utilización», tal y como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de octubre de 1999 (0305182).

Un ciudadano expuso que en un procedimiento sancionador, tramitado por la Jefatura Provincial de Tráfico de Cantabria, la denuncia que se le notificó no hacía ninguna mención a la identidad del denunciante ni a las causas concretas por las que no fue posible detener el vehículo para notificar la misma en el acto.

En su respuesta al informe recabado, la Dirección General de Tráfico expone que la causa concreta por la que no fue posible detener el vehículo para notificar la denuncia en el acto, aparece recogida en el boletín de denuncia (inexistencia de espacio adecuado para poder detener el vehículo en condiciones de seguridad), pero al informatizarla, por error, no se hizo constar en el hecho denunciado, por lo que en la notificación posterior que la Jefatura trasladó al interesado, no se le comunicaron dichas causas. En cuanto a la identificación del agente que formuló la denuncia, su número de identificación aparecía igualmente en el boletín de denuncia, no existiendo campo habilitado en la notificación informática que la Jefatura traslada al interesado, por lo que de manera habitual no se facilita esta información al mismo.

En relación con lo anterior, se trasladó a la Dirección General de Tráfico que el artículo 75.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece que en las denuncias por hechos de circulación deberá constar: la identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado, si fuere conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuando éste sea un agente de la autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación.

El hecho de que la denuncia no haya sido notificada en el acto al denunciado por concurrir alguno de los supuestos previstos en el artículo 77 de la citada Ley no afecta a la obligación de hacer constar en la misma todos los datos mencionados en el artículo 75.3, entre los que se encuentran los relativos a la identidad del denunciante.

Por otra parte, el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su artículo 5 reitera lo dispuesto en el artículo 75.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en su artículo 10, tras señalar que por razones justificadas que deberán constar en las propias denuncias, podrán notificárseles las mismas con posterioridad, dispone que las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifique las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo.

Por cuanto antecede, se recomendó que se habiliten en la notificación informática de las denuncias todos los campos que se refieran a los datos que, según lo dispuesto en el artículo 75.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, deben constar en las denuncias por hechos de circulación (0317046).

Con motivo de la queja presentada por otro ciudadano, pudo conocerse, a través del informe remitido por la Dirección General de Tráfico, que debido al volumen de trabajo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Cádiz, los acuerdos de sobreseimiento de expedientes sancionadores no se notifican a los interesados, salvo en los casos en que puedan reclamar la devolución del importe de la sanción y todo ello en aras de agilizar al máximo la tramitación de los procedimientos.

La Institución, aun comprendiendo el volumen de trabajo de las unidades de sanciones de ciertas jefaturas provinciales de tráfico —en el Informe del año 2003 se hacía referencia a la de Madrid—, no puede compartir dicho criterio, pues ello entrañaría una situación de inseguridad jurídica, contraria a lo establecido en el artículo 9.3 de la Constitución Española, al desconocer el interesado si la falta de notificación se debe al sobreseimiento, a un error en la notificación, a su ausencia del domicilio en el momento de intentarse aquella o a cualquier otra circunstancia.

Por otra parte, el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece la adopción de las medidas necesarias para la eliminación de cualquier anomalía en la tramitación de los procedimientos y el artículo 42 de la misma norma establece la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarlos.

Por su parte el artículo 15 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, también establece la obligación de que se dicte y notifique la resolución que proceda, bien sea determinando la imposición de una sanción o declarando la inexistencia de responsabilidad por la infracción.

Por todo ello, se formuló a la Dirección General de Tráfico una recomendación para que se dictasen las instrucciones oportunas para que los acuerdos de sobreseimiento de expedientes sancionadores se notifiquen a los interesados (0421297).

3.3.2. Trámites para el canje de permisos de conducir de extranjeros

Una ciudadana expuso que en las oficinas del Real Automóvil Club de España en Palma de Mallorca, le informaron que debía abonar la cantidad de 50 euros por emitir un certificado o informe al que se hace referencia en el artículo 30.4 del Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, en los trámites que realiza para el canje de su permiso colombiano.

En relación a este asunto se pidió información a la Dirección General de Tráfico sobre si la cantidad a que se hacía referencia estaba debidamente autorizada por la Dirección General de Tráfico y, en su caso, la norma donde venía establecida.

En su respuesta, la Administración indicaba que desconocía lo que las oficinas del Real Automóvil Club de España en Palma de Mallorca cobraban a los interesados que se personaban en ellas, por emitir un certificado o informe al que hace referencia el artículo 30.4 del Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, en los trámites que realiza para el canje de un permiso de conducción debido a que es una entidad independiente a la Dirección General citada. Se añade que las tasas que se exigen como contraprestación de los servicios y actividades prestados por la Jefatura Central de Tráfico están reguladas en la Ley 16/1979, de 2 de octubre, que fija unas tarifas para cada hecho imponible, con las actualizaciones correspondientes posteriores. Asimismo, se indica que la tasa correspondiente al trámite solicitado por la interesada, pertenece al grupo II y es la siguiente: canjes de permisos de conducción por otros extranjeros o expedidos por autoridades militares, 16,20 euros.

En relación a este informe, la Institución mostró su extrañeza por cuanto es en una norma reglamentaria donde se establece la obligatoriedad, en su caso, de obtener un certificado que, únicamente, puede ser expedido por el Real Automóvil Club de España, en régimen de monopolio, sin que, según se desprende de su informe, la Administración pueda controlar los precios que cobra por ello.

Caso distinto sería que los interesados pudieran acudir a otros centros para la emisión de dicho certificado, pero al ser obligatorio acudir a una única entidad, resulta cuando menos dudoso que dicha entidad pueda exigir el precio que estime conveniente, sin un control por parte de la Administración.

En su contestación, la Dirección General de Tráfico indicaba que en el nuevo proyecto de real decreto por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de Conductores se diría que, en caso de que el permiso ofrezca dudas, la jefatura provincial o local de tráfico podrá solicitar del interesado la aportación de un informe emitido por el Real Automóvil Club de España o de un certificado emitido por el organismo que lo hubiera expedido, visado y traducido, en su caso, por la correspondiente embajada, acreditativo de su validez y vigencia, en el que se especifiquen los vehículos a cuya conducción autoriza y demás características del permiso, con lo que desaparecería el monopolio de referencia.

A este respecto, esta Institución consideró que la nueva redacción que se pretende efectuar sería contradictoria a lo establecido en los acuerdos internacionales suscritos por España, donde se establece que debe ser el Estado receptor quien, en caso de dudas, solicite informes sobre la autenticidad del permiso.

Ante esta observación, la Dirección General contestó finalmente que en aquellos países donde existe una base de datos única para la expedición de los permisos de conducción, las jefaturas provinciales de tráfico, en el caso de observar dudas sobre la autenticidad de los permisos, son las que se encargarán de realizar la consulta a la citada base de datos, para comprobar su autenticidad. En el resto de los países, y teniendo en alguno de ellos más de doscientos modelos distintos de permisos de conducción expedidos por diversas autoridades, retrasaría muchísimo la concesión de los canjes de los permisos, si las jefaturas provinciales de tráfico tuvieran que solicitar todos los informes. Por ello, en aras de una mayor eficacia y celeridad, se solicitan a los interesados los informes en las circunstancias indicadas (0312956).

Con motivo de la queja presentada por un ciudadano, que solicitó el canje de un permiso de conducción expedido en Argentina, y al que debido a que los datos que figuraban en el registro de la Dirección General de Tráfico eran distintos a los que se reseñaban en su documento nacional de identidad, se le pidió la presentación de una partida de nacimiento para subsanar el error detectado, la Institución formuló una recomendación para que se modificase el criterio que se sigue en la actualidad, según el cual, cuando se constata que los datos que figuran en los registros de la dirección general no coinciden con los reseñados en el documento nacional de identidad de un ciudadano y el funcionario actuante considera que pudiera haberse producido un error en la expedición del documento nacional de identidad, no se procede a realizar la oportuna consulta a la Unidad de Documentación de Españoles, sino que se exige al titular del mismo que presente una partida de nacimiento para acreditar que los datos consignados en el documento nacional de identidad son ciertos.

Esta recomendación fue formulada a comienzos del ejercicio 2004 y, dado que no hubo un pronunciamiento expreso sobre su aceptación o rechazo, ha sido reiterada recientemente (0305558).

3.3.3. Trámites por correo

El firmante expone que realizó los trámites para la prórroga de la vigencia de su permiso de conducción en la Jefatura Provincial de Tráfico de Granada, donde le informaron que le remitirían el nuevo documento a su domicilio por correo.

Transcurridos dos meses y medio sin haber recibido ninguna comunicación, le informaron en la citada Jefatura que el documento probablemente se habría extraviado, ya que lo remiten por correo ordinario.

En relación con lo anterior el compareciente cuestiona el funcionamiento de la citada Jefatura ya que no registra la fecha de remisión a los interesados de los permisos de conducción, no comprueba la recepción de los mismos por los interesados y no procede a denunciar la desaparición de los documentos cuando ésta se produce.

En su respuesta, la Dirección General de Tráfico indicó que, en efecto, hubo de remitir por correo ordinario el permiso de conducción prorrogado, debido a que, por una avería informática, no se pudo cumplimentar el trámite en el día en que se personó el interesado, como se hace ordinariamente. En el presente caso, en efecto, el envío por correo se perdió, por lo que se le expidió un duplicado de oficio al interesado.

A la vista de este informe, la Institución consideró que, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del tráfico, los permisos de conducción acreditan la aptitud de los conductores para manejar los vehículos y, por tanto, constituyen un elemento de decisiva importancia para garantizar la seguridad vial.

El extravío de una autorización administrativa para conducir implica la posibilidad de que se realice un uso fraudulento de la misma y, por tanto, debe valorarse la incidencia que en la seguridad vial pudiera tener un cierto descontrol en el procedimiento de remisión a sus titulares de dichos documentos.

De lo manifestado en el escrito se desprende que en algunas ocasiones es necesario expedir duplicados de los permisos de conducción remitidos por correo, al manifestar los destinatarios que no los han recibido, por lo que, aunque no sean frecuentes los casos, debería adoptarse alguna medida para corregir las disfunciones advertidas.

No obstante, no parecía que en el procedimiento de prórroga de la vigencia de los permisos de conducción por correo se hubiera adoptado ninguna medida adicional destinada a garantizar o a constatar la recepción del documento por el destinatario.

Por todo cuanto antecede, se recomendó a la Dirección General de Tráfico que se valorase la oportunidad de adoptar las medidas oportunas para corregir las disfunciones advertidas en el procedimiento de remisión al domicilio de los ciudadanos de los permisos de conducción, evitando el extravío de los mismos y garantizando que sean recibidos por sus titulares.

En su respuesta a la recomendación, que fue rechazada, se indicaba que el 22,14% de las revisiones de las autorizaciones administrativas para conducir vehículos a motor se realizan mediante correo, de un total de más de dos millones y medio de prórrogas de vigencia realizadas durante el año 2003. Si fuese preciso enviarlas con acuse de recibo, para conocer su entrega, supondría, dice la Dirección General, por un lado un gasto económico de algo más de un millón seiscientos mil euros, y, por otro, el desarrollo de un trabajo laborioso para las escasas plantillas. Asimismo, al ser un envío con acuse de recibo, el cartero debería hacer la entrega en el domicilio y, en caso de ausencia, dejar aviso de su recogida en la oficina de correos en el plazo de diez días, pasado el cual sin haberlo hecho, retornaría a la propia jefatura aumentando aún más la carga de trabajo (0309473).

3.3.4. Acceso a atestados de tráfico por los interesados

Compareció ante la Institución un abogado con despacho en la ciudad de Alicante, quien expuso que en su actividad profesional en algunas ocasiones le resulta necesario acceder a los atestados de los accidentes de tráfico sufridos por sus clientes y que, al realizar gestiones para obtener copia de determinados atestados de la Guardia Civil de Ibiza y Torrelavega (Cantabria), se le informó telefónicamente que era imprescindible personarse en las correspondientes dependencias y no resultaba posible remitir la información solicitada por correo, fax u otro medio que no exigiera el desplazamiento.

Recabado informe de la Dirección General de la Guardia Civil, el centro directivo manifestó que, cuando los atestados se instruyen como consecuencia de accidentes de circulación con daños materiales, son archivados en las dependencias de las diferentes unidades de la Guardia Civil, a prevención, por si son requeridos por la autoridad judicial o por alguna de las partes implicadas o sus representantes legales (abogados, procuradores, etc.).

En este caso, como norma general, el procedimiento para acceder a estos atestados, es que los implicados o sus representantes legales, soliciten la copia de las diligencias mediante un soporte documental (fax, carta, escrito, etc.), del que quede constancia y en el que se indique el motivo y en calidad de qué se efectúa la solicitud (implicado en el accidente, representante legal que así lo acredite, etc.), no existiendo inconveniente por parte de la Guardia Civil, cuando se utiliza esta forma de solicitud, en facilitar información respecto a dichos atestados.

La información solicitada puede llegar al peticionario normalmente haciéndole entrega de fotocopia de las diligencias, personándose en la unidad donde están archivadas, o en los casos en los que el solicitante resida en una localidad distinta, y concretamente respecto a las comunidades autónomas de Illes Balears y de Cantabria, se realiza de la forma siguiente:

Illes Balears: se le indica al interesado que junto a la solicitud, aporte un sobre franqueado al objeto de remitirle la información requerida.

Cantabria: se le hace llegar a través de un letrado de dicha Comunidad autónoma que lo recoge en las dependencias de la Guardia Civil.

Finalmente, en el caso concreto de las diligencias objeto de la queja, las solicitudes se efectuaron, en ambos casos, por vía telefónica.

En relación con el contenido de dicho informe, desde la Institución se consideró que deberían mejorarse los procedimientos vigentes en la actualidad para facilitar el acceso de los ciudadanos a los atestados y unificar los mismos, de manera que todas las unidades de la Guardia Civil siguieran el mismo procedimiento con independencia de la Comunidad autónoma en la que estén situadas. Por todo ello, se recomendó a la Dirección General de la Guardia Civil que se valorase la oportunidad de adoptar las medidas pertinentes para que todas las unidades de la Guardia Civil sigan un mismo procedimiento que, mejorando los vigentes en la actualidad, facilite a los implicados en los accidentes o a sus representantes legales el acceso a los atestados sin necesidad de desplazarse hasta la localidad donde esté situada la unidad en la que estén archivadas las diligencias.

En su respuesta, la Dirección General informa que se han remitido a todas las unidades de la Guardia Civil unas normas sobre «procedimiento para tramitar solicitudes de diligencias de accidentes de tráfico, instruidas por personal del Cuerpo de la Guardia Civil», al objeto de unificar criterios y facilitar a los implicados en los accidentes o a sus representantes legales el acceso a los atestados sin necesidad de desplazarse hasta la localidad donde esté ubicada la unidad en la que se encuentren archivadas las diligencias.

Esta misma queja se investigó también ante el Departamento de Justicia e Interior de la Generalidad de Cataluña, en razón de que el abogado que había presentado la queja también citaba un caso que le afectaba en este ámbito. La Generalidad informó que es cierto que el control sobre la documentación puede generar dificultades importantes, en especial para los letrados o aseguradoras que no están ubicados físicamente en la demarcación de que se trate. La solución que se ha adoptado es designar por parte de la compañía o letrados localizados fuera del ámbito territorial de Cataluña una persona, entidad o representante ubicado en el territorio que, debidamente autorizado, pueda obtener copias de la documentación y posteriormente tramitarlas a su destinatario por el medio que sea más conveniente (0221021).

3.4. Emergencias

En el Informe del año 2003 se dio cuenta pormenorizadamente de la queja iniciada por la Sección Sindical de Bomberos de Comisiones Obreras de la Comunidad de Madrid, referente a la situación del servicio de atención de emergencias, entendido desde un punto de vista global. Esta queja dio lugar a un elenco de recomendaciones de esta Institución.

Formuladas las recomendaciones se recibieron los informes correspondientes de la Comunidad de Madrid, Consejería de la Presidencia, en cuanto a los aspectos sanitarios, y Consejería de Medio Ambiente, en cuanto a los aspectos relativos al Cuerpo de Bomberos. A su vez, la Institución consideró oportuno dar un trámite de audiencia a los promotores de la queja.

A la vista de la discrepancias existentes sobre las soluciones técnicas más adecuadas en orden a la mejor preservación de los derechos fundamentales en juego, la Insti-

tución se dirigió a la presidencia de la Comunidad de Madrid poniendo de relieve que un encuentro de carácter técnico entre los responsables correspondientes de la Comunidad de Madrid, los promotores de la queja y representantes de la Institución podría ser positivo para resolver la investigación iniciada. La Vicepresidencia Segunda y Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, como se indicaba en el Informe del año 2003, aceptó la celebración de la reunión técnica propuesta. En dicha comunicación se proponía el segundo semestre de 2004 como la fecha más adecuada para la reunión de referencia. La Institución acusó recibo de esta comunicación, siendo la realidad que no ha sido posible concretar la celebración de esta reunión, por lo que recientemente se ha vuelto a requerir la designación de las personas que acudirían, en su caso, a la misma (0113061).

El Defensor del Pueblo formuló tres recomendaciones a los Ministerios del Interior y de Fomento en relación con el naufragio de una patera en las costas de Rota (Cádiz), producido el 25 de octubre de 2003.

Estas recomendaciones fueron las siguientes:

1.^a Que se dote de mayores medios de rescate a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima del Ministerio de Fomento y a la Guardia Civil, de modo que puedan atenderse con prontitud y eficacia situaciones de emergencia marítima en el Estrecho, sin depender de la disponibilidad de medios privados de salvamento, y considerando la posibilidad de averías, diversidad de misiones simultáneas y estado de la mar.

2.^a Que se establezca una autoridad en supuestos de salvamento marítimo en el Estrecho, con poderes suficientes para ordenar la subida a bordo de miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil o de la policía portuaria, de tal modo que, cuando sea necesaria la presencia de estos funcionarios por tratarse de presuntos inmigrantes ilegales quienes se encuentren en situación de peligro, pueda dotarse la tripulación de rescate con la máxima rapidez y eficacia, sin indecisiones ni descoordinaciones efectivas.

3.^a Que se establezca un protocolo para supuestos de rescate, de tal modo que no se produzcan dilaciones y que transcurra un tiempo máximo establecido entre el aviso de peligro y la salida del buque de rescate, dando prioridad a la defensa de los derechos a la vida y seguridad de las personas sobre cualquier otra consideración jurídica u operativa.

En relación a este caso, se recibió un escrito del Ministerio de Fomento en el que se valoraban positivamente las recomendaciones contenidas en dicho informe y se irían adoptando las medidas necesarias para su puesta en práctica.

Por lo que se refiere a la primera recomendación, se señaló que se estaban realizando esfuerzos para incrementar el número de medios y unidades necesarios para un mejor desempeño de las funciones que la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima tiene encomendadas. Concretamente, durante el año 2004 se contrataron dos grupos polivalentes de salvamento y lucha contra la contaminación, y se iban a contratar dos más, habiéndose incrementado también la flota de embarcaciones de salvamento con dos unidades adicionales a las cuarenta embarcaciones previstas en el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino, para el período 2002-2005.

De acuerdo con la segunda recomendación, dado que para su materialización y efectividad resulta necesaria la intervención de más de un departamento ministerial, desde el Ministerio de Fomento se manifestaba el compromiso de iniciar los correspondientes contactos con los otros departamentos implicados con el objeto de regular la colaboración que permitiera eliminar posibles descoordinaciones e indecisiones en estos supuestos.

En lo relativo a la tercera recomendación, se señalaba que la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima tenía establecido un protocolo para la activación de las unidades de salvamento, con unos determinados tiempos de respuesta, que se cumplían en todo caso para las unidades gestionadas directamente por la Sociedad. En todo caso, se preveía incrementar en 2005 los tiempos de permanencia en los aeropuertos de las tripulaciones de los helicópteros para reducir su tiempo de respuesta, que pasaría de 45 a 20 minutos.

El Ministerio del Interior comunicó, en relación a este mismo asunto, que era voluntad del departamento establecer, en la medida de sus posibilidades y de las competencias que en estos casos tiene atribuidas, todos aquellos dispositivos, medios y, en definitiva, protocolos de actuación en defensa de los derechos a la vida y a la seguridad de cualquier persona (F0300151).

3.5. Derecho de expresión

Una ciudadana de nacionalidad sueca, que se encontraba instalada permanentemente frente a la Embajada de Suecia en Madrid en protesta por actuaciones de las autoridades suecas en cuestiones de índole social, informó a la Institución que por parte de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía se le estaba dificultando su derecho a expresarse ante dicha Embajada.

Según refería, había sido detenida en una ocasión por un presunto delito de desobediencia, al negarse a identificarse a requerimiento de dichos agentes, a pesar de que ella informa que se identificó debidamente, tanto con su documento nacional de identidad como con su pasaporte, habiendo sido absuelta por el juzgado que conocía de los hechos.

Por otra parte manifestaba que los funcionarios policiales no permitían que exhibiese pancartas de protesta ni repartiese propaganda informando de sus reivindicaciones y que fue desalojada violentamente del interior de la Embajada el día 5 de octubre de 2004.

Un asesor de la Institución se personó en las mañanas de los días 4 y 5 de octubre en las inmediaciones de la Embajada, manteniéndose sendas conversaciones con los componentes de los coches patrulla que, en dichos días, se encontraban de servicio en las cercanías de la Embajada, sita en la calle Zurbano de Madrid.

Según manifestaron dichos funcionarios, existían órdenes escritas de la Delegación del Gobierno en Madrid para que no se permitiera el acceso a la Embajada de la interesada, así como otra serie de actuaciones de las que no se informó, habiendo participado al asesor de esta Institución que para una mayor información se dirigiera a la comisaría, sita en la calle Rafael Calvo de Madrid.

En la visita del día 5 de octubre, se manifestó a los policías de servicio que la interesada tenía una cita en la Embajada por lo que no se entendía el motivo por el que fue desalojada por la fuerza de dicha legación diplomática.

Dichos funcionarios, en compañía del asesor de la Institución, se personaron en la embajada donde el Cónsul de Suecia en España manifestó, verbalmente, que en horario de atención al público (de 10 a 13 horas), no existía inconveniente alguno para que cualquier persona, incluida la ciudadana de referencia, entrara en dicha sede diplomática.

Se solicitó a la Delegación del Gobierno en Madrid información sobre los siguientes aspectos:

1.º Motivos por los que se había considerado necesario que un coche patrulla y dos funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía estuvieran destinados en las inmediaciones de la Embajada de Suecia en España, al objeto de vigilar a una persona que está realizando una huelga de hambre y que, durante la protesta que venía realizando desde hacía meses, no había sido detenida por ninguna actuación violenta ni alteración del orden público.

2.º Que se remitiera a la Institución copia de las diligencias u órdenes dadas por escrito a los funcionarios policiales respecto al modo de proceder dependiendo de las actuaciones que realizara la interesada.

3.º Que se remitiera a la Institución copia de las diligencias instruidas con motivo de la detención de que fue objeto esta persona.

En su respuesta, la Delegación del Gobierno informa que en el mes de junio de 2004 la interesada se instaló en la acera situada ante la Embajada de Suecia en Madrid, calle Zurbano número 27, con objeto de protestar contra la denegación de una pensión de invalidez a un ciudadano sueco.

Los actos de protesta incluían la instalación de algunos carteles alusivos a injusticias o irregularidades cometidas por el Estado sueco y banderas de Suecia manchadas de sangre. Los responsables de la Embajada sueca, continuaba el informe de la Delegación del Gobierno, se habían dirigido en varias ocasiones tanto a la Delegación del Gobierno como al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España expresando su malestar por esta situación, que alteraba el normal funcionamiento de la misión diplomática y afectaba a la seguridad, y solicitando actuaciones urgentes para devolver la normalidad a la Embajada.

Se efectuaron numerosas gestiones, incluidas entrevistas con la interesada, tendentes a encauzar sus reivindicaciones a las autoridades suecas competentes y a poner fin a su protesta en la calle, sin resultado positivo, ya que la ciudadana insiste en continuar con la protesta hasta que no se atiendan sus reivindicaciones.

El 27 de septiembre de 2004, el introductor de embajadores del Ministerio de Asuntos Exteriores, después de recibir la visita del Embajador de Suecia, y al amparo de lo que establece el Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, solicitó de la Delegación del Gobierno la adopción de las medidas necesarias para evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad. En un informe emitido por la Abogacía del Estado se considera que la orden de retirada de la ciudadana de la acera de la Embajada resulta procedente y ajustada a Derecho; considera la Abogacía del Estado que la actuación consistente en llevar varios meses protestando ante la Embajada puede considerarse cercana al abuso de derecho y que ningún derecho, ni siquiera los derechos

fundamentales, tiene carácter absoluto. Asimismo, se cita en el informe de la Abogacía del Estado que el artículo 22.2 del Convenio de Viena de 1961, sobre relaciones diplomáticas, obliga al Estado receptor a «adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad».

El 1 de octubre de 2004 la Delegación del Gobierno dio instrucciones a la Jefatura Superior de Policía para que se actuase en consecuencia con base en el informe de la Abogacía del Estado. Manifestaba la Delegación del Gobierno que en ningún caso se había privado del derecho a expresar ideas y opiniones, derecho que seguía ejercitando en la cercana calle Españolito, sino que únicamente por razones de seguridad y de cumplimiento de normas internacionales se impidió su permanencia en la acera de la sede diplomática.

A la vista de este informe, la Institución volvió a dirigirse a la Delegación del Gobierno recabando respuesta a las cuestiones que previamente se habían formulado y no habían sido respondidas, es decir, los motivos por los que se había considerado necesario que un coche patrulla y dos funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía estuviesen destinados a vigilar a esta persona, y la remisión de la copia de las diligencias u órdenes dadas por escrito a los funcionarios policiales respecto al modo de proceder dependiendo de las actuaciones que realice la interesada.

En su subsiguiente respuesta, la Delegación del Gobierno ha comunicado recientemente que no tiene nueva información y que reitera que las actuaciones seguidas por el Cuerpo Nacional de Policía en esta cuestión traen su origen de la petición de protección por razones de seguridad presentada por la Embajada de Suecia al amparo de lo dispuesto en el Convenio de Viena.

Esta queja continúa en trámite, si bien es preciso manifestar que desde la perspectiva del Defensor del Pueblo los derechos y libertades deben interpretarse de la manera más favorable a su plena satisfacción. Sin entrar en el contenido de la reclamación de la interesada ante el Gobierno sueco, que no compete a esta Institución, es lo cierto que los conceptos jurídicos indeterminados definidos en el Convenio de Viena, a saber, la protección de la tranquilidad o la preservación de la dignidad de las misiones diplomáticas, deben ser interpretados en el sentido más favorable al derecho de expresarse de los ciudadanos. La ponderación de valores contrapuestos, como puede ser la expresión reiterada de una pretensión y la tranquilidad, imagen o dignidad de la autoridad ante la que se produce la mencionada expresión, debe resolverse en el sentido más favorable al derecho fundamental a expresarse libremente [artículo 20.1 a) de la Constitución]. En este caso, las dificultades que ha tenido la interesada para continuar expresando sus reivindicaciones no han impedido, de todas formas, la perseverancia en su ubicación en las proximidades de la Embajada de Suecia en Madrid (0419677).

3.6. Documentación

En una queja recibida se expuso que un niño de pocos meses, nacido en Las Palmas de Gran Canaria, acudió con sus padres, de nacionalidad argentina, a la Jefatura Superior de Policía de Las Palmas de Gran Canaria, a fin de tramitar su documento nacional

de identidad, ya que cuenta con una inscripción marginal de nacionalidad española con valor de simple presunción.

Continúa manifestando que una vez en dichas dependencias y presentada por parte de los padres la documentación para que se tramitara la solicitud, los funcionarios se negaron a la recepción de la misma, aduciendo verbalmente que, dado que los progenitores se encontraban en situación irregular, no era posible la tramitación del documento nacional de identidad del menor, hasta que los progenitores regularizaran su situación.

En el informe de la Dirección General de la Policía se participaba que para la obtención del documento nacional de identidad de un menor, hijo de padres extranjeros, se solicitaba que uno de sus progenitores aportase el número de identificación de extranjeros. En caso de que no lo tuvieran se les informaba que lo debían solicitar, pero no se rechazaba la solicitud de documentación del menor por estar sus padres en situación irregular.

A la vista de este informe, se participó a la Dirección General de la Policía que el Decreto 196/1976, de 6 de febrero, del Documento Nacional de Identidad, establece en su artículo 12 que los menores de catorce años podrán obtener el documento con carácter voluntario con la autorización de sus padres o tutores.

Por ello, sería sólo necesario que los padres acreditaran esta condición, sin que para ello sea preciso que se exija el número de identificación de extranjeros que por otra parte y en virtud de lo establecido en el artículo 58.3 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el anterior Reglamento de Extranjería, no es posible expedir a los ciudadanos extranjeros que no tengan su residencia legal en España.

La mera exigencia del pasaporte acreditaría la personalidad del titular, constituyendo el justificante completo de la identidad de la persona, al igual que el documento nacional de identidad lo es para los españoles.

Con fundamento en estas consideraciones, se formuló una recomendación para que por la mencionada Dirección General se dictasen las instrucciones oportunas para que, en los trámites de expedición del documento nacional de identidad de un menor, no se exija a los padres, en el caso de ser extranjeros, la aportación del número de identificación de extranjeros, siendo suficiente a los efectos exigidos, la aportación del pasaporte. En la respuesta recibida se participa que todos los equipos de documento nacional de identidad y pasaporte tienen instrucciones para expedir dichos documentos sin la aportación del número de identificación de extranjeros (0315642).

4. ADMINISTRACIÓN MILITAR

4.1. Accidente de avión en Turquía

En este ejercicio, y sobre el trágico accidente del avión Yakolev 42 ocurrido en Turquía en mayo de 2003, en el que perecieron 62 militares españoles que regresaban de cumplir una misión en Afganistán, la Institución, que había recibido más de una treintena de quejas, recibió un nuevo informe recabado al Ministerio de Defensa.

En el informe recibido se hacía referencia a tres líneas de actuación que había asumido el Ministerio: honrar la memoria de los fallecidos, garantizar la total transparen-

cia de cuantos hechos hubieran tenido relación con el accidente y tratar de compensar en lo posible —aunque nunca puede repararse la pérdida de una vida ni el sufrimiento que conlleva— el dolor de las familias.

Al propio tiempo, el informe remitido incluía referencia a la sesión de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados celebrada el 7 de julio de 2004 con carácter urgente y monográfico para informar de asuntos relacionados con el accidente del Yakovlev 42 en Turquía, y que se refiere, entre otros extremos, a los resultados de las pruebas de ADN efectuadas a los restos mortales de los militares fallecidos en el accidente.

El Ministerio de Defensa estableció sustancialmente las siguientes conclusiones:

1. España es el único país de la Alianza Atlántica que, junto a Turquía, utilizaba aviones del Este para transporte de personas.
2. Reiteradamente se ignoraron las quejas que se recibían sobre estos aviones.
3. Hubo advertencias sobre la seguridad que se ignoraron.
4. No se realizó ninguna comprobación o inspección técnica de los aviones por parte de las autoridades españolas.
5. Que en el accidente concurrieron diversos factores, siendo uno de ellos la programación errónea del vuelo, que sin duda incrementó la fatiga de la tripulación.
6. La identificación de las víctimas se realizó de forma precipitada y errónea.
7. Hay un justo sentimiento de falta de cercanía con los familiares.

Al propio tiempo, el Ministerio de Defensa se comprometía a adoptar las siguientes medidas:

1. El Gobierno presentaría al Parlamento un proyecto de ley sobre indemnizaciones.
2. El Ministerio constituiría en el Estado Mayor de la Defensa un grupo de inspección sobre contrataciones, que afectase de manera muy prioritaria a aquellas que se refiriesen a elementos que tuvieran que ver con la seguridad de las personas.
3. Todo el apoyo y transparencia para culminar, en la medida de lo posible, la correcta identificación de los restos de los fallecidos.

Todo ello a través del diálogo y la colaboración con los familiares de las víctimas.

Asimismo, se celebró un Pleno del Congreso de los Diputados sobre las circunstancias de este trágico accidente.

En este orden de medidas, es preciso mencionar el Real Decreto-Ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad, así como la promulgación del Real Decreto 2394/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el protocolo para la recuperación, identificación, traslado e inhumación de los restos mortales de los miembros de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, fallecidos en operaciones fuera del territorio nacional.

Asimismo, la Audiencia Nacional ha asumido competencia jurisdiccional para enjuiciar el suceso.

En conclusión, puede decirse que el Estado de Derecho ha funcionado adecuadamente, y que se han adoptado iniciativas significativas para conocer, determinar responsabilidades y reparar, en la medida en que esto es posible, los gravísimos daños sufridos y prevenir, si cabe, la repetición de accidentes como este (0307477 y 33 quejas más).

4.2. Modelo de Fuerzas Armadas y temporalidad

En el Informe correspondiente al año 2003 se hizo referencia al problema de los militares profesionales cuya vinculación con las Fuerzas Armadas había de finalizar definitivamente el 31 de diciembre de 2003.

En relación a esta cuestión, la Institución ha continuado realizando un seguimiento de su situación y, recientemente, se ha recibido un informe de la Subsecretaría de Defensa en el que se da cuenta de que entre las acciones que se están realizando con el colectivo interesado se cuenta con un programa extraordinario de reincorporación laboral, contratado a una unión temporal de empresas, formada por una empresa especializada en formación y otras dos especialistas en transición de carreras. Este programa está siendo seguido a través de informes mensuales que se reciben en la Subdirección General de Tropa y Marinería. En el momento del informe se podía cifrar en un 83% del colectivo el que se ha interesado por el programa; de dicho porcentaje, un 49% ha sido recolocado.

Asimismo, y respecto al convenio firmado por el Instituto de Crédito Oficial, se ha publicado en el *Boletín Oficial de Defensa*, de 28 de septiembre de 2004, la instrucción de la Subsecretaría de Defensa por la que se desarrolla el mencionado convenio; este convenio significa la concesión de créditos preferenciales para emprendedores, que tienen un tope máximo de 60.000 euros por solicitante, en los que el departamento ministerial asume el riesgo del 40% del total del crédito en aquellos proyectos que resulten fallidos.

Al propio tiempo, y en lo que se refiere a la recolocación del colectivo en el ámbito del Ministerio de Defensa, por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de julio de 2004 se ha producido una convocatoria extraordinaria de 340 plazas de personal laboral en el Ministerio de Defensa, de las cuales 90 corresponden a titulados superiores y medios y 250 a jefes administrativos, oficiales de oficios, auxiliares administrativos, etcétera. Este acuerdo viene a complementar las acciones derivadas de la aplicación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, en su disposición final quinta, posteriormente desarrollada en vía reglamentaria. El sistema de selección es el de concurso-oposición. En la fase de concurso se valoran muy favorablemente los servicios prestados en las Fuerzas Armadas como militar de complemento, militar profesional de tropa y marinería o reservista voluntario, reconociéndose en el baremo de méritos de modo significativo el número de años de servicios en las Fuerzas Armadas. Un mínimo del 80% de las plazas convocadas se reservará al personal militar profesional temporal, superando de esa forma la cifra mínima del 50% marcada por la Ley 17/1999.

En noviembre de 2004 el *Boletín Oficial del Estado* ha publicado tres procesos selectivos en los que se supera el 80% de reserva mencionado: proceso selectivo para cubrir 55 plazas de titulado superior de la Administración; proceso selectivo para cubrir 18 plazas de titulado medio de la Administración; y procesos selectivos para cubrir 125 plazas

de auxiliar de servicios generales y 25 de operario de mantenimiento y oficios. En estos casos, la reserva de plazas lo es para quienes hubieran prestado servicios en las Fuerzas Armadas durante, al menos, tres años como militar profesional (F0300069).

4.3. Submarino hundido en 1936

Compareció ante esta Institución un ciudadano y, además, la Asociación de Familiares de Fallecidos en el Hundimiento del Submarino C-3, hundido en las aguas de Málaga en diciembre de 1936, durante la Guerra Civil española.

Al parecer, se estaba estudiando la viabilidad del reflote, si bien, a los familiares de los treinta y siete fallecidos, cuyos cuerpos se encuentran en el interior del submarino, no se les informaba al respecto.

Esta Institución se dirigió al Ministerio de Defensa que, en su informe, indicaba que la reflotación del submarino C-3 había sido objeto de diversas cartas de los familiares de los afectados y numerosas preguntas parlamentarias desde que fueron identificados los restos del naufragio. La localización de los restos del submarino se produjo de forma fortuita en 1997. La Armada envió entonces al buque de salvamento de submarinos Mar Rojo, hoy Neptuno, a efectuar una exploración de los restos, que fueron positivamente identificados como del submarino C-3. El submarino, decía el informe, se encuentra a una profundidad de sesenta y ocho metros, en fondo de arena, dentro de las aguas territoriales españolas. Está en un estado muy deteriorado, partido en dos, parcialmente enterrado, con gran cantidad de incrustaciones, con pérdidas del doble casco en muchas zonas, y recubierto por una gran cantidad de redes y cabos enmarañados procedentes de artes de pesca. Analizadas las condiciones del naufragio, se desestimó llevar a cabo la reflotación porque se consideró que iba a entrañar grandes dificultades técnicas, un gran riesgo para la vida de los que lo intentasen y un coste económico muy elevado. Asimismo, existen dudas razonables de que, transcurridos más de sesenta y siete años desde que ocurriera el hundimiento, se puedan encontrar restos humanos reconocibles en su interior al encontrarse el casco partido en dos y por tanto abierto a la acción de la vida y ambiente marino (0413832 y 0402754).

4.4. Consecuencias de la Guerra Civil

Un ciudadano expuso que su abuelo, que fue alcalde de Plasencia en los años 1931 a 1938, fue sancionado en el año 1941 por el Tribunal de Responsabilidades Políticas de Cáceres al pago de una sanción por un importe de 25.000 pesetas.

El interesado solicitaba información sobre las actuaciones que podía llevar a cabo para solicitar la devolución, actualizada a día de hoy, de la cantidad abonada por su abuelo.

A la vista de esta queja, se solicitó recientemente a la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia un informe sobre si existen previsiones para supuestos como el presente, que puedan ser evaluados por la Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, creada por Real Decreto 1891/2004, de 10 de septiembre (0424263).

4.5. Campo de tiro en San Fernando (Cádiz)

Se recibió una queja que exponía el peligro existente en la zona de Camposoto, en San Fernando (Cádiz), por la proximidad de un campo de tiro militar que, según manifestaba la interesada, carece de la seguridad necesaria para evitar la entrada en el mismo.

Dicha ciudadana se había dirigido anteriormente al Defensor del Pueblo Andaluz, que remitió un escrito al Ayuntamiento de San Fernando, el cual contestó en el sentido de que las medidas que podía adoptar el consistorio, esto es, el vallado provisional de la zona colindante con la carretera, habían sido tomadas, pero reconociendo que, en efecto, el citado campo de tiro carecía de las medidas de seguridad necesarias.

En su respuesta, el Ministerio de Defensa informaba que la Dirección General de Infraestructuras estaba procediendo a la desmilitarización, limpieza, de la zona afectada y que una vez que se finalizase la limpieza se procedería al vallado, habiéndose solicitado que el citado vallado se realizase en terreno de dominio público marítimo-terrestre, con lo que se evitarían problemas de seguridad. También se indica en el informe el elenco de medidas de seguridad que se adoptan por las unidades que realizan los ejercicios de tiro y se indica que la Dirección General de Infraestructuras se encuentra dirigiendo un proyecto de galería de tiro de uso conjunto en terrenos de la Armada, denominado «La Clica», y que una vez que esta galería se encuentre operativa se podría estudiar la utilidad del campo de tiro de Camposoto en San Fernando (Cádiz). Este proyecto se encuentra en fase de redacción (0410922).

5. EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR

La atención a la situación de los ciudadanos que residen o se encuentran temporalmente fuera del territorio nacional, y tienen en el servicio exterior el principal nexo de unión con nuestro país, constituye para esta Institución una exigencia insoslayable. Tal exigencia se halla íntimamente vinculada con el principio de competencia general que es uno de los rasgos más característicos del Defensor del Pueblo.

Ahora bien, resulta forzoso reconocer que la labor supervisora de la Institución se encuentra en este ámbito con condicionantes prácticos, tales como la dispersión geográfica de los interesados y de los centros administrativos encargados de atenderlos, así como el desigual conocimiento que este sector de la ciudadanía tiene de la posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo. Estas circunstancias han supuesto de hecho un freno a la recepción de quejas o a la posibilidad de detectar situaciones que aconsejen la apertura de investigaciones de oficio.

Por todo ello, esta Institución ha procurado mejorar de forma continuada las vías de interlocución con los ciudadanos españoles que se encuentran en el exterior. También se han incrementado las actuaciones tendentes a completar una imagen, lo más detallada posible, sobre la realidad de las oficinas diplomáticas o consulares españolas en el extranjero; particularmente de aquellas que soportan una mayor sobrecarga de trabajo.

A tal empeño responde, por ejemplo, la intensificación de las visitas a las personas privadas de libertad en el extranjero, de las que se da cuenta en el epígrafe final de este

capítulo. Esas visitas, desarrolladas por la Adjunta Primera con ocasión de compromisos institucionales, han servido también en algunos casos para realizar un análisis más cercano sobre la estructura de nuestra representación consular ante determinados países. Así ocurrió en la visita a Ecuador, como consecuencia de la cual se ha pedido a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que tome en consideración la posibilidad de establecer un Consulado de carrera en Guayaquil (F0400110).

Por otra parte, esta Institución toma nota con satisfacción de la Circular número 3.264, de 12 de agosto de 2004, emitida por la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sobre atención al público en las oficinas consulares de España. Dicha Circular, al tiempo que recuerda la importancia de mantener la fluidez de las relaciones con la colectividad española en cada demarcación, pone adecuadamente el acento en la necesidad de considerar la atención al público como objetivo prioritario de estas oficinas. El texto repasa las diversas situaciones por las que puede resultar preciso acudir a una representación española en el exterior y recuerda la obligación de perseguir la consecución de la máxima eficacia para evitar los perjuicios que los retrasos en la gestión pueden causar a los ciudadanos, así como a la imagen del servicio exterior. En relación con esto, la Circular insta a efectuar un uso amplio de los sistemas de comunicaciones, anunciándose asimismo el refuerzo de la red consular que implicará mejoras en los servicios informáticos y en otros aspectos estructurales.

El Defensor del Pueblo confía en que el espíritu que anima la referida circular cale profundamente en nuestro servicio exterior y contribuya a mejorar de forma sustancial la calidad del mismo.

En la misma línea, esta Institución ha conocido la constitución en el Ministerio de la Presidencia, por un Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2004, de una Comisión para la reforma integral del servicio exterior.

La redacción del Acuerdo alude, a modo de justificación, a las muchas y profundas transformaciones que se han sucedido en el escenario internacional, a lo que en el caso español se suman las consecuencias de la incorporación a la Unión Europea y a la OTAN, además de la sustancial reforma de nuestra organización territorial, como consecuencia del llamado Estado de las autonomías. Afirma también el texto del Acuerdo que ese vertiginoso cambio no ha ido acompañado de las adecuadas modificaciones en el marco normativo y en la estructura del servicio exterior, ni de una actualización de sus medios.

El Defensor del Pueblo coincide sustancialmente con el diagnóstico efectuado, así como en la necesidad de reformular la estructura de nuestros servicios diplomáticos y consulares en el exterior. Debe, sin embargo, llamarse la atención sobre la nula alusión que el referido Acuerdo hace al constante incremento de la demanda de usuarios y a la necesidad, igualmente apremiante, de incrementar la calidad de la atención dispensada. Entiende esta Institución constitucional que el compromiso con el servicio a los ciudadanos ha de tenerse como prioridad inexcusable para cualquier rama de la Administración y, en consecuencia, ha de constituir uno de los ejes fundamentales de cualquier reforma que se pretenda.

Analizada la cuestión desde esta perspectiva, llama también la atención que en la composición de la Comisión se haya optado por un modelo de representación netamen-

te interministerial, cuando la relevancia de los fines de la misma hubiera aconsejado dar alguna participación a órganos representativos de los usuarios que permitiera hacer audible la voz de los ciudadanos en una materia.

No obstante, cabe esperar que la Comisión nombrada oriente sus trabajos en el sentido descrito, de modo que sus propuestas sirvan verdaderamente para modificar en profundidad el servicio exterior español y hacerlo plenamente acorde con el grado de desarrollo político, cultural y económico de nuestro país. Obviamente para coadyuvar en esta labor el Defensor del Pueblo no puede dejar de ofrecer su colaboración.

5.1. Atención a emigrantes

La mayor parte de las quejas recibidas en este ámbito continúan refiriéndose al acceso a las prestaciones establecidas para emigrantes en situación de precariedad y a retrasos en la percepción de estas prestaciones una vez que se ha reconocido el derecho a las mismas. También se han planteado algunos problemas por dificultades de orden práctico para cumplimentar la fe de vida necesaria para el cobro de la prestación.

De igual modo, se han recibido escritos de personas que manifestaban encontrarse en una situación extrema, principalmente por razones económicas o sanitarias, y solicitaban la intervención de esta Institución para conocer cómo podían acceder a ayudas, o bien la razón por las que sus solicitudes no habían sido atendidas.

En todos estos casos el Defensor del Pueblo ha procurado informar cumplidamente a los interesados de la situación en la que se encontraban sus expedientes. En otras quejas se ha instado a la Administración a remover los obstáculos prácticos que muchas veces dificultan el acceso de determinadas personas a las prestaciones que precisan, o se ha insistido en la necesidad de incrementar el nivel de eficacia en cuanto a la atención y rápida resolución de las solicitudes de unos ciudadanos cuya situación suele ser precaria.

Precisamente, sobre esta cuestión versa el caso planteado por una ciudadana que presentó ante la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de nuestra representación en Argentina una solicitud de ayuda extraordinaria para emigrantes. Dicha solicitud se presentó al final del ejercicio y fue denegada por estar agotada la correspondiente partida presupuestaria. Tal actuación tenía cobertura conforme a las previsiones de la disposición adicional segunda de la Orden de 14 de Diciembre de 2001, vigente en el momento en que se formuló la solicitud. Sin embargo, efectuado un análisis general del problema, esta Institución se dirigió a la Dirección General de Emigración indicándole que la situación de algunos de los peticionarios, en ocasiones con una edad muy avanzada, precisados de atenciones médicas y con mínimos recursos económicos, exigía que se extremaran las medidas a fin de buscar una solución acorde con el principio de protección establecido en el artículo 42 de la Constitución.

Por esta razón, y habida cuenta del carácter extraordinario de las ayudas, se planteaba la posibilidad de que se estableciera algún mecanismo a través del cual las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales pudieran compensar las deficiencias de fondos con cargo a otras partidas en las que pueda existir disponibilidad. Alternativamente se apuntaba la posibilidad de efectuar una ampliación de créditos cuando se den circunstancias excepcionales.

La respuesta de la citada Dirección General manifestaba no poder acoger la propuesta, argumentando que resultaría contraria a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 47/2003, de 26 de febrero, General Presupuestaria. Señalaba también el informe recibido que el presupuesto destinado a estos programas de ayudas ha tenido un incremento muy superior al de otras partidas y que la solución ofrecida por la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales a los peticionarios es que vuelvan a presentar su solicitud al año siguiente, en la que se dispondrá ya de nueva consignación.

El Defensor del Pueblo ha de señalar que estima excesivamente rígido el criterio mantenido por la Dirección General de Emigración, que atribuye un carácter terminante al artículo 42 de la Ley General Presupuestaria, cuando de la lectura del mismo, puede desprenderse lo contrario y, además, la sección segunda del propio capítulo en que se inserta ese precepto contempla la posibilidad de que se realicen transferencias de crédito o ampliaciones en los mismos. Asimismo, debe repararse en que una ayuda que normativamente tiene la consideración de extraordinaria, supone de suyo el último eslabón en la cadena protectora del Estado y, por ello, sería deseable que pudiera acudir a esta vía cuando la situación de los solicitantes así lo demandase, sin que el orden de la presentación tuviera una importancia tan determinante como la que actualmente tiene (0307993).

Pasando a otro asunto, en el año 1997 esta Institución planteó a la entonces Secretaría General de Asuntos Sociales su preocupación por la situación de los españoles emigrantes que percibían una pensión asistencial de ancianidad; la cual, de conformidad con lo regulado en el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, en su redacción original, perdían automáticamente cuando retornaban a España. La Administración fue sensible al problema planteado y procedió a la modificación de la normativa, permitiendo que los españoles retornados que reúnan los requisitos exigidos para ser beneficiarios de una pensión no contributiva, excepto el tiempo de residencia de diez años en España, y vinieran percibiendo pensión asistencial de ancianidad durante un periodo de dos años consecutivos e inmediatamente anteriores al retorno, continúen percibiendo esta pensión tras su traslado a nuestro país.

La regulación establecida supuso indudablemente un sustancial avance, y una solución para el problema de muchos de los emigrantes retornados, pero no da respuesta al importante colectivo de emigrantes que en su país de residencia no percibían pensión asistencial por ancianidad, o no la percibieron durante más de dos años. Estas personas se encuentran a su llegada a España en una situación económica precaria, pese a lo cual, una vez agotado el subsidio de emigrante retornado, si es que tiene derecho a ello, no están en condiciones de acceder a ninguna ayuda o prestación.

Así las cosas, la actual regulación obliga a los españoles emigrantes perceptores de pensión de ancianidad a mantener su residencia en el extranjero durante dos años, a fin de poder percibir a su llegada a España una ayuda económica de carácter periódico sin necesidad de cumplir con el requisito de residencia en España durante diez años, exigido en el artículo 167 de la Ley General de la Seguridad Social para la percepción de una pensión no contributiva. Por las mismas razones, los españoles carentes de recursos que retornan a España sin haber percibido esta ayuda durante dos años se ven igualmente obligados a cumplir o completar diez años de residencia en España para poder percibir dicha pensión.

Ha de repararse especialmente en la desventaja en la que quedan unas personas que, de mantener su residencia en el extranjero, podrían optar a una pensión asistencial por ancianidad. Al tiempo, estas mismas personas tendrían derecho a percibir una prestación no contributiva de no haber emigrado o haber regresado hace más de diez años. Paradójicamente, su retorno a España les coloca en una situación de debilidad económica, que no se coherente con los principios que deben regir la política del Estado y que en muchos casos no pueden asumir. En consecuencia el Defensor del Pueblo transmitió a la Dirección General de Emigración su convicción de que resultaba necesario estudiar nuevamente la situación de este colectivo, con vistas a realizar una reforma, o aprobar una norma específica, que acabe con la situación expuesta.

La respuesta recibida de la Dirección General de Emigración indicaba una total coincidencia de criterios, tanto en lo referente a la evaluación del problema como a la necesidad de buscar una respuesta más satisfactoria. De hecho se señalaban las diversas opciones que se están barajando, indicando que se tenía previsto iniciar los contactos oportunos con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social para llegar a un acuerdo sobre este punto. También se señaló que se pretendía incorporar el resultado de las decisiones alcanzadas al llamado Estatuto de los Ciudadanos Españoles en el Exterior, que se halla actualmente en proceso de elaboración. Esta Institución ha solicitado que se la mantenga informada sobre los progresos que se registren en la preparación de esta normativa, por lo que en próximos informes se dará cuenta de las novedades que se registren y de la posición del Defensor del Pueblo en torno a las mismas (0401895, 0400536, 0400585, 0416156).

Por otra parte, se vienen recibiendo quejas de ciudadanos españoles residentes en distintos países que ponen de manifiesto que la información que se les facilita sobre las ayudas al retorno, a través de los folletos disponibles en las Consejerías de Trabajo y Seguridad Social, resulta demasiado escueta y, en ocasiones, puede inducir a confusión al no reflejar adecuadamente y en toda su extensión los requisitos a cumplir. Una posible explicación para este problema está en que los folletos suelen ser realizados por personas que conocen la normativa y que intentan ofrecer una versión resumida de la misma, con lo que a veces en esa labor de concentración de la información se obvian algunos elementos relevantes y no tan evidentes como pueda pensar un técnico en la materia.

Planteada la cuestión a la Dirección General de Emigración, se admitió que, dada la necesidad de que la redacción sea concisa, se habían podido deslizar errores de interpretación o síntesis en la redacción de los folletos. En consecuencia, se anunciaba la revisión integral de los mismos a fin mejorar la claridad de la información que contienen (0411143).

El pasado año se hacía mención a la queja planteada por una asociación de emigrantes retornados sobre la imposibilidad que tienen los españoles que han cotizado a la Seguridad Social argelina de recibir sus pensiones sin mantener su residencia en aquel país. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha manifestado que el principal problema para la firma de un convenio bilateral que permitiría la exportación de la pensión es la falta de un acuerdo sobre el alcance del mismo. De acuerdo con la información disponible, la parte argelina pretende que dicho convenio incluya también la asistencia sanitaria, asunto que hace necesaria una evaluación

previa y detallada de las magnitudes y costes. La Administración se ha comprometido a seguir insistiendo sobre el asunto con las autoridades argelinas, por lo que esta Institución efectuará un seguimiento de los avances que puedan producirse (0310758).

5.2. Asistencia y protección en el exterior

Continuando con la tónica de años anteriores un porcentaje significativo de las quejas recibidas en este ámbito alude, ya sea de manera directa o incidental, a deficiencias en la atención prestada por los servicios consulares. Los asuntos más representativos vienen referidos a la falta de agilidad para la realización de determinados trámites, a la laxitud en el cumplimiento de los plazos procedimentales que obligan a la Administración, a las dificultades para acceder a ciertos servicios, particularmente por vía telefónica, o para lograr respuestas a solicitudes de información cursadas por fax o correo electrónico.

En varias de las quejas planteadas se insiste en que el primer problema suele presentarse para franquear el acceso a las instalaciones. Suele igualmente argüirse que las situaciones degeneran frecuentemente por la imposibilidad de lograr una entrevista con un funcionario superior al que plantearle el caso.

Del mismo modo, persisten las quejas en las que los interesados manifiestan haber sido objeto de un trato inapropiado por parte de funcionarios o empleados consulares. Como ya se ha señalado en otros informes, en estos asuntos no suele contarse más que con un relato de hechos en el que a veces no queda clara ni tan siquiera la identidad de los funcionarios presuntamente responsables. Así las cosas, las actuaciones que se inician desde esta Institución frecuentemente acaban en una contraposición de versiones de las que no es posible extraer conclusiones definitivas. No obstante, un examen de los patrones comunes a muchas de estas quejas hace conveniente que el Defensor del Pueblo recuerde a la Administración la especial necesidad de acometer un plan de formación para su personal en el exterior, en el que se ponga el acento en la atención a los usuarios (0402966, 0419188, 0420088, 0422542, 0424293, etc.).

Preocupan particularmente a esta Institución las quejas que denuncian las dificultades para lograr una atención adecuada en situaciones de emergencia para los interesados. En estos casos se constata que formalmente está previsto por nuestras oficinas en el exterior un mecanismo de urgencia que debiera permitir el contacto con la representación española en cualquier momento. Pero, a la vista de la frecuencia con que se constatan fallos en el mismo, ese mecanismo no es todo lo eficaz que sería deseable. En unos casos se admiten disfunciones por problemas de carácter técnico y en otros como consecuencia de la deficiente comprensión de la situación expuesta por los interesados a las personas que atienden el teléfono. En no pocas ocasiones esta Institución se encuentra con que no existe ni tan siquiera constancia de la realización de la llamada, puesto que en la oficina diplomática o consular no se lleva un registro normalizado sobre las mismas (0411546, 0418460).

En la misma línea ya aludida al comienzo de este capítulo, sobre la necesidad de lograr, como parte de la reforma del servicio exterior, un incremento sustancial de la eficiencia en la atención a los ciudadanos, hay que incidir en que la consecución de ese objetivo aconseja el diseño de un sistema de emergencias pensado para facilitar que la interlocución con

los ciudadanos en momentos críticos pueda producirse por el mayor número de medios posibles. De igual manera, parece también apropiado que en estas situaciones la Administración en el exterior, una vez recibida la noticia de un caso, tome la iniciativa para que la petición del ciudadano llegue a conocimiento de los órganos competentes, sin limitarse a informar a este de dónde debe acudir o a qué teléfono debe llamar.

Pasando a otra cuestión, hay que dejar constancia de la recepción de algunas quejas en las que los interesados referían haber sido objeto de trato prepotente o descortés por parte de las autoridades fronterizas de diversos países. Lo más habitual es que esta situación se haya producido en los aeropuertos y como consecuencia del especial celo de los servicios de seguridad. En estos casos se ha informado a los interesados de la imposibilidad de admitir a trámite las quejas, al versar la cuestión de fondo sobre actuaciones de funcionarios o autoridades extranjeras, excluidas de la competencia de esta Institución. Cuando se ha alegado la intervención de alguna autoridad diplomática o consular española el Defensor del Pueblo ha recabado la oportuna información para conocer el asunto de una manera más completa. Con carácter general debe significarse que, cuando llega a conocimiento de alguna de nuestras representaciones una circunstancia de esta naturaleza, se adoptan las medidas oportunas para hacer un seguimiento del asunto y recabar de las autoridades del país en cuestión las explicaciones pertinentes (0415495, 0419653, 0420256, etcétera).

No debe concluir este epígrafe sin dejar constancia del alto número de quejas recibidas que planteaban el malestar de los interesados por el retraso que padecían las inscripciones registrales de los menores adoptados por ciudadanos españoles en la Sección Consular de la Embajada de España ante la República Popular China. Esta situación se achacaba a la falta de personal y de medios que padecía nuestra representación en aquel país. En las quejas se exponía que la misma implicaba un costoso alargamiento de las estancias de los adoptantes en China, dificultaba la obtención del libro de familia que resulta necesario para multitud de trámites y convertía el final del proceso de adopción en una intrincada e incierta sucesión de idas y venidas a la sede de la cancillería.

Solicitada información a la Embajada en Pekín, la respuesta de dicho organismo admitía que el extraordinario incremento de las adopciones de niñas chinas por parte de ciudadanos españoles, que ha llevado a que se multiplique por cien el número de adopciones en ocho años, ha desbordado toda previsión. Esto ocasionó que en algún momento la demora en la práctica de las inscripciones llegara a los seis meses. La Embajada comunicó asimismo que se había obtenido autorización de los servicios centrales del Ministerio para reforzar la plantilla, de modo que se preveía reducir el plazo necesario para cumplimentar la inscripción de las menores en el Registro Civil consular hasta las dos semanas.

En el curso de la investigación se conoció también que, no obstante practicarse la inscripción registral de las menores en el Registro Civil de la Sección Consular en Pekín, se expedía a las menores un visado sobre su pasaporte chino. Esta Institución se interesó ante la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares para seguir tal procedimiento, teniendo en cuenta que la adopción ya inscrita determina la nacionalidad española de las menores, en aplicación del artículo 19.1 del Código Civil, por lo que lo procedente sería la emisión de un pasaporte español. El citado centro directivo justificó

esta práctica por el hecho de que las autoridades chinas no aceptan que las menores tengan otra nacionalidad mientras se encuentran en su territorio. De este modo la salida del país debe hacerse necesariamente con un pasaporte chino en el que ha de constar un visado que asegure la entrada regular en España. Se refería asimismo que, en ocasiones, se producen demoras en la expedición del pasaporte por parte de las autoridades chinas, que la Embajada intenta paliar en estrecha comunicación con ellas.

A la vista de las explicaciones ofrecidas y del esfuerzo realizado para ampliar los medios con los que cuenta el negociado de Registro Civil de la Embajada en Pekín se dio por concluida la investigación (0402407).

5.3. Presos españoles en el extranjero

Sigue siendo continua la llegada de quejas desde prisiones situadas en el extranjero. Las dos cuestiones más habituales que obligan a la apertura de investigaciones son en primer lugar las demoras en la tramitación de los expedientes de traslado, siendo el segundo de los temas destacados el relativo a la actuación de los consulados, que en ocasiones no cumplen con las expectativas de los ciudadanos españoles privados de libertad fuera de España.

No menos importantes son los problemas relativos a las condiciones de las prisiones extranjeras, así como a las irregularidades procesales que se detectan en el desarrollo de los juicios, como consecuencia de los cuales los españoles son condenados a penas privativas de libertad de larga duración. En estos casos, aunque las posibilidades de intervención son muy limitadas, se intenta ofrecer algún tipo de información a las personas que acuden a la Institución.

En cuanto a los países de condena, es desde Francia de donde ha llegado un mayor número de quejas, seguido de Chile y, en menor medida, Ecuador, Italia, Brasil, Perú, Portugal y Venezuela.

5.3.1. Quejas relativas a irregularidades procesales

El caso más significativo tramitado este año dentro de este apartado, es el de un ciudadano español que ha sido condenado a la pena de muerte en Filipinas, al haber sido hallado culpable del secuestro, violación y asesinato de dos adolescentes. Si bien en primera instancia fue condenado a dos cadenas perpetuas, tras recurrir la sentencia la pena se vio agravada con una pena de muerte y una de cadena perpetua. Según el escrito recibido el proceso estuvo plagado de irregularidades desde su inicio, tales como: la prohibición del acusado de testificar en su propio juicio, la inexistencia de prueba alguna que le incriminara, la no consideración de treinta y cinco testigos que podían probar que el acusado se encontraba ese mismo día a trescientos kilómetros del lugar en el que se produjeron los hechos, el rechazo de pruebas documentales tales como la lista de pasajeros o el certificado de asistencia a un examen que le situaban en el mismo lugar que declararon los anteriores testigos, la prohibición de que su abogado interrogara al testigo principal de la acusación, o que, ante la dimisión de su abogado, se le impidiera designar uno de su elección imponiéndosele uno de oficio.

A la vista de todo lo anterior y tras mantener la Adjunta Primera una entrevista personal con los padres del condenado, se estimó conveniente solicitar la colaboración de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares para que, a través de la representación diplomática en Filipinas, se pusieran todos los medios necesarios y se llevaran a cabo todas las actuaciones posibles con el fin de subsanar la vulneración de los derechos del interesado y obtener la revisión de la causa, la revocación de la imposición de la pena de muerte y, en todo caso, evitar su ejecución.

El informe de la mencionada Dirección General manifestaba que desde 1997 se venían interesando por la situación de este ciudadano español. Al mismo tiempo, participaba que buena parte de los datos enviados eran ciertos. Al parecer, en 1999 se le impuso, como a los otros seis acusados, una pena de reclusión perpetua por cada uno de los delitos atribuidos, que fueron secuestro y desaparición de menores, dado que uno de los cuerpos no había aparecido y no era posible la identificación certera del otro. Según el sistema legal filipino, la suma de estas penas, que podían ser cumplidas simultáneamente, no superaban los veinte años de prisión, lo que provocó una reacción de esa sociedad, firmemente partidaria de la pena capital.

La sentencia dictada por el Tribunal Supremo en la apelación, fue adoptada por doce votos a favor de la pena capital y ninguno en contra. Aunque en el año 2001 se estableció por la nueva Presidenta de ese país una moratoria en la aplicación de la pena de muerte, la reacción social ante dicha opción obligó a su retirada. Además de la investigación iniciada desde esta Institución también se tuvo noticia de la presentación de sendas peticiones de *amicus curiae* por parte del Colegio de Abogados de Madrid y del Consejo Vasco de la Abogacía, así como de la realización de numerosas entrevistas por parte de los padres de la persona condenada, con destacadas personalidades del país para hacerles llegar la preocupación por este caso.

El Defensor del Pueblo se dirigió también a su homónimo de Filipinas, solicitando su intervención en virtud de la defensa de los derechos fundamentales conferida a dicha figura. Por parte de esa oficina del Ombudsman se remitió un informe, en el que lamentaban no poder intervenir en la cuestión planteada a la vista de que se trataba de un asunto sometido a la decisión de los tribunales, apoyándose en la imposibilidad de revisar las sentencias judiciales por respeto a la independencia de los órganos jurisdiccionales.

Actualmente, la queja continúa abierta a la espera de conocer el resultado de la moción de reconsideración presentada por el acusado ante el Tribunal Supremo de Filipinas (0419710).

5.3.2. Quejas relativas a las condiciones de las prisiones extranjeras

En la mayoría de los escritos recibidos de presos españoles en el extranjero se repite la queja por las condiciones de las prisiones en las que cumplen condena. Los principales problemas suelen ser, además del hacinamiento y la falta de higiene, los subgrupos de mafias que se organizan en el interior que controlan a todos los internos. En muchas de las cárceles es normal que los reclusos tengan armas, lo que aumenta la peligrosidad de la estancia en prisión y, en concreto, de las revueltas que se suceden.

Por otro lado, las malas condiciones higiénicas provocan muchas de las enfermedades e infecciones que padecen los presos, que no son correctamente atendidas dadas las deficiencias de los sistemas sanitarios penitenciarios de la mayoría de estos países. En este sentido se pronuncia un ciudadano que escribe desde Portugal describiendo la prisión en la que cumple condena desde 1993. «En el sitio que estoy no hay agua caliente y solo hay agua una hora al día. En la celda hay cucarachas, chinches y pulgas. Estoy lleno de picotazos por todo el cuerpo, tanto que hasta tengo diarreas. Hace meses que me he apuntado para ir al médico y todavía no me han llamado. Tengo gastritis y necesito comida de dieta que no me dan. He cogido tres veces infección en la boca y en el estómago por la comida de aquí. A veces me encuentro cucarachas y bichos en el plato, se lo digo a los guardias y tampoco hacen caso.» Afortunadamente, el traslado de este español fue aprobado en verano de 2004, motivo por el cual se cerró la queja (0425111).

El hermano de otro español condenado en Argentina a cuatro años y medio de prisión nos describía el penal de Ezeiza: «Es una cárcel muy peligrosa. La semana pasada, a dos metros de su celda, asestaron a un preso treinta y nueve puñaladas. Le han robado la ropa, las zapatillas y sus gafas». En el informe solicitado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares en relación con la situación personal y penitenciaria del interno, comunicaron que había sido trasladado a una prisión menos conflictiva. En ella recibía visitas de funcionarios consulares y era beneficiario de una ayuda económica mensual que le permitía superar las deficiencias higiénicas y alimenticias. A la vista de la normalización de la situación, y de que la actuación de la Administración española había sido todo lo correcta que le permitían sus competencias, se procedió al cierre de la queja (0423263).

Desde Perú nos llegaba el testimonio de un preso a través de su padre, quien manifestaba que su hijo estaba siendo objeto de malos tratos en el interior del centro penitenciario, como consecuencia de los cuales había sufrido la rotura de varias costillas. Asimismo, había sido expulsado por otros presos de la celda en la que dormía.

A la vista de lo anterior, se solicitó a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que, a pesar de no ser los hechos constitutivos de una queja en sentido estricto al no ser competencia de la Administración pública española el sistema penitenciario extranjero, informara acerca de su situación personal, procesal y penitenciaria, así como en qué medida era posible su intervención para mejorar las condiciones en las que se encontraba ese ciudadano.

En el informe remitido, el Consulado General de España en Lima reconocía la difícil situación en la que se encontraba el interesado ya que él mismo había manifestado al funcionario consular que había sido objeto de malos tratos por deudas no resarcidas contraídas dentro de la prisión. Además, en ese informe se facilitaban los resultados del examen médico que se le había practicado donde le diagnosticaban farmacodependencia a sustancia psicoactivas, trastorno de la personalidad probablemente derivada del consumo de dichas sustancias, bronquitis crónica y hernia inguinal derecha. Finalmente se recomendaba una evaluación por el servicio de psiquiatría.

En consecuencia con lo anterior, se volvió a solicitar la colaboración, una vez más, de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares para que, a través del Consulado de España en Lima, se estudiara la posibilidad de solicitar su traslado inmediato

a otro centro penitenciario con la finalidad de evitar los malos tratos referidos, así como la realización de un examen psiquiátrico que permitiera diagnosticar de manera clara la situación médica en la que se encontraba.

Igualmente se informó al remitente de los beneficios que supondría para su hijo solicitar el traslado a España, incidiendo en la incompatibilidad de dicha tramitación con su intención de acogerse al beneficio de libertad provisional previsto en la legislación peruana. En la actualidad el expediente continúa abierto (0417989).

5.3.3. Demoras en la tramitación de los expedientes de traslado para el cumplimiento de la pena en el país de origen

La lentitud en la tramitación de este tipo de expedientes obedece, básicamente, al hecho de que toda la documentación debe ser estudiada y, en su caso, aprobada por las autoridades competentes de los dos países implicados, esto es, el de condena y el de cumplimiento. Es imposible determinar un plazo medio de tramitación, ya que el mismo viene condicionado por diversos factores dependiendo de cual sea el Estado en el que se produjo la condena, de la situación procesal del interesado e incluso de su situación personal, ya que en ocasiones el nombre facilitado por el propio interesado era falso, como se pudo comprobar al llegar la documentación a España, lo que motivó el inicio de un nuevo expediente con los datos reales del implicado. En otros casos el grave estado de salud del afectado puede acelerar la tramitación por razones humanitarias.

Una vez aprobado el traslado por ambos países, es necesaria la coordinación de la entrega desde el Estado de condena. En este punto, es posible que vuelva a producirse una nueva tardanza fuera de los límites de control de la Administración española de hasta un año, como le sucede a un español que ha solicitado su traslado desde Italia. Aunque el Estado español dio su autorización en el mes de mayo de 2004, y consta también la aprobación por parte de las autoridades competentes italianas, la ejecución la debe tramitar la *Corte di Appello* del Ministerio de Justicia de ese país, por lo que, a pesar de haber admitido a trámite la queja y haber realizado todas las gestiones posibles, se ha cerrado la misma debido a la imposibilidad de atribuir irregularidad alguna a nuestra Administración (0311184).

En la misma situación se encontraba otro español en Chile cuyo traslado había sido aprobado por las autoridades españolas el 22 de noviembre de 2002. Admitida a trámite la queja, se solicitó un informe a la Interpol para conocer las razones de la tardanza. En el informe recibido se manifestaba que el 14 de octubre de 2003 se había solicitado a las autoridades chilenas el envío del plan de desplazamiento del operativo policial para efectuar el traslado. En el mes de febrero de 2004 se continuaba a la espera de su recepción. Finalmente, fue trasladado el día 2 de abril de 2004 por lo que se procedió al cierre de las actuaciones (0107233).

Con independencia de cuanto se acaba de exponer, es preciso dejar constancia en este apartado de la celeridad y diligencia con la que siempre es atendida cualquier comunicación del Defensor del Pueblo por parte de los servicios de Interpol, cuando se interesa algún tipo de información relativa al traslado de ciudadanos españoles que cumplen condena fuera de nuestro país.

5.3.4. Quejas sobre la actuación de la Administración pública española en el extranjero

La actuación de la Administración pública española en el extranjero debe ajustarse a lo dispuesto en las órdenes circulares emitidas a tales efectos. En ellas se establecen las obligaciones que deben cumplir los funcionarios para con los españoles que se encuentran privados de libertad fuera de nuestras fronteras.

Las principales quejas que se reciben por este motivo, suelen aludir a la falta de entrega de la ayuda económica mensual, que está supeditada a la situación personal del solicitante así como a las condiciones generales de la prisión, con un máximo de cien euros, o a la escasez de visitas que reciben por parte de los funcionarios.

A la vista de las numerosas quejas llegadas desde una prisión francesa, se procedió a la apertura de una investigación para confirmar las denuncias presentadas. En los escritos, los españoles se quejaban por no recibir visitas del Consulado General de España en Burdeos, a pesar de haberlo solicitado en numerosas ocasiones. En este sentido, adjuntaban las cartas remitidas por dicha oficina disculpándose por su incomparecencia en la prisión debido a los problemas que supone trasladarse hasta allí, dadas las distancias que debía recorrer el funcionario para cumplir con su obligación. Asimismo, en otra de las ocasiones la razón aducida era que al haber un único funcionario diplomático, y tener que cubrir una distancia de cuatrocientos kilómetros para realizar la visita, no podía ausentarse un día entero de la oficina.

Al margen de lo anterior, también solicitaban las personas firmantes de las quejas la reagrupación de los españoles en una sola prisión próxima a la frontera con España a los efectos de facilitar las visitas de sus familiares, así como una solución para los problemas ocasionados por la dificultad surgida a la hora de firmar documentos relevantes para su situación procesal en un idioma desconocido.

Así las cosas, el Defensor del Pueblo solicitó copia del libro de visitas que los funcionarios deben llevar consigo para entrevistarse con los presos, correspondiente al periodo comprendido desde el mes de febrero de 2002 hasta el momento de la apertura de la investigación. De los datos extraídos de la documentación solicitada se deducía que los presos españoles no estaban recibiendo la debida asistencia consular por parte de la representación de su país, ni en cuanto al número de visitas recibidas, ni en cuanto a la duración de las mismas dado que en un mismo día figuraban entrevistadas hasta quince personas.

En numerosas ocasiones, los presos habían solicitado por escrito la presencia del consulado en la prisión, no habiendo sido atendido dicho requerimiento. En muchos de estos casos, con independencia de los problemas propios del sistema penitenciario o judicial francés, planteaban problemas para entender el idioma en el que debían firmar algún documento oficial de relevancia en relación con la acusación que existía sobre ellos. Ante la incomparecencia del consulado, debían acudir a los servicios de otros presos concedores de ambos idiomas o, en su defecto, firmarlo sin conocer su contenido.

En este sentido, la Orden Circular 3106 de Protección a detenidos españoles en el extranjero establecía que «los detenidos deben ser visitados tantas veces como su situación real lo haga necesario, y siempre y cuando expresamente lo soliciten por motivo justificado. En todo caso, deberá procurarse visitarlos como mínimo una vez al año».

Dado que se trata de personas privadas de libertad, que además se encuentran en un país extranjero del que normalmente desconocen el idioma, la idea de que deban ser visitados tantas veces como su situación lo requiera supera con creces la anual establecida en la citada orden. Por ello, en atención a la función de protección consular que deben desarrollar estos funcionarios, sería deseable que se ampliase el número de visitas que como mínimo deben realizarse anualmente toda vez que, como se ha podido comprobar en la práctica por medio de las quejas recibidas en la Institución, no es suficiente que el preso solicite la entrevista al Consulado.

Por último, en la comunicación remitida a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares se hizo referencia a la Orden Circular 3079 «Libro de visitas a detenidos españoles en el extranjero», en el que se establecía literalmente que «en cada visita los internos anotarán, de su puño y letra, las observaciones, sugerencias y recomendaciones que dirijan al Cónsul, fechando y firmando cada entrada (...) Cada hoja tendrá un margen suficientemente amplio, en el que el Cónsul anotará, con su firma y fecha, si las peticiones del detenido han sido cumplimentadas y cuando no lo fueren, las razones de ello».

A la vista de la lectura de la copia del libro de visitas del Consulado de España en Burdeos, se pudo observar que se incumplían las instrucciones arriba señaladas en el sentido de que, en primer lugar, la uniformidad en la letra indicaba que había sido el propio funcionario que efectuaba la visita quien lo rellenaba y no los internos y, en segundo lugar, que en ninguna de las hojas figuraba la correspondiente anotación del Cónsul con respecto al cumplimiento o no de las peticiones efectuadas por los presos.

A la vista de todo lo expuesto, esta Institución consideró conveniente formular una recomendación solicitando, en primer lugar, la ampliación del número de visitas mínimas anuales contempladas en la Orden Circular 3061 así como el cumplimiento de las peticiones de entrevistas presentadas por los internos. En segundo lugar, se recomendaba la realización de las anotaciones preventivas en el libro de visitas de acuerdo con lo establecido en la Orden Circular nº 3079 respecto de las quejas y sugerencias formuladas directamente por los presos. Por último, al margen de lo anterior, se pedía un estudio de la situación planteada en relación con los problemas que supone el idioma para los presos españoles en el extranjero, de cara a poder facilitarles algún sistema por el que pudieran llegar a tener un conocimiento básico de los documentos que firman relacionados con su situación judicial.

En la respuesta remitida por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores sustancialmente se manifestaba que la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares realiza una labor de constante seguimiento de la obligación de las agencias consulares españolas de atender a los detenidos españoles en el extranjero, de acuerdo con la Orden Circular número 3252, de julio de 2003, que regula la atención a los detenidos españoles en el extranjero. Con esta última orden se ha venido a regular toda esta materia, habiendo dejado la misma sin efecto las que anteriormente trataban estos aspectos. Del mismo modo, se comunicaba la reorganización de todos los servicios del Consulado General en Burdeos llevada a cabo por el nuevo Cónsul General desde su incorporación en el 2003, con el propósito de prestar la debida atención a los presos españoles. A la vista de esa información se dio por finalizada esta investigación, con la confianza de que la reorganización efectuada en el Consulado General de España en Burdeos con-

tribuya a mejorar la asistencia de los españoles privados de libertad que dependen del mismo (0111530).

Sin perjuicio del ejemplo que acabamos de comentar, en muchas otras ocasiones el personal diplomático hace todo cuanto está a su alcance para solucionar, o por lo menos paliar, los problemas que les plantean los españoles que se encuentran en cárceles extranjeras.

El padre de un español detenido en Ecuador nos transmitía su preocupación por la situación de su hijo, afectado por una minusvalía psíquica del 67%. Admitida a trámite su queja, solicitamos conocer la situación personal, procesal y penitenciaria del interesado. En contestación a nuestra petición de información, nos comunicaron que había sido visitado en varias ocasiones desde su detención, habiéndole hecho entrega de las medicinas que necesitaba así como de la ayuda económica prevista en su caso. Seguíamos exponiendo que el Consulado de España en Quito, estaba realizando todas las gestiones posibles para preservar sus derechos, en atención a la especial situación en la que se encontraba por su minusvalía mental. En este sentido, habían conseguido que fuera trasladado a un pabellón con mejores condiciones dentro de la misma prisión.

Asimismo, el Consulado envió cartas a la Dirección General de Rehabilitación Social, a la Dirección de la Prisión y al Defensor del Pueblo de Ecuador solicitando una atención especial, así como la realización de una evaluación psiquiátrica. A tales efectos, envió a dichos organismos el certificado de grado de minusvalía emitido por la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.

En el último informe solicitado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares con el fin de completar el seguimiento de la situación de este español, se comunicó que había sido trasladado a la Clínica de Conducta del Ex Penal García Moreno, considerado uno de los lugares más seguros del sistema penitenciario ecuatoriano. En dicho informe se participaba también que había sido sentenciado a tres años de prisión. El Consulado General de España en Quito se mantenía en permanente contacto con su abogado particular, con quien se coordinan las acciones para conseguir la pronta confirmación de la sentencia e iniciar el expediente de traslado para el cumplimiento de la condena en España.

Desde la fecha de su detención hasta el cierre de la queja, el interesado ha recibido toda la asistencia consular posible, que culminó con el traslado el pasado mayo a la Clínica de Conducta del ex Penal García Moreno, donde se trata específicamente a enfermos mentales e internos con problemas de drogadicción. Durante su internamiento, ha recibido medicinas y una ayuda económica individual extraordinaria, así como una bolsa de víveres con carácter bimensual. La correcta actuación de las autoridades consulares españolas dio lugar al cierre de esta queja (0311959)

También desde Ecuador se conoció la situación de un español en prisión preventiva en la Penitenciaría Litoral de Guayaquil. Según manifestaba el remitente, su hermano padecía un 66% de minusvalía y, además de problemas de drogodependencia, estaba afectado por la enfermedad del sida, como consecuencia de lo cual parece ser que su estado de salud era crítico. En otro orden de cosas, exponía que después de un año de prisión preventiva todavía no había sido juzgado, lo que demoraba la posibilidad de ini-

ciar la tramitación de su traslado a España en previsión de la condena que le pudiera ser imputada como consecuencia del delito que se le imputaba.

A la vista de los hechos expuestos, el Defensor del Pueblo solicitó la colaboración de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares a los efectos de conseguir, dentro del marco de sus posibilidades, su intervención para que se desarrollara el juicio lo antes posible en atención a las circunstancias personales del interesado.

En el informe de esa Dirección General se ponía de manifiesto que el interesado estaba recibiendo toda la asistencia posible del Consulado de España en Quito y del Consulado Honorario en Guayaquil, consistente en la entrega de medicinas, ayuda económica periódica, visitas y entregas de paquetes enviados por familiares. El departamento médico del centro donde se encontraba recluido le realizó una evaluación médica como resultado de la petición formulada por el Consulado. En cuanto a su situación procesal, según constaba en dicho informe, se había celebrado ya la audiencia de juzgamiento ante el tribunal penal, estando pendiente de sentencia que, una vez dictada, deberá ser revisada por la Corte Superior de Justicia de Guayaquil.

Por lo que se refiere a la situación penitenciaria, el Consulado consiguió su ingreso en el policlínico del centro debido a su estado de salud. Según el último informe médico remitido por la dirección del centro, se encontraba en tratamiento por su adicción a las drogas en una dependencia perteneciente a una comunidad terapéutica. Debido a la correcta actuación de las autoridades consulares españolas, se dio por finalizada la intervención de esta Institución (0412914).

5.3.5. El problema de los conductores de camiones

Se retoma aquí para dejarla ya zanjada, la cuestión relativa a las quejas que se siguen recibiendo por parte de los transportistas acusados de llevar droga oculta en la mercancía que transportan, y que ha sido objeto de tratamiento en informes anteriores. Como ya se apuntó, el problema radica en la imposibilidad de comprobar la legalidad de la mercancía que transportan cuando viene precintada, siendo así usados como correos de la droga sin su conocimiento.

La última gestión realizada por parte del Defensor del Pueblo a este respecto consistió en dar traslado de las actuaciones que durante los últimos años se habían venido realizando sobre esta materia a la Asociación Española de Transporte Internacional (ASTIC) solicitando conocer, además, si se estaba considerando el problema en el seno de su Asociación y si, en consecuencia, se había adoptado o pensaba adoptarse alguna medida al respecto.

Además de agradecer la preocupación por este tema, esa Asociación participaba a esta Institución que han realizado varias gestiones con determinadas autoridades competentes, no habiendo obtenido respuesta satisfactoria de ninguna de ellas. En concreto, se habían dirigido a varios órganos de Marruecos, por ser uno de los países más afectados en este asunto, y a las comisiones mixtas para el seguimiento de los acuerdos sobre transporte internacional.

En su opinión, la solución más eficaz consistiría en implantar un precinto no manipulable con constancia en la carta de porte. Este precinto podría constituir una prueba de

la inocencia de los conductores. A la vista del rechazo que esta medida había tenido por parte de los servicios de aduanas, la Asociación del Transporte Internacional por Carretera ha recomendado a sus afiliados que impartan instrucciones a sus conductores para que estén presentes en el momento de la carga (cosa que no siempre es posible, ya que, además, muchas veces las mercancías van embaladas), revisen periódicamente la carga y los precintos o cierres, y faciliten en los puestos fronterizos las labores de control.

En consecuencia con lo anterior, se ha procedido al cierre de la queja al haber agotado todas las posibles vías para tratar de solucionar el problema que, sin embargo, continúa latente (0112217).

5.3.6. Visitas realizadas a prisiones extranjeras

En fecha 29 de marzo de 2004, la Adjunta Primera visitó el Centro de Detención Preventiva de Santiago de Chile, donde se encontraban reclusos ocho españoles.

Durante el transcurso de la visita, además de comprobar las malas condiciones de la prisión propiciadas por el hacinamiento y la falta de higiene, pudo hablar con los españoles para explicarles las funciones del Defensor del Pueblo y las cuestiones en las que podíamos intervenir. Aunque los internos no expresaron queja alguna por la actuación del Consulado, pusieron de manifiesto su preocupación por la lentitud con la que se tramitan los expedientes de traslado. Del mismo modo, solicitaron que se les permitiera efectuar una llamada mensual a cobro revertido, sin necesitar autorización judicial.

Las primeras actuaciones se llevaron a cabo *in situ*, durante la reunión mantenida por la propia Adjunta Primera con el Subsecretario de Justicia de Chile. En esa reunión se trató la situación en la que se encontraban los expedientes. El Subsecretario confirmó que habían sido enviados al Embajador de Chile en España por lo que ya se encontraban en poder del Ministerio de Justicia español. Respecto a la posibilidad de efectuar la llamada telefónica, se comprometió a hacer todo lo posible pese a que dicha cuestión no pertenecía al elenco de sus competencias.

Desde la Institución se inició una investigación con la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia a los efectos de conocer las razones por las cuales se estaba retrasando la tramitación de los expedientes que afectaban a dos españoles presos en Chile. En el informe recibido comunicaron que los traslados habían sido aprobados por el Consejo de Ministros, quedando pendiente la entrega tan pronto como se coordinasen los servicios de la Interpol. Esta información permitió dar por finalizadas las dos investigaciones abiertas (0413555 y 0413543).

En la fecha antes mencionada, la Adjunta Primera visitó también en Santiago de Chile el Centro de Orientación Femenina, donde se encontraban reclusas cinco españolas. De la entrevista que tuvo lugar con las reclusas, se pudo concluir que si bien no tenían queja alguna de la actuación del Consulado, sí se mostraban insatisfechas con la asistencia médica del penal. Al igual que los hombres, solicitaron que se les permitiera realizar una llamada mensual a cobro revertido, sin necesidad de recabar autorización judicial previa. La Adjunta Primera les explicó que estas cuestiones no podían ser resueltas por el Defensor del Pueblo al ser de competencia exclusiva de las autoridades peni-

tenciarias chilenas, sin perjuicio de lo cual se comprometió a hacer todo lo posible en su favor dando traslado de sus peticiones al Subsecretario de Justicia.

Como consecuencia de esa visita se detectó el caso de una española que había solicitado su traslado urgente, ante el temor de que su marido, que es árabe, se llevara a sus dos hijos fuera de España. Además, uno de ellos debía ser operado como consecuencia de un problema cardíaco. Iniciada la oportuna investigación con la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, se informó de que en breve se iba a elevar propuesta al Consejo de Ministros, de cuya decisión darían cuenta tan pronto como se adoptara. Actualmente, la queja continúa en trámite a la espera de recibir la información solicitada (0413544).

La última visita efectuada por la Adjunta Primera a prisiones extranjeras durante el año 2004 fue la que realizó el 10 de noviembre de 2004 al Penal de García Moreno de Quito (Ecuador).

Durante el transcurso de la misma, un grupo de internos le hicieron entrega de un escrito dirigido al Defensor del Pueblo firmado por varios presos, en el que exponían los problemas que tienen para subsistir en prisión, ofreciendo a la vez una serie de propuestas para mejorar su calidad de vida y facilitar su reinserción social al regresar a España. En concreto, los problemas detectados y las soluciones propuestas se centraron en la necesidad de reagrupar a todos los presos españoles en un centro ubicado en una ciudad en la que existiera una representación diplomática de nuestro país. También se reclamaba una mayor asistencia y orientación jurídica por parte de las autoridades españolas, incrementando sobre todo la asistencia médica y la provisión de medicamentos. Por último se solicitaba un aumento de los actuales sesenta dólares que recibían cada mes y el traslado inmediato de los presos españoles en Ecuador para que cumplan sus penas en España.

De estas propuestas se ha dado traslado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares aunque, dada la fecha en la que se inició la investigación, no ha sido posible recibir la información pedida (0426522).

6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

El cumplimiento de un deber de elemental justicia obliga a comenzar este capítulo haciendo memoria emocionada de todos aquellos que perdieron la vida en los atentados de la mañana de 11 de marzo de 2004 y recordando con afecto a los muchos que fueron heridos, en su cuerpo o en su espíritu, por la locura cobarde de los fanáticos.

Entre las lecciones que cabe extraer de lo vivido en aquella fecha aciaga, hay una singularmente relevante: la de que la barbarie no se detiene ante consideraciones de nacionalidad, raza o religión. Atacó a todos por el mero hecho de estar aquí, de formar parte de la sociedad española. Una sociedad que, basta con repasar la lista de los 192 asesinados, es cada vez más abierta y diversa. Una sociedad que tiene en su diversidad una de sus mejores potencialidades para encarar confiadamente el futuro.

Mas para que esta diversidad sea compatible con la vertebración de una sociedad fuerte y dinámica ha de afirmarse como un principio insoslayable el de la aplicación iguali-

taria de la ley. Es obvio que el estatus de no nacional requiere de ciertas normas específicas; pero, a criterio del Defensor del Pueblo, debe huirse de toda tentación de crear un derecho especial por razón de la nacionalidad personal. De no ser así estaríamos desatendiendo uno de los elementos esenciales para conseguir la sociedad integradora que todos necesitamos como sustrato para el crecimiento personal y el progreso comunitario.

En coherencia con ello, las páginas siguientes repasan muy diversas manifestaciones prácticas de cómo entiende esta Institución que debe hacerse realidad el principio fundamental que acaba de referirse.

6.1. Actuaciones respecto del marco normativo

En el pasado Informe anual se concluía el epígrafe dedicado a repasar las novedades habidas en el terreno legislativo anunciando que la actividad del año 2004 comenzó para esta Institución con el estudio de las solicitudes de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que introducía también modificaciones en otras normas legales.

El Defensor del Pueblo resolvió no interponer el recurso solicitado. La razón fundamental para tal decisión, que puede consultarse más extensamente en la parte de este informe dedicada a dar cuenta de las resoluciones, fue que otro de los sujetos legitimados para acudir ante el Tribunal Constitucional, en este caso el Parlamento Vasco, había hecho uso de esa atribución. De esta forma los preceptos controvertidos habían ya sido presentados a la consideración del alto intérprete de la Constitución y la eventual intervención de esta Institución a esos efectos ya no resultaba necesaria (0317192, 0401437, 0401461, 0401934, 0402301, 0402749, 0402770, 0405574, 0406782, etcétera).

Adoptada esta decisión, la Institución concentró sus esfuerzos en abordar diversos puntos cuyas consecuencias dependerían en gran medida del sentido que se diera a la normativa reglamentaria de desarrollo. Por esta razón el Defensor del Pueblo se dirigió a los ministros de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales indicándoles que, si bien había determinadas cuestiones sobre las que se reservaba su opinión hasta conocer los borradores de la norma reglamentaria, existían otras que requerían decisiones más inmediatas, de modo que pudieran orientar el conjunto de las labores de preparación del nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería, que venía exigido por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 14/2003.

La primera de estas cuestiones era cómo mejorar y hacer más efectivas las vías legalmente previstas para la regularización individualizada de extranjeros que permanezcan en nuestro país en situación irregular. La segunda viene dada por la necesidad de disponer de un sistema que permita dignificar la situación de los extranjeros sobre los que pesa una resolución de expulsión cuyo periodo de prohibición de entrada no ha concluido y que, no obstante, permanecen en nuestro país por resultar inejecutable la resolución que les afecta.

El proceso electoral vivido en marzo de 2004 y la llegada de un nuevo Gobierno implicó una reorientación de la política de inmigración cuya primera consecuencia fue

un cambio en la estructura orgánica de los departamentos ministeriales, delineada por medio de los Reales Decretos 553/2004 y 562/2004, de 17 y 19 de abril respectivamente y que, en lo que ahora interesa, fue culminada en los Decretos 1599/2004 y 1600/2004, ambos de julio, por los que se desarrolla la estructura orgánica de los ministerios del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales.

A este respecto, debe anotarse con satisfacción la modificación estructural que ha propiciado que los asuntos de inmigración, con la excepción del asilo, salgan de la competencia del Ministerio del Interior para integrarse en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Entiende esta Institución que tal modificación sigue el principio correcto y permite visualizar las cuestiones relacionadas con la extranjería y la inmigración desde una perspectiva más amplia e integradora.

Constituidos los nuevos equipos, se retomaron las actuaciones de seguimiento de los trabajos de preparación del Reglamento de Extranjería, a través de reuniones con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, así como por la remisión de recomendaciones sobre aspectos concretos en los que esta Institución ha apreciado insuficiencias o incorrecciones en el texto. Por motivos sistemáticos, las consideraciones relativas a cada una de estas cuestiones se hacen en el epígrafe de este capítulo que corresponda por razón de la materia.

No obstante, en términos generales, el Defensor del Pueblo debe valorar positivamente la decisión de abrir el texto a la concertación con los agentes sociales. También resulta adecuada la decisión de prever un proceso extraordinario de regularización, llamada en esta ocasión «normalización», de cuyos frutos cabe esperar una reducción —ojalá que relevante— del número de extranjeros en situación irregular. Por otra parte, un análisis somero del texto finalmente aprobado permite comprobar que ha servido para introducir mejoras en la sistemática de la normativa.

Ahora bien, el nuevo Reglamento que finalmente fue aprobado el 30 de diciembre, bajo el Real Decreto 2393/2004, no recoge íntegramente los postulados mantenidos por esta Institución, como podrá comprobarse a lo largo del presente capítulo. Cercana ya la fecha de aprobación del mismo, el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos mantuvieron una reunión con la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, en la que se abordaron de manera pormenorizada muchas de las cuestiones en las que subsistían diferencias. La Secretaria de Estado de Inmigración se comprometió a que muchos de los postulados de la Institución del Defensor del Pueblo que no han tenido reflejo reglamentario serán atendidos con ocasión de la próxima modificación de la legislación de extranjería, obligada por la necesidad de trasponer a nuestro derecho la normativa común de la Unión Europea, o en las normas de desarrollo del propio Reglamento, en lo que atañe a los aspectos prácticos.

En consecuencia, esta Institución continúa sus actuaciones hasta conocer de qué forma se concreta el compromiso de la Administración.

6.2. Alcance y consecuencias de los tratados entre España y Uruguay

En su día se dirigieron a esta Institución representantes de diversas entidades representativas de los ciudadanos uruguayos en España, haciendo patente su disconformidad

con los requisitos exigidos por la Administración española para el establecimiento, trabajo y ejercicio de la profesión de sus compatriotas, que en su criterio vulneraba los tratados existentes entre ambos Estados.

El artículo 8 del Tratado de Paz y Amistad, suscrito el 10 de julio de 1870, entre España y la República Oriental de Uruguay dispone lo siguiente:

«Los súbditos españoles en la República Oriental de Uruguay y los ciudadanos de la República de España, podrán ejercer libremente sus oficios y profesiones, poseer, comprar y vender por mayor y menor toda especie de bienes y propiedades, muebles e inmuebles, extraer del país sus valores íntegramente, disponer de ellos en vida o por muerte y suceder en los mismos por testamento o *ab intestato*, todo con arreglo a las leyes de su país, en los mismos términos y bajo iguales condiciones y adeudos que usan o usaren los de la nación más favorecida».

El Tribunal Supremo, en su importante sentencia de 10 de octubre de 2002, examinó dicho precepto, determinando que se trata de un precepto del mismo contenido y alcance que los artículos 7 de los convenios de doble nacionalidad suscritos con Chile y Perú. Al igual que lo determinado en su consolidada jurisprudencia en relación con los convenios de Chile y Perú, el Tribunal Supremo estima que el precitado artículo 8 no supone una simple remisión desde el Convenio a la normativa española, sino una remisión específica de contenido propio, que no existe en los convenios firmados con otros países, y determina que los ciudadanos uruguayos se encuentren en la misma situación que los ciudadanos españoles para obtener un permiso de trabajo, no siendo posible denegarlos sobre la base de la situación nacional de empleo.

La referida sentencia del Tribunal Supremo resuelve un asunto referido a un expediente administrativo iniciado antes de la entrada en vigor del Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Oriental de Uruguay, firmado en Madrid el 23 de julio de 1992, en vigor desde el 6 de junio de 1994.

El artículo 14 de este tratado dispone que:

«Con sujeción a su legislación y de conformidad con el derecho internacional, cada Parte otorgará a los nacionales de la otra facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta propia o ajena, en pie de igualdad con los nacionales del Estado de residencia o de trabajo necesarias para el ejercicio de dichas actividades. La expedición de los permisos de trabajo laborales y profesionales por cuenta ajena será gratuita».

La Administración española viene entendiendo que el artículo 14 de este segundo tratado hace exigible que los ciudadanos uruguayos obtengan permiso de trabajo y residencia de conformidad con lo establecido en la legislación general española en materia de extranjería, que, entre otras cosas, exige que se contemple la situación nacional de empleo. Sin embargo, debe repararse que el artículo 18 del propio Tratado dispone que los convenios celebrados con anterioridad se mantienen plenamente vigentes «en lo que no fuere incompatible con el mismo».

Para determinar el alcance del artículo 14 que se ha transcrito puede resultar de interés realizar un análisis comparativo con la redacción, incluso posterior en el tiempo, que

ha recibido la cuestión en otros tratados. Así, puede señalarse que el Protocolo de 25 de agosto de 1995, suscrito entre España y Ecuador, por el que se modifica el Convenio de Doble nacionalidad de 4 de marzo de 1964, y se da nueva redacción a su artículo octavo, que queda redactado del siguiente modo:

«Con sujeción a su legislación y de conformidad con el derecho internacional, una vez concedidos los permisos de residencia o de trabajo necesarios, cada Parte otorgará a los nacionales de la otra facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales y profesionales, por cuenta propia o ajena, en pie de igualdad con los nacionales del estado de residencia. La expedición de los permisos de trabajo será gratuita».

Por su parte, el artículo 8 del Tratado General de Cooperación y Amistad suscrito el 3 de junio de 1988 entre España y Argentina dispone que:

«Con sujeción a su legislación y de conformidad con el derecho internacional, cada Parte otorgará a los nacionales de la otra facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta propia o ajena, en pie de igualdad con los nacionales del estado de residencia, siempre que se hubieran concedido los permisos de residencia o de trabajo necesarios para el ejercicio de dichas actividades. La expedición de los permisos de trabajo será gratuita».

A juicio de esta Institución, en aplicación de estos convenios, la igualdad entre ecuatorianos y argentinos y españoles en el desarrollo de la actividad profesional o laboral, se refiere no a las condiciones de acceso al trabajo, sino al mismo desarrollo de la actividad, por lo que en todo caso queda supeditada a la previa obtención de permiso de trabajo, para lo cual parece que no se contempla una situación de igualdad con respecto a los españoles, ni tampoco parece contemplarse un trato de nación más favorecida.

No es ésta ciertamente la redacción del artículo 8 del Tratado suscrito entre España y Uruguay en 1992. El precepto en cuestión no difiere la igualdad entre españoles y uruguayos al momento posterior a la obtención del permiso de trabajo y residencia, por lo que, en principio, no resulta incompatible con el contenido del artículo 8 del Tratado de Paz y Amistad suscrito el 10 de julio de 1870 entre la, entonces, República de España y la República Oriental de Uruguay, debiendo por tanto interpretarse que los uruguayos pueden acceder a un puesto de trabajo en España en igualdad de condiciones que los españoles, sin que se contemple la situación nacional de empleo.

Ciertamente, no existe todavía pronunciamiento del Tribunal Supremo en relación con la vigencia del artículo 8 del Tratado de Paz y Amistad suscrito en 1870 tras la entrada en vigor del Tratado firmado en 1992. No obstante, ya existen distintos pronunciamientos de otros órganos judiciales que apuntan hacia la misma dirección que ha quedado expuesta. Por ello se instó a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a que revisase el criterio que se ha venido manteniendo a luz de los razonamientos expuestos.

En su preceptiva respuesta la citada Secretaría de Estado considera, en síntesis, que sí existe una divergencia entre lo previsto en el Tratado de 1992 y el firmado en 1870, que somete la residencia de los uruguayos en España y su acceso a las autorizaciones de trabajo a los criterios generales de la legislación de nuestro país.

Al propio tiempo el informe recibido pone el acento en demostrar que los tratados hispano-uruguayos no habilitan a los ciudadanos de aquel país a fijar su residencia en España sin cumplir los requisitos de general aplicación y, muy especialmente, el de proveerse del oportuno visado. Esta Institución debe significar su extrañeza por que tal cuestión constituya la parte fundamental de la argumentación de la Secretaría de Estado de Inmigración, ya que el escrito que se remitió no se hacía referencia alguna a la misma. Así pues, al considerar que la respuesta recibida no da cumplida cuenta de las razones que la Administración tiene para mantener su criterio respecto a la cuestión controvertida, proseguirán las actuaciones para ver si es posible finalmente conseguir el reclamado cambio de criterio (0302358).

6.3. Acceso al territorio nacional

6.3.1. Denegaciones de entrada

Durante el año 2004 han continuado recibándose algunas quejas de ciudadanos disconformes con la decisión de las autoridades de frontera de impedir su acceso al territorio español, al considerar que no cumplían las condiciones establecidas para el mismo. Debe anotarse, no obstante, que el número de quejas recibidas en este ámbito ha descendido notablemente, como consecuencia de la implantación de visado para un número creciente de países.

La práctica totalidad de las quejas estaban referidas a actuaciones en el puesto fronterizo del aeropuerto de Madrid-Barajas. En todos los casos recibidos la Institución se ha puesto en contacto con los servicios policiales fronterizos, al objeto de recabar la oportuna información y poder adoptar una posición sobre el asunto.

Con independencia de la atención a estos casos individuales, debe referirse una cuestión que suscita cierta preocupación. Tras la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2003, de 21 de noviembre, la legislación de extranjería ha procurado reforzar el control por parte de las empresas transportistas en relación con sus pasajeros. Estas previsiones se han concretado en los artículos 14 a 16 del nuevo Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

En concreto, el artículo 14 del Reglamento regula de una manera detallada el modo en que deberán proceder los transportistas para atender su obligación de comprobar la documentación de los viajeros. Tales comprobaciones podrán realizarse con carácter previo al viaje o mientras éste se está llevando a cabo. El texto del precepto es categórico sobre cómo ha de procederse ante deficiencias en la documentación, indicando que:

«Cuando se constate que un extranjero no dispone de la documentación necesaria, no deberá ser admitido a bordo del vehículo y, si hubiera iniciado la marcha, deberá abandonarlo en la parada o lugar adecuado más próximo en el sentido de la marcha fuera del territorio de los países en los que esté en vigor el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

En el caso de que el extranjero con documentación aparentemente deficiente decidiese embarcar o no abandonar el vehículo, el conductor o el acompañante, al llegar a la frontera exterior, deberán comunicar a los agentes encar-

gados del control las deficiencias detectadas a fin de que se adopte la decisión que resulte procedente».

Por una parte, no puede dejar de señalarse la preocupación que suscita la incidencia de esta normativa para la situación de los potenciales solicitantes de asilo que pueden quedar trabados en sus países de origen.

De otro lado se han detectado ya algunos problemas por la deficiente comprensión de los agentes de compañías transportistas, especialmente aéreas, de todas las peculiaridades que puede tener el acceso a territorio nacional que han tenido como consecuencia la imposibilidad fáctica de efectuar viaje a España.

Por todo ello, a criterio de esta Institución, debería haberse puesto parejo énfasis que el dispensado a contemplar las obligaciones de control por parte de los transportistas, en asegurar que las personas que puedan ser objeto de una decisión del transportista contraria a sus intereses tengan una posibilidad de presentar su caso a las autoridades españolas, exigiendo la norma la necesaria y ágil cooperación del transportista que debería facilitar los correspondientes medios técnicos (fax, correo electrónico, etc.), a fin de que se le permita presentar sus argumentos ante la Administración española, responsable en último término de la aplicación objetiva de la norma. Esta parece, en último término, la única forma de asegurar que la cláusula de salvaguardia existente en el último de los párrafos transcritos pueda desplegar algún efecto práctico.

Por su parte, el artículo 15 de Reglamento, en desarrollo del artículo 66.1 de la vigente Ley de Extranjería, permite la posibilidad de que se establezca respecto de ciertas rutas la exigencia de comunicar una serie de datos personales a las autoridades españolas. Con arreglo a lo dispuesto en dicha Ley esta remisión de información deberá efectuarse antes de la salida del medio de transporte de su punto de origen.

Considera el Defensor del Pueblo que existe el peligro de que esta previsión pueda utilizarse de manera extensiva, de modo que un ciudadano llegue a ver impedida su intención de viajar hasta España, antes incluso de iniciar el viaje.

En atención a lo expuesto, el Defensor del Pueblo considera que debe hacerse un uso muy prudente de la información que faciliten los transportistas con carácter previo a la llegada de los viajeros. Es asimismo preciso señalar que, a criterio de esta Institución, tal información no podrá en modo alguno emplearse para girar instrucciones a las compañías de transporte, sus empleados o agentes cuya finalidad sea impedir el viaje de determinadas personas que se presume puedan ser objeto de rechazo en frontera.

A esta solución conduce necesariamente, en primer término, la consideración de que el contrato de transporte es una relación entre terceros, que no puede verse condicionada en cuanto a su materialización por la decisión de una parte ajena al mismo. Pero principalmente ha de tenerse en cuenta que, de admitirse la posibilidad de que las autoridades españolas comunicaran al transportista el previsible rechazo en frontera del interesado, se estaría permitiendo la adopción de una resolución restrictiva de los eventuales derechos o legítimos intereses de quienes pretenden acceder a territorio nacional, sin haber instruido el necesario expediente administrativo, ni permitido al interesado valerse de los medios necesarios para mantener su derecho. Todo ello convertiría tal decisión en arbitraria.

6.3.2. *Visitas a los puestos fronterizos de la Ciudad Autónoma de Melilla*

Por su situación geográfica, la Ciudad Autónoma de Melilla presenta una configuración peculiar en lo que a los puestos fronterizos se refiere. A los efectos organizativos la gestión de todos los puestos funciona como un único servicio cuya central está en el puesto de Beni Enzar. De él dependen los pasos terrestres de Farhana, Barrio Chino y Mariguari, que hacen frontera con Marruecos, así como, al menos en cuanto a su Jefatura, las instalaciones del Cuerpo Nacional de Policía en el puerto y en el aeropuerto.

Durante la visita que giraron asesores de esta Institución pudieron visitarse todos los puestos terrestres. También se visitaron las dependencias del aeropuerto. No fue posible visitar las del puerto, por permanecer cerradas en el momento de la visita, si bien pudo conversarse con el personal que presta dicho servicio.

Todo el perímetro de la ciudad lindante con Marruecos está rodeado de un vallado, cuya custodia corresponde a la Guardia Civil y que cuenta con diversas torres de vigilancia, estando patrullado constantemente. En el momento de la visita se estaba procediendo a efectuar obras para elevar la altura del perímetro.

Las impresiones obtenidas en la visita a los puestos fronterizos de la ciudad de Melilla obligan a reconocer, en primer lugar, la importante presión que soportan y a considerarlos como puntos particularmente necesitados de apoyo y medios humanos.

Debe considerarse también como una medida positiva la introducción del programa de emisión de tarjetas a ciudadanos marroquíes con residencia en la vecina Provincia de Nador, que pueden entrar en Melilla y deben volver a su país diariamente. Los responsables del servicio indicaron que diariamente se registra un volumen de paso por los puestos terrestres de entre 20.000 y 22.000 personas, muchas de las cuales acuden a Melilla a trabajar o como porteadores en el tráfico comercial incesante existente entre ambos lados de la frontera.

Así pues, muchos de los rechazos se producen por no portar los interesados los documentos habilitados para el paso trasfronterizo o al detectarse indicios de que los presentados son falsos. Una vez completada su implantación, es previsible que reduzca las dudas que ahora se suscitan respecto de la identidad de algunas de las personas que pretenden acceder a Melilla amparándose en acuerdo para los residentes en la Provincia de Nador. No obstante, esta Institución considera que debe establecerse un protocolo de actuación que prevea y resuelva con las adecuadas garantías para los interesados los casos de uso indebido de la tarjeta. A este respecto sería muy conveniente la elaboración de una normativa reguladora de la obtención, uso y, en su caso, retirada de estas tarjetas.

Con carácter general, la práctica seguida en este puesto en lo referente a los rechazos en frontera no puede considerarse correcta, ya que no respeta las previsiones establecidas en la legislación de extranjería e implica una vía de hecho inapelable, encomendada a los funcionarios directamente encargados del control. No cabe admitir a este respecto las objeciones que han sido formuladas sobre la imposibilidad material de actuar de otro modo, pues es evidente la obligación de la Administración de acomodarse a las prescripciones legales y no existe norma alguna que permita exceptuar el régimen jurídico de decisiones sobre el acceso a territorio nacional en la frontera melillense.

se. En consecuencia, se ha indicado a las autoridades policiales que debe procederse de manera urgente a la revisión de los operativos seguidos en esta frontera.

En cuanto a las instalaciones, los filtros de acceso de transeúntes al puesto de Beni Enzar soportan un número de usuarios muy elevado y en los mismos pueden darse situaciones de riesgo. Aunque se informó que existe la posibilidad de abrir algunas puertas de evacuación en caso de urgencia o necesidad, en opinión de esta Institución debería rediseñarse el sistema para impedir la aglomeración de personas en su interior o, al menos, para que, sin merma de la operatividad policial en cuanto a la seguridad del paso fronterizo, se establezca un sistema de liberación de las vallas que permita el desbloqueo del perímetro en supuestos de riesgo para los usuarios.

También debe consignarse la ausencia de instalaciones adecuadas para cumplimentar los expedientes de denegación de entrada, así como, eventualmente, para atender a los peticionarios de asilo en frontera, ya que tales instalaciones deben figurar de manera obligatoria en todos los puestos fronterizos para hacer posible el cumplimiento de las prescripciones legales.

En la perspectiva de la ampliación de las instalaciones aeroportuarias debería reclamarse por el Cuerpo Nacional de Policía la dotación de unos espacios más adecuados para el desarrollo de sus funciones.

El servicio de traducción resulta también insuficiente, ya que sólo se asegura la presencia de un intérprete seis meses al año. Las múltiples incidencias que forzosamente han de presentarse a diario en unas instalaciones fronterizas tan transitadas como las melillenses obligan a que la presencia de intérprete deba concebirse como una necesidad estructural del servicio.

Sin perjuicio de la ya reclamada modificación sustancial de los sistemas de adopción de decisiones, deben establecerse métodos de trabajo que individualicen la responsabilidad de los funcionarios actuantes, de modo que quede registro de su actuación y de la justificación de la misma. Esta actuación ha de completarse con medidas periódicas de investigación interna para evaluar el grado de cumplimiento de las instrucciones recibidas y detectar eventuales casos de venalidad (F0400089).

6.3.3. Autorizaciones de regreso

En primer término procede dar cuenta de la investigación llevada a cabo tras la recepción de una queja en que la interesada manifestaba que la Oficina Única de Extranjeros de Valencia, se había negado a dar trámite a una solicitud de autorización de regreso presentada por un letrado debidamente habilitado en virtud del poder de representación otorgado al efecto. La Administración había argumentado que, tras la entrada en vigor de la última reforma de la Ley de Extranjería, dicha solicitud debía presentarse personalmente por la interesada.

En la contestación a la solicitud de informe que se cursó desde esta institución, la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana se reiteró en la explicación ofrecida a la interesada, indicando además que dicha comparecencia personal se exigía en atención a lo establecido en la instrucción dictada por la entonces Delegación del Gobierno

para la Extranjería y la Inmigración para la aplicación de la Ley Orgánica de extranjería, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

No obstante, examinado el contenido de la instrucción más arriba reseñada, se comprueba que, en el epígrafe 1 relativo a la «Tramitación general en España de solicitudes en materia de documentación de extranjeros», no se hace en ningún momento específica mención a la exigencia de comparecencia personal en los casos en los que el extranjero pretenda obtener una autorización de regreso, haciéndose alusión a la necesidad de comparecencia personal para solicitudes referidas exclusivamente a las autorizaciones de residencia y de trabajo, en el curso de los correspondientes procedimientos. Ello sí resulta plenamente acorde con la normativa vigente y, más concretamente, con lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, en su actual redacción.

Por lo tanto se consideró que no existía cobertura legal para exigir a los extranjeros que pretenden solicitar una autorización de regreso que deban comparecer personalmente ante las autoridades policiales competentes para tramitar sus respectivas solicitudes. Consecuentemente se emitió una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, sobre la que en el momento de redactar el presente Informe aún no se ha recibido respuesta. En el próximo Informe se dará debida cuenta del sentido de la respuesta recibida y de la valoración que esta Institución haga de la misma (0405115).

También se aludió a las autorizaciones de regreso con ocasión de la recomendación remitida a la Secretaría de Estado de Inmigración, a la Secretaría General para la Administración Pública y a la Dirección General de la Policía que trataba varios temas de gestión en las dependencias encargadas de tramitar expedientes de extranjería e inmigración.

Estando en aquel momento en fase de elaboración el Reglamento de Extranjería, se recomendó que se plasmara en el texto una nueva concepción de la autorización de regreso. A estos efectos cabe distinguir dos casos:

Para las personas que han de proceder a la renovación de sus autorizaciones de residencia o estancia, esta Institución consideró que lo más correcto —y lo más ágil— es establecer como previsión general que estas autorizaciones deberán extenderse de forma automática en el momento de presentar la solicitud de renovación y mantendrá su vigencia hasta el momento de la entrega de la tarjeta o, en su caso, la denegación de la solicitud de renovación.

Para las autorizaciones de regreso que deban extenderse cuando aún no se ha emitido la primera tarjeta de identidad de extranjero o la tarjeta de estudiante, es decir cuando se cuenta únicamente con la autorización inicial, se consideró que el Reglamento debía insistir en la necesidad de resolverlas con carácter de urgencia.

Aún no se han recibido las contestaciones de la Administración referentes a esta cuestión. No obstante, basta comparar el contenido del artículo 18 del nuevo Reglamento con la recomendación de esta Institución para advertir que si, bien se ha incidido en la tramitación preferente de aquellas autorizaciones de regreso que respondan a una situación de necesidad, no se ha dado el paso de variar sustancialmente la concepción de las mismas.

El Defensor del Pueblo lamenta que no se haya seguido su recomendación, puesto que entiende que la puesta en práctica de la misma hubiera implicado una sensible disminución de la carga de trabajo en este ámbito y, además, en cuanto al fondo, resulta más acorde con el respeto a la libertad de circulación y al derecho a la intimidad que la regulación por la que se ha optado finalmente (0401283).

6.4. Entrada de extranjeros por puestos no habilitados

6.4.1. Tráfico marítimo

Aunque las cifras oficiales registran un descenso del número de personas interceptadas, un año más los medios de comunicación nos han mantenido informados de la triste rutina de quienes intentan acceder al territorio español en precarias embarcaciones con grave riesgo de su vida.

Sólo en las costas del archipiélago canario se han registrado más de 8.000 intentos de entrada de otros tantos inmigrantes, en este caso en su mayoría provenientes de países subsaharianos. Se cifra en 130 personas los fallecidos por ahogo, agotamiento o hipotermia.

La cuestión, ya por sí misma preocupante, presenta además algunas novedades que, de confirmarse, estarían suponiendo un incremento del riesgo para quienes se atreven a hacer esa travesía. Según se afirma por algunas fuentes con presencia sobre el terreno, se ha detectado una diferenciación en los modos de actuación entre las pateras del Estrecho y las de Canarias. En estas últimas, como consecuencia del endurecimiento de las penas contra los patrones, la responsabilidad de gobernar la nave se deja en muchos casos a los propios inmigrantes. Por otra parte, y ante la perspectiva de no recuperar la embarcación, se está detectando que los materiales con que se construyen las pateras son de peor calidad, sus motores menos potentes, así como un incremento en el número de personas que realizan cada viaje.

La situación en el Estrecho es, hasta el momento, distinta y el incremento de las dificultades de la travesía, y consecuentemente del riesgo, proviene de la necesidad de buscar rutas que sorteen con éxito el control del Sistema Intensivo de Vigilancia Exterior (SIVE).

Es evidente que muy poco más podrá hacerse sin la colaboración de Marruecos. En este sentido, recientemente se han anunciado iniciativas de cooperación bilateral, con el apoyo de la Unión Europea, que podrían contribuir a variar este estado de cosas. No obstante, debe admitirse que, aun en el horizonte más favorable, esa colaboración no será suficiente por sí misma para acabar con este fenómeno, entre otras cosas porque a la costa canaria llegan pateras desde zonas en las que las autoridades marroquíes no cuentan con el pleno control de la situación. Resulta, pues, preciso incidir por medio del presente Informe en la necesidad de incrementar los medios a disposición de nuestros servicios de control y salvamento, optimizando sus características técnicas y racionalizando sus puntos de despliegue todo ello al objeto de conseguir la mayor eficacia posible.

Otra de las cuestiones tristemente relevantes en este ámbito es el de la repatriación de los cadáveres de quienes mueren en el intento de arribar a nuestras costas. El Defen-

El Defensor del Pueblo Andaluz remitió a esta Institución un escrito con las conclusiones alcanzadas en una reunión con diversas entidades de apoyo a inmigrantes marroquíes. Dichas asociaciones cuestionaban el procedimiento seguido para la identificación, indicando que la exigencia de visado a los familiares de los fallecidos resulta muy problemática, ya que la mayoría de ellos vive en zonas rurales. También reclamaban que tanto el gobierno marroquí como el español colaboren económicamente con la repatriación. Por último, señalaban que el plazo de seis días previo al enterramiento que actualmente se establece para la investigación de la identidad es demasiado escaso y debería ser ampliado a cuarenta y cinco.

Sobre la última cuestión no se consideró posible efectuar actuación alguna, pues la misma es una decisión de carácter jurisdiccional, en principio no susceptible de supervisión por parte de esta Institución.

Respecto del resto de las cuestiones se requirió información a la Subsecretaría del Ministerio del Interior. Dicho organismo señaló que cuando los cadáveres no pueden ser identificados por medio de su documentación personal —lo que resulta ser lo frecuente— o por los testimonios de otros inmigrantes, se procede a la toma de las huellas dactilares, si ello es posible, a la práctica de la autopsia y a la toma de muestras biológicas (ADN) para su envío y análisis a través del proyecto «Fénix» (base de datos de cadáveres sin identificar), estudio antropométrico, etcétera.

El resultado de estas pruebas es remitido al juzgado de instrucción competente, que es el encargado de enviar los datos obtenidos al consulado del país de origen, si se conoce.

Los cadáveres de ciudadanos marroquíes fallecidos en las costas del sur de España al intentar arribar en pateras, una vez que han sido identificados, son repatriados a su país. La repatriación se realiza habitualmente por medio una funeraria privada con la que el Gobierno marroquí tiene firmado un acuerdo. El Ministerio del Interior señala que los gastos son sufragados por la Consejería de Asuntos Sociales del Gobierno andaluz y por el Gobierno marroquí.

Por parte de las autoridades españolas no existe ningún inconveniente a la hora de conceder un visado a los familiares de los fallecidos para su desplazamiento desde Marruecos a España, aunque el informe oficial sitúa el problema principalmente en la oposición de las autoridades marroquíes a que los familiares de las víctimas se desplacen a nuestro país con el fin de identificar los cadáveres.

También se informa de que en algunas ocasiones en las que se ha producido un alto número de fallecimientos se ha autorizado judicialmente el desplazamiento a Marruecos de miembros del Servicio de Policía Judicial, con el fin de tomar muestras biológicas a los familiares de los fallecidos, para proceder a la identificación de los cadáveres. No obstante se considera que sería difícilmente asumible el desplazamiento de forma habitual de una comisión española al país de origen de los fallecidos cada vez que se pretenda identificar un cadáver. Además esta medida implicaría la realización de viajes a múltiples países, ya que desde enero de 2003 a mayo de 2004 se recuperaron en la zona del Estrecho los cadáveres de 128 subsaharianos y 68 marroquíes.

Por otra parte, la Subsecretaría del Ministerio del Interior cita la opinión de la Dirección General de la Policía, la cual señala que actualmente es fácil la obtención de

muestras de familiares vivos. Este proceso puede ser realizado por cualquier funcionario local que disponga de un sistema de recogida de muestras en personas vivas y aplique correctamente el protocolo para la obtención de las mismas. Así pues no se aprecia a criterio de la Administración una especial necesidad de desplazar funcionarios españoles para esta labor.

Así pues, se informó al Defensor del Pueblo Andaluz de la respuesta recibida, dando por concluida la investigación, al no apreciarse ningún elemento que aconsejara la continuación de la misma (S0300421).

6.4.2. Medios y recursos de acogida en la Ciudad Autónoma de Ceuta

Este mismo epígrafe del pasado Informe concluía indicando que, a criterio de esta Institución, resultaba necesario que se estableciera en Ceuta un plan integral que contemple la adecuación de los recursos para atender a las personas en situación irregular que llegan hasta esa Ciudad Autónoma. Esta conclusión partía de la constatación de que los recursos disponibles habían quedado ampliamente superados por el ritmo de entrada de personas en situación irregular, unida a la falta de derivaciones de estas personas a territorio peninsular.

Pues bien, en agosto de 2004 se procedió a la apertura de una investigación de oficio, al recibirse noticias publicadas en varios medios de comunicación que aludían a la existencia de una creciente bolsa de ciudadanos extranjeros que no podían ser admitidos en el centro de estancia temporal de inmigrantes (en adelante CETI) por falta de plazas. Las propias informaciones señalaban la existencia de casos de sarna. También se indicaba que la única asistencia que recibían estas personas provenía de instituciones religiosas.

En consecuencia se solicitó informe a la Delegación del Gobierno en Ceuta. La misma respondió a la petición de información dando cuenta de que, efectivamente, en la fecha de apertura de la investigación el CETI estaba al límite de su capacidad. La propia Delegación cifraba el número de personas que estaban recibiendo alguna atención fuera del CETI en alrededor de 357. Alrededor de una séptima parte de ellos estaban acogidos con cargos a convenios (en un centro de primera asistencia o ingresados en pensiones), el resto permanecían en el colegio San Antonio, habilitado por la Iglesia Católica como remedio de urgencia, o en la calle. Sin embargo la Delegación del Gobierno insistía que la manutención de todas las personas no alojadas en el CETI estaba garantizada en virtud del convenio en vigor entre el Imsero y la Ciudad Autónoma, buena parte del cual se destinaba a que los Hermanos Franciscanos de la Cruz Blanca puedan mantener abierto un comedor que proporciona tres comidas diarias. En este mismo lugar también se dispone de duchas y ropa para sustituir la puesta o permitir el lavado de la misma.

Se informaba igualmente de que el CETI ha aumentado su capacidad en 64 personas, pasando a disponer de 512 plazas. No obstante, esta Institución debe hacer notar que, como reconoce la propia Delegación, ese incremento de capacidad se ha efectuado a costa de destinar a dormitorio un nuevo módulo que estaba previsto dedicar a actividades culturales y de integración social, por lo que cabe pensar en que se tratará de una solución temporal.

En cuanto al brote de sarna, el informe oficial reduce sensiblemente el número de afectados y aporta exhaustiva información sobre las medidas tomadas para atajarlo. En concreto se dispuso el ingreso en el CETI de todo el colectivo potencialmente afectado, adoptándose las oportunas medidas de profilaxis respecto del resto de la población alojada en el mismo. Se indica asimismo que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social prestó su colaboración, a través de su Servicio de Epidemiología, acordándose con los servicios médicos del CETI el protocolo de actuación con estos pacientes. De acuerdo con la información facilitada, al aislar el foco de la enfermedad y aplicar las técnicas terapéuticas adecuadas se consiguió controlarla, produciéndose la mejoría de los pacientes en un corto espacio de tiempo.

Por su parte la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de Ceuta no ha respondido aún a la petición de informe que se le formuló, por lo que se está a la espera de dicho informe para hacer una evaluación conjunta de todos los datos disponibles y proseguir, en su caso, las actuaciones oportunas (F0400076).

6.4.3. Centro de estancia temporal de inmigrantes de Melilla

Con carácter general debe destacarse la buena conservación y mantenimiento higiénico de las instalaciones, en las que se han llevado a cabo obras en los años anteriores que han incrementado su capacidad de atención permanente. También se valoró positivamente la existencia de proyectos que ponen de manifiesto la voluntad de mejorar paulatinamente tanto el número de los servicios ofrecidos por el CETI como la calidad de éstos.

Cabe, pues, considerar que la marcha del centro es globalmente positiva, sin perjuicio de que resulte también necesario reseñar algunas cuestiones que deberían ser objeto de reconsideración o, incluso, están precisadas de correcciones más profundas.

Tanto el ingreso como la salida del centro es voluntaria, aunque caben otras razones para causar baja, como las disciplinarias, la documentación, la concesión de asilo o la materialización de la expulsión. No obstante, debe dejarse constancia de que extrañó el alto número de bajas voluntarias registradas, para las que no se encontró una explicación convincente.

El centro contaba en el momento de su inauguración con 382 plazas, que se convirtieron en 480 tras la ampliación de los módulos efectuada en el año 2001. Recientemente su capacidad teórica se ha visto incrementada, en principio de manera transitoria, en 100 plazas mediante el empleo de tiendas de campaña. Como resultado, en la fecha de la visita el número de residentes en el CETI era de 522.

El Defensor del Pueblo entiende que la instalación de tiendas de campaña es una medida acertada aunque únicamente admisible como solución coyuntural. No obstante, la experiencia acumulada por el centro permite conocer ya que la saturación del mismo constituye un fenómeno cíclico, por lo que es insoslayable proveer al centro de medios para atender estas fluctuaciones con unas instalaciones menos provisionales y más completas.

En la medida en que el número de personas que atiende el CETI se estabilice, esta Institución considera que deberían dedicarse algunos módulos de dormitorio para per-

mitir que las familias puedan vivir juntas, tal cual se hace en el centro de Ceuta. Esta medida parece especialmente indicada para aquellas familias que tengan consigo hijos de corta edad.

En el curso de la visita se insistió igualmente en que ha de completarse la formación en materia de situaciones de riesgo del personal que trabaja habitualmente en el CETI. Debería también considerarse la realización de un simulacro de evacuación para el personal del centro, que prevea las contingencias más frecuentes a las que puede enfrentarse.

Los menores son atendidos en sus necesidades educativas en función de su situación y desarrollo. Cincuenta niños están a cargo de dos profesoras del cercano colegio público «León Sola» que prestan sus servicios en el propio CETI. Este servicio se ve reforzado con tres maestros aportados por Cruz Roja, con la que se atienden varios grupos de guardería organizados por edades. Está en proyecto la apertura de un centro educativo dentro del CETI, una iniciativa que se considera pionera, y con la que se pretende ofrecer una atención integral a las heterogéneas necesidades del colectivo que allí reside.

También se desarrollan clases de español para adultos y se cuenta con un aula dotada de ordenadores para actividades formativas y ocupacionales. El equipo social del centro promueve también actividades de ocio y tiempo libre y charlas de educación para la salud. Adicionalmente, a las personas que son derivadas a la península documentadas por motivos humanitarios, se les imparte una charla.

Los integrantes del equipo social se ocupan también de una variada gama de actividades que van desde la atención directa y el asesoramiento, a la supervisión de módulos para asegurar un nivel de mantenimiento y limpieza adecuado. También procuran seguir las relaciones entre los residentes para prevenir o, llegado el caso, intermediar en posibles conflictos.

En el centro presta servicio un psicólogo que realiza entrevistas a los nuevos residentes que dan muestras de necesitar algún apoyo de esta índole, además de otras actividades complementarias de carácter individual y colectivo.

El CETI cuenta igualmente con un servicio sanitario prestado por Cruz Roja e integrado por dos médicos y cuatro diplomados en enfermería. También se dispone de un intérprete.

El dispensario ocupa un pabellón propio en el que además de las dependencias habituales existen también dos habitaciones para observación, aunque los facultativos indicaron que hacen poco uso de ellas ya que no están adecuadamente concebidas para llevar a cabo aislamientos y son de reducidas dimensiones.

El servicio médico atiende tanto a los residentes en el CETI como a los extranjeros en situación irregular que no pueden acceder al mismo por falta de plazas. Se indicó que al ingreso se hace a los extranjeros una analítica completa y una placa de tórax.

Ordinariamente la seguridad del centro está encomendada a una empresa privada. Solamente interviene la fuerza pública cuando se producen altercados que exceden las posibilidades de intervención del equipo destacado en el centro. Fuera de estas situaciones especiales el equipo desarrolla todas las funciones de seguridad del centro, especialmente las rondas de control para comprobar la tranquilidad interior y la indemnidad del perímetro.

En el curso de la visita pudo conocerse que los servicios de seguridad tan sólo efectúan registros en las habitaciones. Considera el Defensor del Pueblo que la peculiar naturaleza jurídica de estos centros no permite trasladar de manera directa la normativa de otros de carácter cerrado, ni cabe tampoco configurar a los usuarios de los mismos como personas afectadas por un régimen de especial sujeción con la Administración. En consecuencia debe reputarse correcto el criterio de no realizar cacheos corporales. En cuanto a los registros en las habitaciones la práctica de los mismos sin autorización judicial plantea dudas, pues la situación de los residentes es altamente similar a la de hospedados, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional ha determinado que no puede hacerse una entrada y registro en su habitación sin el preceptivo mandamiento judicial, en atención al derecho a la inviolabilidad del domicilio. Con independencia de ello surgen también reparos sobre el procedimiento seguido hasta el momento para efectuar estos registros, ya que no está claro que se lleven a cabo exclusivamente por orden de la dirección. Tampoco ha quedado acreditado que el interesado sea informado de la causa del registro y de las consecuencias del mismo y no se ha indicado que la práctica de los registros se efectúe en presencia de la dirección, o de un representante de la misma, así como de los interesados, salvo que para este último existan razones de fuerza mayor que lo impidan.

Por otra parte, durante la entrevista mantenida con el personal de seguridad se señaló que el parte diario de intervención se enviaba a los superiores de la empresa, quienes «lo pasaban a limpio» para entregarlo posteriormente a la dirección del centro. Dada la naturaleza fundamental de ese documento para conocer cada una de las intervenciones realizadas ante las incidencias del servicio resulta básico que no se produzcan en el mismo alteraciones o interpolaciones posteriores al momento de su confección. Por tanto parece necesario impartir instrucciones a los responsables de la empresa de seguridad y al personal de misma para asegurar que todos los días se entregue a la dirección del Centro un parte manuscrito y firmado por los vigilantes de seguridad directamente responsables de cada servicio.

Adicionalmente, y para asegurar la presencia en todo momento de una persona con autoridad suficiente para adoptar las decisiones urgentes que puedan resultar necesarias, debería estudiarse la posibilidad de que el personal directivo del centro distribuya su horario de trabajo de manera que siempre exista un mando de incidencias al frente de las instalaciones.

En otro orden de cosas, se informó de que recientemente se había comenzado a documentar con permiso por razones humanitarias a una serie de personas que se encontraban en el CETI desde hacía largo tiempo. Concretamente el criterio seguido ha sido documentar a las personas que en el mes de julio de 2004 llevaran al menos dos años de residencia en el centro.

Estas personas han sido trasladadas a diversos centros de acogida en varios puntos del territorio nacional donde está previsto que pasen un periodo de aclimatación de dos meses. Algunas personas han ido a residir directamente con familiares que ya vivían en España en situación de regularidad administrativa.

La iniciativa de documentar con permiso por razones humanitarias a los residentes de larga duración ha de recibir una valoración positiva, pues supone una solución prag-

mática, para situaciones que de otro modo devendrían insostenibles. No obstante, de mantenerse en el tiempo tal medida, a criterio de esta Institución, sería muy positivo que la inclusión en el programa no sólo dependiera del plazo de tiempo transcurrido desde el ingreso en el CETI, como ha ocurrido en el proceso abierto en el mes de agosto de 2004, sino que también fueran tomados en cuenta otros factores y entre ellos especialmente la actitud mantenida en el centro, la existencia de otros miembros de la familia que pueden facilitar la integración en la sociedad española, el interés por adquirir habilidades sociales o el aprovechamiento y la receptividad manifestada en las actividades formativas.

En el momento de redactar este Informe se ha dado traslado de las conclusiones obtenidas como resultado de la visita, instando a la Administración a introducir las modificaciones sugeridas. En el próximo Informe se dará debida cuenta de la respuesta que se reciba (F0400089).

6.5. Polizones

En los últimos informes ha sido constante la atención que esta Institución ha prestado a analizar la situación de los polizones extranjeros que llegan a puertos españoles y, en particular, la especial situación en que se encuentran estas personas en lo referido a su derecho a la asistencia jurídica. Concretamente, esta Institución examinaba en sus informes si resultaba exigible la presencia letrada en la primera entrevista que el polizón tenía con las autoridades policiales o si, por el contrario, su presencia únicamente resultaba preceptiva si en ese primer contacto el polizón manifestaba su deseo de entrar en España o solicitar asilo.

Ya en el Informe correspondiente al año 2000 el Defensor del Pueblo sostuvo que, si bien de la literalidad del precepto podía desprenderse que durante la primera entrevista que las autoridades mantenían con el polizón para conocer su situación no resultaba exigible la asistencia jurídica gratuita de oficio, las especialísimas circunstancias en que se encuentran los polizones, sin posibilidad de abandonar el buque ni mantener más contacto con el exterior que el de las autoridades policiales, y generalmente procedentes de países en vías de desarrollo políticamente inestables, obligan a que en un Estado de derecho como España, se interpreten del modo más garantista los preceptos que regulan los derechos que el propio ordenamiento jurídico reconoce. Por ello, en su día se dirigió una recomendación a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, a fin de que se impartieran instrucciones que posibilitaran la materialización del derecho de asistencia letrada al polizón tan pronto se produjera la llegada del buque en el que viajara a un puerto español, con independencia de que el interesado hubiera manifestado su intención de entrar en España o solicitar asilo.

El 9 de abril de 2002 se dictó la Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, sobre tratamiento de polizones extranjeros. Esta Instrucción, todavía vigente, no acogió íntegramente la postura del Defensor del Pueblo, pues en esencia dispone que cuando el buque atraque en un puerto español accederán a él funcionarios de policía, acompañados, en su caso, de intérprete, para conocer la situación del polizón. A tal fin se realizará una entrevista que debe cumplimentarse en los tér-

minos dispuestos en el anexo I de la referida Instrucción. Sólo cuando el polizón manifieste su deseo de entrar en territorio español o solicite la protección del Estado español se le facilitará asistencia letrada.

Desde la puesta en práctica de la mencionada Instrucción, el Defensor del Pueblo ha mantenido una especial vigilancia en relación con los problemas de orden práctico que su cumplimiento pudiera generar. Transcurridos ya dos años desde que fue dictada, se consideró procedente examinar si su cumplimiento ha permitido el ejercicio de los derechos que pudieran corresponder a los polizones, fundamentalmente en lo que respecta a sus posibilidades de solicitar asilo.

La naturaleza del procedimiento de supervisión de la situación del polizón por parte de las autoridades policiales, y esencialmente la ausencia de presencia letrada en esta primera declaración, hace que hayan sido pocas las quejas recibidas en esta Institución en relación con actuaciones concretas. No obstante se ha procurado completar los elementos de conocimiento con visitas de inspección a puestos fronterizos marítimos.

Una primera cuestión a la que es preciso atender es el propio ámbito material de aplicación de la Instrucción. Varios preceptos de la mencionada norma aluden a que las previsiones de la misma se aplicarán ante la llegada de un buque mercante, en el que se hayan detectado polizones extranjeros, a un puerto español. De hecho, según se pudo constatar en el curso de una visita realizada en diciembre de 2003 al puerto de Algeciras, en aquel puesto fronterizo sólo se procedía a cumplimentar lo establecido en la Instrucción sobre tratamiento de polizones extranjeros, cuando el barco recalaba en la dársena del puerto, pero no cuando el buque permanecía fondeado fuera de él.

Los responsables del puesto fronterizo argumentaron a favor de la corrección de su actuación dos órdenes de razones: La primera la literalidad de los preceptos de la Instrucción tantas veces aludida. Además, se justificó que una medida de control fuera del puerto presentaría problemas prácticos, al no disponer el Cuerpo Nacional de Policía de ningún medio de transporte marítimo (F0300162).

Esta Institución, después de evaluar la cuestión en toda su extensión, ha concluido que tal forma de actuar no puede considerarse correcta. Para ello hay que considerar, en primer término, la propia finalidad de la norma, que no es otra que asegurar a toda persona que se encuentra en el espacio de aplicación de las leyes españolas el respeto de sus derechos y, muy especialmente, en lo referente a la protección de su salud y a la prohibición de someter a cualquier persona a tratos inhumanos o degradantes. Al tiempo, la Instrucción tiene también la finalidad de asegurar un punto de conexión entre las autoridades españolas y los polizones, de modo que éstos puedan expresar su intención de ingresar en territorio español o acogerse a la protección de nuestro país.

Pues bien, es claro que para uno y otro fin resulta irrelevante que el barco esté atracado en un puerto español o permanezca fuera de él, siempre que esté en aguas jurisdiccionales españolas. En ambos casos existe identidad de razones para prever una actuación inspectora que se sobrepone momentáneamente al fuero del pabellón del buque y cuyo legítimo fin es asegurar la protección de bienes jurídicos de carácter superior; señaladamente la vida, la integridad física y la libertad. La necesaria protección de estos bienes, que constituye una exigencia del Estado social y democrático de Derecho,

no puede verse condicionada por la decisión, sea del capitán o consignatario del buque, sea de las propias autoridades españolas, de no acceder a puerto, una vez que la conexión con el ordenamiento español se ha producido ya como consecuencia del ingreso de la nave en el espacio marítimo español.

Esta Institución entiende que puede admitirse que la práctica de las previsiones de la Instrucción puede diferirse hasta la llegada a un puerto español en aquellos casos en los que se autorice la entrada del buque en alguna de esas instalaciones, siempre que no se cuenten con elementos de juicio que no desaconsejen demorar la inspección, pero no puede considerar correcto la inhibición en los demás casos.

Por otro lado, la pretendida dificultad que tendrían los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía para acceder a los buques cuando no están atracados en las dársenas de los puertos españoles, tampoco puede resultar un argumento convincente, pues puede allegar medios de otras dotaciones policiales y, por otro lado, los distintos órganos administrativos están obligados a colaborar para el cumplimiento de los fines que la Administración, como un todo, tiene encomendados.

En otro orden de cosas, esta Institución estima necesario señalar que la pregunta que realizan los policías que acceden en un primer momento al buque para conocer las intenciones del polizón, contenida en el anexo I de la Instrucción, peca de falta de concreción. Tras interesarse por su salud, el trato que recibe, y si le dan de comer, se le pregunta «si desea decir algo más». Es en ese momento en el que el polizón, hasta ahora sin asistencia jurídica de ningún tipo, y habitualmente desconocedor de los derechos que puede ejercer y de las consecuencias jurídicas de sus palabras, debe manifestar si desea entrar en España o por algún motivo demanda la protección del Estado español.

Esta Institución ha podido comprobar que cuando la voluntad del polizón de entrar en España o solicitar asilo no ha sido expresada en términos taxativos, la autoridad gubernativa en muchos casos no ha entendido que tal voluntad exista, y por tanto no ha procedido a procurar al polizón la debida asistencia letrada. Así, a título ilustrativo, puede señalarse la actuación de la Delegación del Gobierno de Valencia, que ante la manifestación de cuatro polizones de que su deseo era vivir y trabajar en algún país de Europa no entendió que se trataba de una solicitud de entrada en España, por lo que no procedió a tramitar la preceptiva asistencia letrada. Este mismo organismo, ante la manifestación de un polizón consignada en el apartado del anexo I antes referido, de que quiere entrar en Europa porque «le persiguen», no realiza ningún intento de aclaración sobre los motivos o circunstancias de la persecución, y no entiende que haya motivos para procurar asistencia letrada a la persona que manifestaba ser perseguida. Tres días después de esta primera declaración, los polizones manifestaron su deseo de pedir asilo al capitán del buque, quien lo trasladó al Colegio de Abogados de Valencia y a la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Es sólo entonces cuando funcionarios de policía acceden nuevamente al buque y permiten formalizar las peticiones de asilo (0315444).

En el mismo puerto de Valencia, durante una visita de inspección realizada por esta Institución, se pudo conocer igualmente que se producía con cierta frecuencia casos de polizones sorprendidos mientras pretendían huir durante las maniobras de estiba y destiba, que eran retornados al barco, al no entender los servicios policiales que su actitud implicara la exteriorización de un deseo de entrar en España (F0300165).

Tras dos años de vigencia de la Instrucción de 9 de abril de 2002, sobre polizones, esta Institución no puede hacer otra cosa más que reiterar, con renovado énfasis, la postura inicial ya mantenida después de largo tiempo. La asistencia letrada en la primera entrevista que realizan las autoridades policiales es una importante garantía para el polizón. Es el letrado quien, desde su formación jurídica, puede explicar al polizón la existencia de la figura jurídica del asilo y en qué consiste el estatuto de asilado, ayudándole a realizar un primer análisis de sus circunstancias, para que pueda valorar si en su caso concurren circunstancias que puedan hacerle demandante de ese u otro mecanismo de protección.

Tal necesidad de asesoría no sólo ha sido apreciada por el Defensor del Pueblo, sino que ha sido puesta de manifiesto a esta Institución por el Representante del Alto Comisionado para los Refugiados en España (ACNUR). Ha sido también el criterio mantenido en su día por el Colegio de Abogados de Guipúzcoa y también seguido por otros, como los de Barcelona y Valencia, que han designado letrado del turno de oficio para atender a un polizón tan pronto como el capitán del buque o la compañía consignataria han comunicado su existencia y han solicitado la presencia de abogado (0310377 y S0300298).

En alguno de los casos investigados se ha indicado que, una vez conocida la existencia del polizón en el buque por parte de cualquiera de los organismos mencionados, se ha personado ante las autoridades policiales un letrado, expresando su intención de acceder al buque y mantener una entrevista con el polizón. Según se afirmaba esta actuación contaba con la autorización del capitán del buque y de la casa consignataria. La autoridad gubernativa ha impedido el acceso al buque al letrado, amparándose precisamente en el artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, esto es, en que el polizón no ha manifestado su deseo de entrar en España ni ha solicitado asilo, por lo que no tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita. Hasta tal punto se ha considerado esencial el impedir el acceso del letrado al buque, que incluso alguna subdelegación del gobierno, concretamente la Subdelegación del Gobierno de Valencia, llegó a afirmar en un informe dirigido a esta Institución en el año 2003 que la custodia policial del buque tenía una doble finalidad, evitar la fuga del polizón, e impedir el acceso al buque al letrado del turno de oficio (0302518).

El artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, en su actual redacción, reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que manifiestan su deseo de entrar en España o solicitan asilo. Del reconocimiento de ese derecho deriva la obligación de las autoridades policiales de proporcionar esa asistencia letrada cuando se den las circunstancias de hecho legalmente exigibles. Sentado lo anterior, en ningún caso puede confundirse el hecho de que pueda no existir una obligación propiamente dicha en los casos en los que los interesados no hayan manifestado en el momento de la entrevista policial su intención de optar por alguna de esas posibilidades, con una pretendida facultad para impedir el acceso al buque del letrado, ya sea con carácter particular o de oficio, autorizado por el capitán o la consignataria para entrevistarse con el polizón y conocer si en su caso concurren circunstancias que aconsejen acogerse a algún mecanismo de protección.

A juicio de esta Institución, el criterio mantenido por varias subdelegaciones del gobierno responde a un enfoque restrictivo en la comprensión del fenómeno del polizo-

naje, fundamentado más en la pretensión de evitar la eventual utilización extensiva del instituto del asilo como medio para entrar en España, que en reconocer los casos concretos de posible persecución para prestar la debida protección, de conformidad con los tratados internacionales suscritos por España. Además ha de señalarse que tal criterio no sólo no tiene amparo en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sino que tiene un difícil encaje constitucional, habida cuenta la generalidad con la que se reconoce constitucionalmente el derecho a la asistencia letrada, derecho que se materializa no sólo en la defensa dentro del proceso, sino también en el asesoramiento y consejo jurídico (artículo 6 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española), y que implica que a ninguna persona se le pueda negar asistencia letrada para la defensa de sus derechos e intereses, ya sea de su libre elección o bien de oficio, con o sin reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, conforme a los requisitos establecidos al efecto (artículo 7 del mismo Estatuto).

En consecuencia se formuló a la Secretaría de Estado una recomendación para que se modifique la Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, sobre tratamiento de polizones extranjeros, al menos en los puntos señalados.

Hasta el momento no se ha recibido la preceptiva contestación de la Secretaría de Estado de Inmigración, por lo que en el próximo Informe se dará cuenta de la misma, así como de la valoración que merezca a esta Institución (0302518).

6.6. Menores extranjeros no acompañados

6.6.1. Procedimientos de repatriación y documentación de los menores

El mayor número de problemas en relación con esta cuestión continúa planteándose como consecuencia del automatismo con que las administraciones entienden que debe procederse a la repatriación de los menores a su país de origen o, al menos, a verificar un intento de que la misma se lleva a cabo. También deben anotarse en el capítulo de problemas más frecuentes las demoras en la tramitación de la documentación, principalmente en el inicio de los trámites.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que la responsabilidad sobre los menores se halla compartida por dos administraciones, pues si bien la Administración autonómica es la encargada de asumir la tutela de los menores en situación de desamparo, es la Administración General del Estado, por medio de las delegaciones o subdelegaciones del gobierno, a la que le corresponde acordar la repatriación y documentar a los menores. En consecuencia en cada una de las quejas que se recibe, debe procederse a determinar qué concreta Administración es responsable de cada una de las cuestiones controvertidas.

Así, a título ilustrativo, puede referirse una queja en la que se cuestionaba tanto el hecho de que se hubiera procedido a la reintegración familiar de dos menores marroquíes, como la forma en que esta se produjo, por lo que se procedió a requerir todos los antecedentes de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, de la Delegación del Gobierno en Madrid y de la Fiscalía de Menores. A la vista de los mismos, se pusieron de manifiesto diversas cuestiones de relevancia.

En primer lugar, el informe de la Consejería ponía de manifiesto, en respuesta a una pregunta de esta Institución, que en las resoluciones del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, sobre protección de menores nunca se indica la fecha a la que deben entenderse retrotraídos los efectos de la declaración de desamparo. En relación con esto debe advertirse que según el artículo 35.4 de la Ley de Extranjería, en el caso de que proceda documentar con una autorización de residencia sus efectos deberán retrotraerse al momento en que fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La Consejería argumentaba que la mención de tal fecha no se consideraba necesaria, dado que la responsabilidad en este punto corresponde la Administración General del Estado que al conceder el permiso de residencia debe tener en cuenta esta fecha, puesto que la conoce.

La argumentación esgrimida por esa Consejería podría ser atendible en términos meramente teóricos. Sin embargo la práctica evidencia que la coordinación no es tan perfecta como sería deseable. A juicio de esta Institución la práctica llevada a cabo por esa Consejería permite que la disparidad de fechas resulte perjudicial para los intereses de los menores, especialmente si la Administración General del Estado acaba denegando la autorización de residencia por albergar dudas respecto al cumplimiento de la totalidad del plazo establecido por la ley para que nazca el derecho al permiso.

El problema referido resulta especialmente grave en aquellos casos en los cuales los menores se encuentran muy cercanos a la mayoría de edad, los cuales, a veces por unos días, pueden quedar en una situación extremadamente precaria como consecuencia de dos factores que confluyen: el primero de ellos, que la entidad de protección no haya instado su documentación en la fecha adecuada y, en consecuencia, no haya habido tiempo de expedir la oportuna autorización de residencia; y, el segundo, que no puedan acreditar, mediante la certificación de tutela, que permanecieron bajo la responsabilidad de una Administración española en la realidad más tiempo del que consta en la certificación, ya que con carácter general ésta última se expide, según ha podido comprobar esta Institución, con los datos de las resoluciones de los acuerdos que declaran el desamparo y cese de éste. Al propio tiempo un cómputo exacto de los periodos de tutela no resulta sólo relevante para acceder a la autorización de residencia establecida para los menores extranjeros no acompañados, sino que también la tiene para obtener, en su caso, la autorización de residencia permanente, así como para el acceso a la nacionalidad española de acuerdo con las prescripciones del artículo 22.2.c) del Código Civil, que fija el plazo de un año de residencia para adquirir la nacionalidad al «que haya estado sujeto legalmente a tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuara en esta situación en el momento de la solicitud».

La segunda cuestión, ya aludida al comienzo de este epígrafe, ponía de manifiesto que por parte de los servicios de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid se instaba la reintegración de los menores con un automatismo que esta Institución considera inadecuado. Esta constatación obligó a recordar una vez más a esa Administración que la reintegración no constituye un fin en sí mismo, sino que está supeditada a la constatación de que tal medida es la más adecuada para el superior interés del menor. Dicho interés, obviamente, solo puede concretarse una vez se haya realizado una evaluación individualizada de cada caso.

Por último se analizó la práctica seguida por la Administración autonómica de aguardar no menos de nueve meses desde el comienzo del ejercicio de la tutela para instar de la Delegación del Gobierno en Madrid la autorización de residencia a favor del menor. Así, tanto el artículo 62.5 del Reglamento de Extranjería aprobado mediante Real Decreto 864/2001, como el 93.5 del nuevo Reglamento, contienen idéntica previsión sobre que la autorización de residencia se otorgará «transcurridos nueve meses desde que el menor ha sido puesto a disposición de los Servicios competentes de Protección de Menores». Es evidente que para que esta previsión pueda cumplirse no es posible aguardar a la presentación de la solicitud hasta transcurridos los nueve meses.

Esta Institución ha podido constatar que la iniciación de los trámites una vez transcurridos los nueve meses, puede ocasionar perjuicios claros a los menores que acceden a la mayoría de edad durante el tiempo necesario para la gestión de los permisos. Así, cuando la entidad solicita el permiso, una vez transcurridos los nueve meses y coincide con el acceso a la mayoría de edad o la petición se produce días antes de que el menor cumpla dieciocho años, la solicitud del permiso se archiva por la Delegación al haberse producido una modificación sustancial en el expediente que justifica dicho archivo: la mayoría de edad.

En este caso, se indica al interesado que debe instar él mismo el permiso, dado que ya no está tutelado, y mientras no se le expida se encontrará en situación irregular, sin trabajo, sin poder subvenir a sus gastos más esenciales y sin documentación alguna, con todos los riesgos que ello conlleva.

Por lo expuesto, esta Institución entiende que la entidad de protección debe instar las autorizaciones de residencia en un plazo razonable que permita a la autoridad gubernativa expedir los mismos durante el período en el que el menor está tutelado y ello con independencia de que el citado permiso quede en manos del órgano tutelante, procediéndose a su revocación en el caso de que el menor fuere finalmente reintegrado a su familia con éxito.

A la vista de lo expuesto se formuló una recomendación a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales en relación con las tres cuestiones que han quedado expuestas. Dicha recomendación está pendiente de respuesta en el momento en que se redacta el presente Informe.

Por otra parte al estudiar los informes remitidos por la citada Consejería y la Delegación del Gobierno se advirtió también una disparidad importante. Por un lado la Administración autonómica manifestaba que el plazo medio para la concesión de los permisos era de unos seis meses. Sin embargo la Delegación indicaba que a las tramitaciones de permisos formuladas por el Instituto Madrileño del Menor y de la Familia se le daba tratamiento preferente en cuanto a su gestión, adoptándose la resolución en un plazo máximo de treinta días. Así pues, prosiguen las actuaciones para aclarar también esta discordancia (0307607).

En otro caso tramitado con la Delegación del Gobierno en Melilla se abordó la situación, también aludida de manera incidental en la investigación anterior, de los menores extranjeros no acompañados que llegaban a la mayoría de edad sin documentación.

En concreto en este caso, el interesado, una vez llegado a la mayoría de edad, había solicitado un permiso por circunstancias extraordinarias, aportando una certificación de la entidad de protección de menores de Melilla acreditativa de que el interesado estuvo tutelado durante un año por la mencionada entidad.

Cabe significar que con anterioridad a la mayoría de edad del menor se registró una petición de permiso, presentado por la entidad de protección, que decayó al llegar la fecha de la mayoría de edad. En el momento de la presentación de la solicitud el interesado ostentaba claramente el derecho a la obtención del permiso, dado que superaba el plazo de nueve meses previsto en la legislación de extranjería.

Por el cotejo de las fechas resultó evidente que la entidad de protección instó el permiso con poco más de un mes de antelación a la fecha de la mayoría de edad, tiempo que puede resultar insuficiente para la resolución de un permiso. El archivo de la solicitud se produjo casi cuatro meses después de la petición del permiso, sin ofrecer al interesado alternativa alguna para legitimar su estancia en España. A juicio de esta Institución con toda esta actuación se ha producido un notable perjuicio a un ciudadano y en la actuación posterior, que ya instó en su propio nombre, no se tuvieron en cuanto todos estos hechos.

Al haberse archivado la solicitud y siendo indubitable que en el momento de la solicitud el interesado tenía derecho a un permiso de residencia, al reunir los requisitos previstos por la normativa para su obtención, esta Institución informó al interesado que solicitara un permiso por circunstancias excepcionales, aportando la certificación de tiempo global que había permanecido bajo tutela, a fin de que por esa Delegación se apreciara que su situación era merecedora de tal permiso.

La experiencia acumulada por esta Institución permite afirmar que este caso es ejemplo de un problema más amplio. De hecho esta Institución viene apreciando que la previsión normativa de que los menores que reúnan determinados requisitos cuenten con un permiso de residencia se encuentra con obstáculos graves que llegan a impedir que tal previsión sea cumplida.

Sin embargo, cuando los interesados, ya mayores de edad, pretenden remediar este estado de cosas, esta Institución viene apreciando que la Delegación del Gobierno en Melilla no considera sus particulares circunstancias, sin duda excepcionales, a la hora de resolver los permisos de residencia. Con ello se obvia el hecho de que son personas que han adquirido arraigo en nuestro país y a las que la normativa vigente en materia de extranjería les otorga un derecho a la concesión de un permiso mientras están bajo tutela y que reconoce todo el tiempo de tutela como residencia legal. El rígido criterio aplicado por esa Delegación en la concesión de estos permisos que se pone de manifiesto en la denegación o inadmisión a trámite de las peticiones, no es compartido ni por esta Institución ni por los tribunales que han tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a la cuestión aquí planteada, los cuales ya han manifestado que los supuestos previstos por la normativa en materia de extranjería para el otorgamiento del permiso por circunstancias excepcionales no son tasados, o, lo que es lo mismo, se puede otorgar dicho permiso por muy distintas circunstancias y no únicamente por las contempladas en el propio Reglamento.

De acuerdo con lo expuesto, se efectuó una recomendación a la Delegación del Gobierno en Melilla para que se establezca un protocolo de actuación para la tramitación de los permisos a menores extranjeros no acompañados, con el fin de agilizar la expedición de los mismos. También se le indicó que si durante la tramitación de la solicitud del permiso se produce el cese de tutela por alcanzar el menor la mayoría de edad y en el caso de que el interesado cumpliera el resto de los requisitos exigidos para la concesión del mismo, se proceda a la evaluación y concesión de un permiso por circunstancias excepcionales.

Esta recomendación fue enviada en las fechas finales del pasado año, por lo que aún no se ha recibido la preceptiva respuesta a la misma (0310434).

Antes de concluir este apartado debe consignarse la opinión de esta Institución sobre la regulación que hace el nuevo Reglamento de Extranjería en relación con los menores extranjeros no acompañados. Centrando la cuestión en las principales novedades debe considerarse favorablemente la previsión establecida en el artículo 92.4 del texto, sobre que la repatriación al país de origen del menor solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen. Esta Institución confía en que la adecuada aplicación de este precepto evite la adopción del denunciado automatismo de las resoluciones de repatriación que hasta ahora ha venido siendo fenómeno corriente.

Del mismo modo debe valorarse la inclusión de una cláusula de salvaguardia que impide proceder a la repatriación de un menor si, una vez acordada la repatriación, se verifica que hay riesgo o peligro para la integridad del menor, o puede ser objeto de persecución o de sus familiares. A criterio de esta Institución, y sin perjuicio de su aplicación a otros casos, esta previsión ha de ser directamente puesta en conexión con la que prevé que la repatriación se efectuará mediante la entrega del menor a las autoridades de frontera correspondientes y, en consecuencia, no procederá efectuar repatriaciones en aquellos casos en que, por experiencias anteriores, se haya tenido conocimiento de que menores repatriados con anterioridad sufrieron malos tratos o vejaciones.

Otra novedad de carácter positivo es la contenida en el párrafo primero del artículo 92.5, que deja sentado que el hecho de que el menor no cuente con autorización de residencia no supondrá obstáculo alguno para el acceso a actividades o programas de educación que la entidad de protección competente considere que debe seguir.

Continúa el mismo precepto señalando que el hecho de que se haya autorizado la residencia de un menor no será impedimento para su repatriación, cuando posteriormente pueda realizarse. En este momento resulta muy difícil prever las consecuencias prácticas de este artículo. Lo que sí parece claro es que una aplicación extensiva del mismo puede impedir de hecho que el trabajo de integración con estos menores resulte fructuoso. Cabe pues, en primer término, solicitar que esta previsión sea objeto de una particular medida y recordar que el análisis que han de llevar a cabo las entidades autonómicas de protección deberá ser en este caso especialmente riguroso y contemplar la pérdida de expectativas que puede producirse en el desarrollo personal, cultural y emocional del menor.

Una de las inclusiones en el texto reglamentario que más ha satisfecho a esta Institución ha sido la de que en el caso de menores tutelados que alcancen la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia, las entidades de protección —siempre que hayan apreciado un buen seguimiento de las actividades que le hayan sido programadas— podrán recomendar la concesión de una autorización temporal por circunstancias excepcionales, que podrá tener efectos laborales sin tomar en consideración la situación nacional de empleo.

Por otro lado debe dejarse constancia de la duplicidad parcial de regulaciones que se advierte en los artículos 92 y 94.2 del nuevo Reglamento. La cuestión viene determinada por el hecho de que en el segundo de estos artículos, cuya rúbrica es «residencia de los hijos de residente legal», se contiene una previsión sobre el acceso a la autorización de residencia de, entre otros, los menores no nacidos en España que estén sujetos legalmente a la tutela de una institución española que establece un procedimiento distinto del previsto con carácter general para los menores extranjeros no acompañados. A fin de buscar una lógica a lo que parece fruto de una inadvertencia habrá que entender que el principio de ley especial obliga a aplicar a los menores extranjeros no acompañados el artículo 92, reservando la previsión del artículo 94 para el caso de menores cuyos padres estén en España pero se hallen privados de la patria potestad por algún motivo.

Como última consideración en este ámbito, ha de señalarse que no se ha previsto adecuadamente la situación de los menores extranjeros que incluso pueden trabajar durante su minoría de edad, si tienen la edad mínima establecida y la entidad de protección considera que esto favorece su integración social [artículo 40.1.k) de la Ley de Extranjería], pero para los que no se prevé que, una vez llegados a la mayoría de edad, puedan obtener una autorización de trabajo sin necesidad de tener en cuenta la situación nacional de empleo.

6.6.2. Actuaciones relacionadas con la Instrucción 3/2003, de la Fiscalía General del Estado, sobre retorno de menores extranjeros en quienes no concurra la situación de desamparo

En el pasado Informe se dio cuenta del desacuerdo sustancial de esta Institución tanto con los presupuestos como con las conclusiones a las que llegaba la Instrucción 3/2003. En consecuencia, se instaba al Fiscal General del Estado a dejarla sin efecto, por considerarla no ajustada a derecho.

A lo largo del presente año continuaron las actuaciones con dicha Fiscalía General, que en julio ya comunicaba que se iban a iniciar los trabajos de revisión de la referida instrucción. El Fiscal General anunciaba que la premisa que orientaría esta labor es la de que la Fiscalía, en tanto que institución defensora de los derechos de los ciudadanos, debía ser la encargada de cuidar el funcionamiento eficaz de los mecanismos de protección de menores, sean estos españoles o extranjeros.

Finalmente el 26 de noviembre de 2004 se hizo pública la Instrucción 6/2004, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados. Esta última Instrucción deja sin efecto la 3/2003 y vuelve a la doctrina tradicional de la Fiscalía, sentada en el epígrafe IV de la Circular 3/2001, de 21 de diciembre, relativa a las actuaciones de

Ministerio Fiscal en materia de extranjería, así como a la Instrucción 2/2001, de 28 de junio, acerca de la interpretación del actual artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Particularmente satisfecha se siente esta Institución con la síntesis de tal doctrina que hace la nueva Instrucción, la cual recoge plenamente todos los postulados que ha venido manteniendo el Defensor del Pueblo. Por tanto se ha procedido al cierre de la investigación (0315012).

Con independencia de esta actuación, la Instrucción que finalmente ha quedado sin efecto tuvo alguna otra consecuencia de la que también ha debido ocuparse esta Institución.

Así ocurrió en el caso de un menor marroquí que estaba tutelado por la entidad pública de protección de Melilla y que, tras la entrada de la referida Instrucción, vio como se decretaba el cese del desamparo, al tener dieciséis años. La Institución se dirigió a la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de Melilla manifestándole su radical discrepancia con tal decisión que además se había tomado en el marco de una revisión de los expedientes de protección de menores de más de dieciséis años que se ha llevado a cabo.

Se indicó a la Consejería que, obviamente, la publicación de una Instrucción de la Fiscalía General del Estado no implica mandato alguno a las Administraciones públicas ya que su misión es unificar un criterio respecto de la intervención de los fiscales en los procedimientos.

Desde esa premisa la iniciativa adoptada por la Consejería ha de entenderse ajena a la entrada en vigor de la Instrucción de la Fiscalía. De acuerdo con lo expuesto se consideró que la actuación llevada a cabo por esa Consejería no se ajustaba a las normas vigentes que obligan a proteger a los menores hasta su mayoría de edad, estableciéndose en el caso de los menores extranjeros como único cauce posible para el cese de tal protección la reintegración familiar o la mayoría de edad establecida en los dieciocho años, de conformidad con lo preceptuado por la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por España mediante Instrumento de 30 de noviembre de 1990.

También se llamó la atención de la Consejería sobre el hecho de que se había decretado el cese del desamparo sin seguir procedimiento alguno destinado a determinar si al menor que ha cumplido dieciséis años puede reputarse o no emancipado. Cabe en primer lugar incidir en el hecho de que esta figura se contempla en la normativa española y, a juicio de esta Institución, no debería ser aplicada en el caso de menores extranjeros, dado que, según previene el Código Civil, estas situaciones están sujetas a la ley personal de cada individuo. Pero, en todo caso y aún admitiendo a efectos meramente dialécticos la aplicación de la normativa legal española, no es posible desconocer que antes de declarar la emancipación de un menor que estaba tutelado habría de analizarse la situación en la que se encuentra. En definitiva, determinar si tiene la suficiente madurez para sostenerse por sí mismo y, en su caso, ofrecerle un marco de referencia que le permita subvenir a sus necesidades.

Por el contrario no resulta posible, según entiende esta Institución, apreciar una situación de emancipación en aquellos menores de edad, mayores de dieciséis años, que carecen de documentación para poder desempeñar una actividad laboral, que carecen de

familia que les proteja y que permanecen en las calles en un estado de abandono. Ha de repararse que esta misma situación apreciada en menores españoles llevaría a sostener la incapacidad de sus padres o tutores para cuidar y educar al menor.

Por lo anterior se formuló un recordatorio de deberes legales a la Consejería para que rigiera su actuación por el ordenamiento jurídico, en este caso concretado en las disposiciones de la legislación de extranjería sobre tratamiento a menores extranjeros no acompañados. También se hacía una sugerencia para que se restituyera al menor a la situación de protección en la que se encontraba. De la respuesta recibida cabe inferir la aceptación de estas resoluciones (0400878).

6.6.3. Visita al centro de menores «Fuerte de la Purísima» de Melilla

En el curso de las actividades de supervisión que esta Institución lleva a cabo se realizó una visita al centro de menores «Fuerte de la Purísima», dependiente de la Ciudad Autónoma de Melilla. Dicho centro estaba gestionado en la fecha de la visita por una entidad no gubernamental, estando previsto que en fechas cercanas se hiciera cargo del mismo una empresa especializada en intervención social.

El centro se encuentra situado fuera de la zona urbana de la Ciudad de Melilla, muy próximo al perímetro fronterizo con el Reino de Marruecos.

Las instalaciones presentan dos partes muy diferenciadas, por un lado las antiguas dependencias de un fortín amurallado, cuya fecha de construcción, según la dirección, se sitúan alrededor de 1500, y en una cota inferior una serie de instalaciones modulares de nueva construcción y muy reciente inauguración.

La parte antigua presenta unas condiciones de habitabilidad inadecuadas para albergar a menores. Se apreció que esas dependencias han sido reformadas, pero su estado no reúne, a pesar de las reformas, las mínimas condiciones que ha de tener un centro de esta naturaleza. En consecuencia se ha indicado a la Administración que debe procederse, al menos, a la clausura de las dependencias destinadas a dormitorios.

La construcción de cuatro módulos residenciales del centro finalizó en el mes de agosto de 2004. En principio las condiciones que reúne parecen adecuadas para el fin pretendido, sin embargo debe dejarse constancia de que se tramita en esta Institución una queja por problemas geotécnicos no resueltos antes de la construcción y entrada en funcionamiento de los nuevos módulos del centro. Informaciones oficiales recibidas con posterioridad a la fecha de la visita por la Consejería de Fomento de la Ciudad Autónoma de Melilla reconocen la existencia de problemas que inutilizan uno de los módulos, ya que se encuentra dentro del círculo de deslizamiento que puede desarrollarse en función de la configuración actual de un talud. También se hacen una serie de recomendaciones para establecer una inspección sistemática del terreno y acometer obras para impedir el libre acceso a la zona problemática, así como para estabilizar los taludes. Nada se dice sobre los otros dos módulos, por lo que cabe pensar que no ha surgido ningún problema en relación con ellos.

A la vista de la situación, esta Institución se verá obligada a efectuar un seguimiento de las actuaciones que se lleven a cabo por los Consejerías responsables hasta que el pro-

blema sea superado. Es menester advertir, no obstante, sobre el riesgo que asume la Administración de la Ciudad Autónoma al localizar un centro de menores, cuyo índice de ocupación es alto, en una construcción con problemas geotécnicos y sobre la que se hace necesario actuar para estabilizar los taludes.

Resulta en todo caso prioritario que se construya un perímetro que delimite el centro y que dote al conjunto de dependencias de unas mínimas condiciones de privacidad y seguridad.

Sin perjuicio de lo anterior, que ha supuesto una merma considerable de plazas, la capacidad teórica del centro es de 168 plazas, de las cuales están ocupadas unas 120. Todos los acogidos son varones, en un 98% marroquíes y en un 2% argelinos, que carecen de familia en nuestro país y están a cargo de la ciudad autónoma. Las chicas menores de edad se encuentran en otro centro llamado «Eladio Alonso»; además la Ciudad Autónoma de Melilla dispone también de pisos tutelados.

Llamó la atención de esta Institución el alto número de menores acogidos pendientes de matricularse en centros de educación de la ciudad autónoma. Debe establecerse un protocolo de actuación por parte de la Consejería de Bienestar Social para que ese proceso de matriculación se demore lo menos posible, coordinando los esfuerzos del equipo educativo del centro con los centros educativos en los que los menores queden matriculados para pautar las clases de apoyo que pueden resultar adecuadas para cada menor.

Hasta el momento se recurre al sistema público de salud en caso de necesidades de atención sanitaria. Debe dotarse el centro con personal y equipamiento médico básico. A dicho personal deberá encomendársele, además del seguimiento de la salud de los menores y la asistencia de primera necesidad, el desarrollo de programas de educación para la salud y el control de salubridad de las instalaciones. Debería también efectuarse a los menores un examen inicial al ingreso en el centro, para detectar eventuales patologías y regularizar en lo posible las vacunas que debiera haber recibido con arreglo a su edad y desarrollo.

Los menores deberían recibir a su ingreso en el centro información escrita sobre sus derechos y obligaciones, adaptada a su capacidad de comprensión y sin perjuicio de que se le amplíe y explique oralmente por los educadores.

Según se informó por los responsables del centro la única medida de contención que se aplica a los menores es para evitar que se autolesionen o que puedan dañar a otros menores. A los menores no se les practican registros corporales y los registros en la habitación se hacen cuando ellos están fuera. En relación con esto el criterio de esta Institución es que, salvo que razones de urgencia lo impidan, tales registros deberían efectuarse en presencia del menor o menores afectados, siempre que estos tengan edad suficiente para comprender la actuación que se está llevando a cabo. El menor debería ser informado de la razón del registro y de las consecuencias que puede tener la aprehensión de objetos o sustancias prohibidas.

Con carácter general debería procederse por el personal de cocina a guardar muestras de los alimentos preparados en el centro a disposición de los servicios sanitarios, con el fin de controlar su preparación y disponer de medios para detectar eventuales focos de intoxicación.

Se ha dado traslado de las conclusiones obtenidas en la visita a la Consejería competente de la Ciudad Autónoma de Melilla, a fin de que puedan ser tomadas en consideración. En el próximo Informe se dará cuenta de la respuesta que se reciba de dicha Administración (F0400089).

6.7. Centros de internamiento de extranjeros

Como resultado de las visitas llevadas a cabo, cuyas conclusiones fueron, en lo sustancial, incorporadas al Informe que se elevó el pasado año a las Cortes Generales, durante el año 2004 se han efectuado diversas actuaciones de seguimiento en relación con cada uno de los centros visitados, para comprobar el grado de aceptación práctica de las modificaciones o mejoras que proponía esta Institución.

A la luz de las informaciones recibidas, puede afirmarse que la actitud es positiva en términos generales a la asunción de los planteamientos de esta Institución. No obstante muchas de las medidas implican la construcción de un nuevo centro o bien reformas sustanciales en buena parte de los existentes.

El Defensor del Pueblo es consciente de que tales reformas requieren de cierto tiempo, por lo que tiene previsto efectuar un seguimiento en la marcha de las mismas. Sin embargo, sí resulta insoslayable reiterar en este punto la necesidad de que la Administración asuma que en la concepción y diseño de los nuevos centros, o de las reformas que pretende acometer en los que actualmente están en funcionamiento, no puede seguir un modelo cuasi penitenciario, que otorga la primacía a los elementos de seguridad sobre cualquier otra consideración. Urge, pues, reflexionar sobre cómo deben ser los centros de internamiento en atención a su finalidad y qué diseño ha de derivarse de ello. Esta Institución tiene la sensación de que ese trascendental análisis no se ha hecho todavía, o al menos no se ha efectuado con la profundidad y alcance que hubiera sido deseable.

Se ha tomado nota asimismo de la voluntad manifestada por variar algunas prácticas seguidas en determinados centros. Cabe confiar en que en próximas visitas esa buena predisposición se vea efectivamente confirmada (F0300101, F0300162, F0300163, F0300165 y F0300167).

Especial mención debe hacerse de la queja tramitada en el pasado año, a instancias de un letrado, referente a diversos aspectos operativos del centro de internamiento de Madrid, pero que pueden reputarse de alcance general.

En primer lugar, en relación con el acceso de los letrados al centro para entrevistarse con sus asistidos, la Dirección General de la Policía asume que, si bien el horario de visitas para letrados, comprende en el centro de internamiento de Madrid desde las 18 a las 20 horas, no existe restricción alguna en caso de urgencia.

También se planteó en su día por el letrado que cada vez que acudía al centro se le exigía la presentación de un volante colegial antes de acceder a la entrevista con sus clientes. La Administración precisa que dicho volante colegial tan sólo se requiere en la primera visita de los colegiados a cada interno, como una precaución elemental de seguridad. En estos términos entiende esta Institución que dicha medida resulta admisible, tanto más cuanto la citada Dirección General señala que el centro facilita a los letrados

un teléfono y un número de fax donde puede serle remitido dicho volante desde la sede colegial. Sin embargo, ha de insistirse en que en momentos de urgencia o en horas en que no resulte posible contactar con el Colegio, a criterio de esta Institución, este requisito debe flexibilizarse allí donde exista para que no llegue a constituir un obstáculo infranqueable para el derecho de asistencia.

Como tercera cuestión, ya aludida en el pasado informe, se admite por la Dirección General de la Policía que los funcionarios que prestan servicio de custodia y vigilancia en el centro no portan placas identificativas. Las motivaciones ofrecidas se basan en razones de seguridad, para prevenir que su uso pueda causar lesiones o amenazas entre los propios internos. No obstante, se señala que se está estudiando dotar al personal que presta servicios en el centro de una tarjeta plastificada que pudiera sustituir a las placas de uniformidad. En la comunicación dirigida por esta Institución a la Dirección General a propósito del asunto se exhortó a que tal medida fuera adoptada y puesta en práctica en todos los centros de internamiento de extranjeros (0309829).

Pasando a otra cuestión, esta Institución ha recibido distintas quejas de letrados representantes de ciudadanos extranjeros internos por orden judicial, a los que no se había procedido a poner en libertad pese a la existencia de autos de la jurisdicción contencioso-administrativa que declaraban la suspensión de la ejecución de las órdenes de expulsión acordadas contra sus representados, por la única causa de estancia irregular en territorio español.

Así, a título ilustrativo, cabe señalar el caso de una ciudadana de nacionalidad colombiana que se encontraba en el centro de internamiento extranjeros de Madrid, en virtud del correspondiente auto judicial. Cuatro días después de su internamiento un juzgado de lo contencioso-administrativo acordó la suspensión provisional del decreto de expulsión dictado por la Delegación del Gobierno en Madrid por estancia irregular. A la vista de que esta decisión judicial no supuso la puesta en libertad de la detenida, el Defensor del Pueblo dirigió una sugerencia a la citada Delegación del Gobierno a fin de que se dejara sin efecto la medida cautelar de internamiento o, cuanto menos, se solicitara del juzgado de instrucción autorizante del mismo la inmediata puesta en libertad de la afectada, por resultar evidente que la expulsión proyectada pendía ya de una decisión judicial cuyo sentido sólo se conocería en fecha posterior al plazo final del internamiento y haber perdido este su razón de ser.

La Delegación del Gobierno en Madrid indicó que en la brigada provincial de extranjería y documentación no se había recibido ninguna orden de puesta en libertad del juzgado autorizante del internamiento, entendiéndose ese centro directivo que dicho juzgado había tenido conocimiento del auto de suspensión y que, por tanto, era el único competente para la revocación del internamiento y disposición de puesta en libertad de la interna. Finalmente la interna quedó en libertad por orden judicial, aunque treinta y cinco días después de lo que debiera haberlo estado (0420054).

Un supuesto muy similar se planteó en el mes de septiembre de 2004, al dirigirse a la Institución un letrado que alegaba que su representada permanecía en el centro de internamiento de extranjeros de Madrid a resultas de un decreto de expulsión dictado por la Subdelegación del Gobierno en Zaragoza por estancia irregular. El citado letrado afirmaba que, a la vista de las especiales circunstancias de arraigo concurrentes en el caso, el

juzgado de lo contencioso-administrativo competente había decretado la suspensión de la citada orden de expulsión y lamentaba que aquella Subdelegación no hubiese comunicado dicha circunstancia al juzgado de instrucción que acordó el internamiento.

También en esta ocasión se dictó una sugerencia urgiendo la pronta adopción de las medidas necesarias para la inmediata puesta en libertad de la persona afectada. La Administración contestó que dicho auto le fue comunicado a ella mediante fax, acordando en este caso el juzgado de instrucción de Zaragoza dejar sin efecto el internamiento (0422801).

En otros casos se ha podido constatar la incoación de procedimientos sancionadores por estancia irregular a personas que posteriormente demuestran que tenían reconocido legalmente su derecho a residir en territorio español. También en estos supuestos se ha apreciado la existencia de demoras en la puesta en libertad de los reclamantes, debido a que la autoridad gubernativa espera al pronunciamiento del juez de instrucción para dejar en libertad al ciudadano, pese a obrar en poder de la Administración documentos y datos que, de modo determinante, desvirtúan la idoneidad de la expulsión.

Considera el Defensor del Pueblo que las situaciones anteriormente expuestas tienen una especial relevancia ya que afectan de modo directo al contenido esencial del artículo 17 de la Constitución, que consagra el derecho de toda persona a la libertad y a la seguridad, sin que pueda ningún ciudadano ser privado de su libertad, sino en los casos y en la forma previstos en la ley.

El internamiento de un extranjero se configura en la legislación de extranjería como una medida de carácter cautelar y preventiva, previa autorización judicial, teniendo como única finalidad la de asegurar la eficacia de la resolución que finalmente pudiera recaer en el expediente sancionador. A este respecto, resulta preciso recordar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su sentencia 115/1997, de 7 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados artículos de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, donde se advierte claramente que la intervención judicial en la medida de internamiento, como medida cautelar, es una garantía para el extranjero, pero nunca puede convertirse en un impedimento para la puesta en libertad del mismo.

Por su parte, el artículo 62 de la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece lo siguiente:

«El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, sin que en ningún caso pueda exceder de cuarenta días ni acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previas en un mismo expediente».

En este mismo sentido, el apartado 3 del artículo 127 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de dicha Ley, determina que el ingreso del extranjero en un centro de internamiento de carácter no penitenciario no podrá prolongarse «por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión». Sin embargo el apartado 5 de ese mismo artículo señala la obligación de la auto-

ridad gubernativa de solicitar de la autoridad judicial la puesta en libertad del extranjero cuando con anterioridad al transcurso del plazo máximo de cuarenta días se tenga constancia de que la práctica de la expulsión no podrá llevarse a cabo.

Según criterio del Defensor del Pueblo, el artículo 127.5 del Reglamento de Extranjería no puede suponer, en modo alguno, una traba o impedimento para poder lograr la inmediata libertad del interno y, dado el carácter excepcionalísimo del internamiento, desde el momento en que la propia Administración es conocedora de que no podrá procederse a la expulsión de un ciudadano, debería cesar el internamiento del extranjero con posterior comunicación al juez, evitando con ello prolongar una detención de forma injustificada.

La disponibilidad sobre la pérdida de libertad del extranjero es sin lugar a dudas una medida de carácter judicial, pero es también meridianamente claro que la decisión última sobre la expulsión y la ejecución de la misma tiene carácter administrativo. No resulta por ello justificado que la autoridad gubernativa se vea en la obligación de esperar a la autorización de la autoridad judicial para dejar en libertad al interno, una vez desaparecidas las causas que motivaron la incoación del procedimiento sancionador o resulte judicialmente suspendida la medida de expulsión.

Tal demora supone, en consecuencia, una lesión desproporcionada del derecho a la libertad del extranjero, máxime cuando la decisión del juez de instrucción que aprobó el internamiento ha de limitarse lógicamente a ratificar la decisión de la Administración, al no serle dado entrar a conocer sobre las circunstancias de la propia expulsión.

Debe repararse especialmente en el hecho de que el internamiento judicial en los supuestos de extranjería no puede constituir un fin en sí mismo, sino que tiene un carácter meramente instrumental, al objeto de asegurar la materialización de la expulsión que pueda eventualmente acordarse por la autoridad administrativa. En esa lógica la intervención judicial, en tanto que salvaguarda el derecho fundamental a la libertad, debe extenderse a conocer si hay causa bastante para proceder a perturbar esa libertad, así como a ejercer la supervisión material y jurídica de las condiciones en las que el internamiento se desarrolla; de ahí que, muy acertadamente, la legislación prevea que se pondrá en conocimiento del juez que autorizó el internamiento todas las incidencias que se produzcan en el transcurso del mismo.

Ahora bien, la cuestión central está en determinar si desde el punto de vista material la exigencia reglamentariamente prevista de instar de la autoridad judicial la puesta en libertad de los internados una vez que se tenga conocimiento por parte de la autoridad administrativa que la expulsión proyectada no podrá llevarse a cabo, constituye o no alguna garantía.

La siempre necesaria interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, obliga aquí a cuestionar el sentido de una norma reglamentaria que no introduce ninguna garantía material, sino que, bien al contrario, en la práctica resulta un mero obstáculo formal para la ágil recuperación de la libertad. A este respecto, debe repararse en la situación, por lo demás frecuente, de los extranjeros internados respecto de los que la Administración tiene noticia un viernes de que no va resultar posible la expulsión y, con arreglo al referido precepto, deben aguardar como mínimo hasta el lunes a fin de que se cumplimente el trámite formal de instar la libertad al juez autorizante del internamiento.

Por todo lo expuesto, entiende esta Institución que al no constituir el internamiento, como ha quedado ya expuesto, una finalidad en sí misma, sino una mera medida cautelar, nada impide que la decisión de poner fin al mismo sea adoptada por la autoridad administrativa (directamente concedora de la realidad del expediente y las posibilidades de que la expulsión pueda o no materializarse) y luego comunicada al juez autorizante de la misma.

En esa línea y como precedente, puede citarse lo previsto en el artículo 763.4 último párrafo, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que cuando regula los internamientos involuntarios por razón de trastorno psíquico, señala lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, cuando los facultativos que atiendan a la persona internada consideren que no es necesario mantener el internamiento, darán de alta al enfermo, y lo comunicarán inmediatamente al tribunal competente».

Como corolario puede indicarse que, a criterio de esta Institución, siendo la libertad la condición natural de todo ser humano, lo único que tiene sentido es establecer la intervención judicial como garantía material en el momento en que está en cuestión la pérdida de la misma, pero que no resulta necesario, ni implica garantía alguna, establecer un cauce similar para la recuperación de ese estatus que, debe insistirse, ha de ser el natural de las personas.

Tan sólo en el caso en que el expediente de expulsión traiga causa de una sustitución de condena o medida de seguridad, acordadas conforme a los artículos 89 y 108 del Código Penal, cabría plantearse teóricamente la necesidad de supeditar la puesta en libertad a la autorización judicial. No obstante el tenor de los preceptos indicados resulta suficiente para despejar, también en este caso, la duda, puesto que en ambos preceptos se indica que si una vez acordada la sustitución esta no pudiera llevarse a efectos se procederá al cumplimiento de la pena o medida originariamente impuesta.

A la vista de todo lo expuesto se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para que en el Reglamento, entonces en preparación, se eliminara una referencia de similar tenor a la que prevé la necesidad de solicitar a la autoridad judicial la puesta en libertad del extranjero cuando con anterioridad al transcurso de este plazo se tenga constancia de que la práctica de la expulsión no podrá llevarse a cabo, que figura en el párrafo 5 del artículo 127 de la norma aprobada por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio. De este modo, con carácter general, debe ser responsabilidad de la autoridad administrativa acordar la libertad de los extranjeros sometidos a medida de internamiento cuando se conozca que la expulsión proyectada no podrá materializarse por cualquier causa, disponiéndose solamente la obligación de los centros de internamiento de comunicar a la autoridad judicial esta circunstancia con la mayor brevedad posible.

La respuesta de la Administración a esta recomendación no se había recibido en el momento de redactar estas páginas, y por lo tanto será en el próximo Informe donde pueda darse cuenta de la misma y de la posición de esta Institución en relación con ella. No obstante, la mera lectura del artículo 153.5 del nuevo Reglamento, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, basta para conocer que dicha reco-

mendación, lamentablemente, no ha sido asumida ni recogida en la norma reglamentaria (0420054).

6.8. Expulsiones

6.8.1. Atención y protección de ciudadanos extranjeros en situación irregular que denuncian ser víctimas de delitos

A comienzos del año 2004 esta Institución abrió una investigación de oficio en relación con las noticias aparecidas en los medios de comunicación sobre las dificultades con las que, al parecer, se encuentran las mujeres inmigrantes que no han conseguido regularizar su situación en nuestro país y que son víctimas de maltrato por parte de sus parejas. Las noticias aparecidas en la prensa manifestaban que en la Comunidad de Madrid existía un elevado número de mujeres extranjeras en situación irregular, maltratadas psíquica o físicamente, que no se atrevían a denunciar dicha situación por temor a que les fuera incoado un expediente de expulsión. Por otra parte, algunas asociaciones se dirigieron a esta Institución exponiendo que esta misma situación se estaba dando en otras provincias del territorio nacional, no sólo en relación con las víctimas de violencia doméstica, sino también en perjudicados por otros delitos o faltas que afectan especialmente a ciudadanos extranjeros en situación irregular.

En consecuencia se procedió a requerir informe a la Dirección General de la Policía acerca de la operativa que se sigue en aquellos casos en los que se producen denuncias de violencia familiar por parte de mujeres extranjeras que se encuentran irregulares en España. También se pidió que se precisara si en los supuestos descritos se inician habitualmente expedientes de expulsión al comprobarse la situación administrativa de estas personas, o si, por el contrario, se da prioridad en estos casos al derecho a formular las correspondientes denuncias.

La respuesta recibida de la citada Dirección General ponía de manifiesto que, con carácter general, en todas las actuaciones que se llevan a cabo con mujeres que denuncian ser víctima de violencia en el ámbito familiar no se efectúa distinción alguna por razón de la nacionalidad de la víctima o de su situación administrativa en nuestro país. Se insistía asimismo que ante situaciones de concurrencia de infracciones penales y administrativas, la investigación de la infracción penal prima sobre la incoación del procedimiento administrativo y, sobre ambos procedimientos, se otorga prioridad a la protección y atención a la víctima.

El informe oficial manifestaba que los hechos relatados en las informaciones periódicas debían ser episódicos y no eran representativos del criterio habitual de actuación del Cuerpo Nacional de Policía. Al propio tiempo el mencionado centro directivo recordaba que la incoación de expediente no supone necesariamente que se llegue a resolver la expulsión de las interesadas, dada la concurrencia en muchos casos de razones de naturaleza humanitaria que desaconsejen la continuación del expediente.

La Dirección General se mostraba partidaria, asimismo, de que el Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería, entonces en preparación, incorporase alguna previsión que eximiera de responsabilidad administrativa a las víctimas de delitos considera-

dos graves, que repugnan particularmente la conciencia social y generan un sentimiento de solidaridad con las víctimas. No obstante advierte que, en su criterio, la adopción de esta medida debería rodearse de determinadas garantías para evitar un uso fraudulento (F0400027).

En esa línea debe referirse que el artículo 46.3 del nuevo Reglamento, cuando desarrolla el procedimiento para acogerse a una autorización temporal por circunstancias excepcionales, ha establecido finalmente el cauce a través del cual una víctima de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar podrá obtener una de estas autorizaciones. La solicitud se presentará cuando se haya dictado una orden judicial de protección y la concesión se hará, en su caso, cuando haya recaído sentencia condenatoria.

La actuación anterior tuvo continuidad en otra investigación, iniciada como consecuencia de que en distintas quejas tramitadas por esta Institución se apreció que cuando personas extranjeras en situación irregular en España que han sido víctimas de delitos acuden a la comisaría de policía a presentar la correspondiente denuncia se les permite presentarla para, seguidamente, iniciar en su contra el correspondiente expediente sancionador por estancia irregular, al amparo de lo previsto en el artículo 53.a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

Ciertamente, una de las funciones del Ministerio del Interior es la persecución de las infracciones que puedan cometerse en materia de extranjería, y los titulares de las comisarías de policía tienen atribuida la competencia para incoar los procedimientos sancionadores por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos de la Ley de Extranjería. Por ello, en principio, parecería que el correcto desempeño de sus funciones exigiría que ante la constatación de la existencia de una persona en situación irregular se procediera a incoar el correspondiente procedimiento administrativo sancionador. Ahora bien, no puede obviarse que esta práctica trae como consecuencia que los extranjeros en situación irregular víctimas de delito en muchos casos no acuden a presentar la denuncia a la comisaría de policía, por temor a que su comparecencia ante las autoridades policiales tenga como consecuencia la incoación de un expediente sancionador y su expulsión de España.

La falta de denuncia les impide el acceso al proceso penal y a los mecanismos de protección a la víctima que ofrece el derecho penal, les hace más vulnerables ante otros posibles delitos y permite que el culpable del ilícito penal permanezca impune. Paradójicamente, el empeño en la persecución de la conducta de menor gravedad, el ilícito administrativo, dificulta a las autoridades policiales cumplir con su principal misión de prevención y persecución de los delitos. A juicio de esta Institución, la valoración de los bienes jurídicos afectados exige, como criterio general, que la persecución del ilícito administrativo ceda ante la mayor gravedad del ilícito penal.

Debe repararse a este respecto que las situaciones de marginalidad y riesgo social a las que se ven abocados en algunas ocasiones los extranjeros que permanecen en nuestro país en situación de irregularidad contribuyen a asegurar la impunidad de ciertos tipos de delitos —y particularmente de aquellos que se apoyan sobre una situación de desprotección material de la víctima—, o al menos dificultar su persecución de manera notable. En esa tesitura, y ante colectivos que, por falta de información, diferencias culturales o escasa adaptación a los hábitos mayoritarios en la sociedad española, pueden

ser manipulados con facilidad, interesa especialmente hacer patente la idea de que las fuerzas y cuerpos policiales están, antes que nada, para perseguir delitos y procurar la puesta a disposición judicial de los que aparezcan como culpables de los mismos.

En consecuencia se dirigió una recomendación a la Dirección General de la Policía para que se impartiesen las instrucciones oportunas a fin de que no se incoe expediente administrativo sancionador al amparo de la Ley de Extranjería a los extranjeros en situación irregular que acudan a las comisarías de policía para denunciar haber sido víctimas de delito.

La respuesta de la citada Dirección General no se muestra favorable a acoger la recomendación, puesto que en su opinión esto supondría una inhibición en el ejercicio de las competencias atribuidas al Cuerpo Nacional de Policía que resultaría incompatible sin infringir el ordenamiento jurídico.

No puede ocultarse la sorpresa que ha causado en esta Institución la respuesta recibida, cuyo sentido es radicalmente contrario al consignado en otros informes y, en concreto, al emitido en la investigación de la que se ha dado cuenta con anterioridad en este mismo epígrafe. Así pues, está previsto solicitar a la Dirección General de la Policía que aclare la discrepancia que parece haber entre sus propios criterios. En el próximo Informe se dará oportunamente cuenta de la respuesta recibida (0315783).

6.8.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento

Puede comenzarse este epígrafe haciendo mención de una queja en la que se discutía la retención de un pasaporte por funcionarios de la Comisaría Provincial de Alicante. Dicha retención se acordó con carácter previo a la iniciación del expediente sancionador y sin el preceptivo acuerdo de la autoridad gubernativa con competencia para la resolución de expedientes de expulsión en la provincia de Alicante.

El artículo 60 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tanto en la redacción existente en el momento en que acaecieron los hechos como en la actual, permite la adopción de la medida cautelar de retirada de pasaporte «durante la tramitación del expediente sancionador en el que se formule propuesta de expulsión». Quedó acreditado en el transcurso de la investigación que la retirada del pasaporte no se produjo durante la tramitación del procedimiento sancionador, sino con anterioridad a la incoación del procedimiento, sin que tan siquiera se hubiera procedido finalmente a su inicio.

Por otro lado, el informe recibido señalaba que la medida había sido adoptada por la Comisaría Provincial de Alicante «a fin de proponer al Subdelegado del Gobierno la confirmación de dicha medida cautelar». Nuevamente debe aludirse al artículo 60 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que permite al instructor de un expediente de expulsión proponer a la autoridad gubernativa la retirada de pasaporte, pero en ningún caso autoriza al instructor a acordar la adopción de esa medida, sometiéndola a ulterior convalidación. Además, se indicaba que tal solicitud de confirmación no fue finalmente elevada al Subdelegado del Gobierno de Alicante, dado que ni tan siquiera llegó a incoarse expediente sancionador.

A la vista de los datos obrantes en el expediente quedó acreditado que la retirada del pasaporte en cuestión se acordó por órgano carente de competencias y sin que se hubie-

ra iniciado el procedimiento sancionador en el curso del cual puede adoptarse esta medida cautelar. Esto motivó la emisión de una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Alicante para que dejara sin efecto el acuerdo de retirada del pasaporte, adoptando las medidas procedentes para la devolución de dicho documento a su titular o a un representante del mismo debidamente acreditado. La Subdelegación comunicó la aceptación de la sugerencia (0313266).

Debe hacerse mención de la recomendación remitida a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración sobre la notificación directa y personal a los interesados de la incoación de los expedientes sancionadores que puedan conllevar su expulsión, especialmente los instruidos por el procedimiento preferente. Esta recomendación trae causa de una anterior, de la que se dio amplia cuenta en el pasado Informe anual, formulada a la Subdelegación del Gobierno en Cuenca que fue rechazada por la misma.

La disconformidad con los argumentos empleados por esa Subdelegación del Gobierno llevó a esta Institución a elevar el asunto a la consideración de la referida Secretaría de Estado. En primer lugar se expuso en detalle el asunto que había motivado la intervención de esta Institución, esto es el seguimiento con carácter general de expedientes de expulsión por estancia ilegal contra personas a las que previamente había denegado permiso de trabajo y residencia dentro del proceso de arraigo desarrollado al amparo de lo previsto en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, valiéndose para ello del envío de las notificaciones de la incoación de expediente de expulsión por correo certificado al domicilio fijado a efectos de notificaciones en las solicitudes de permiso de residencia, que no era el domicilio de los interesados, sino el de una organización no gubernamental.

Acto seguido se trasladó a la Secretaría de Estado la preocupación de esta Institución con tal modo de actuar, ya que en este caso se ha utilizado la información facilitada voluntariamente y de buena fe por los interesados para obtener su documentación para iniciar en su contra expedientes sancionadores por estancia irregular, sin que pueda obviarse la paradoja de que estas solicitudes se presentaron dentro de un proceso iniciado por la Administración precisamente para la documentación de extranjeros y cuya premisa era su situación irregular en España.

A juicio de esta Institución, tal actuación no podía considerarse acorde con el principio de buena fe que debe regir las relaciones entre la Administración y los administrados y, obviamente, su generalización generaría reticencias para la formulación de solicitudes por extranjeros que legítimamente consideren reunir los requisitos exigidos para la obtención de permiso de residencia, ante el temor de ver no sólo rechazadas sus solicitudes, sino también decretada su inmediata expulsión.

En lo que se refiere al lugar en el que se han practicado las notificaciones, esta Institución estima que la notificación de incoación de un expediente a un domicilio que no es el lugar donde reside el expedientado, fijado a los solos efectos de notificaciones en un procedimiento distinto, no puede considerarse ajustada a derecho.

A este respecto, ha de señalarse que la argumentación de la Subdelegación del Gobierno de Cuenca respecto de que el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviem-

bre, a falta de domicilio fijado en el expediente permite la notificación en «cualquier lugar adecuado a tal fin» resulta falaz, pues omite que esa previsión está referida exclusivamente a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, y no a los procedimientos sancionadores, en los cuales, la garantía del derecho de defensa exige tener constancia de la recepción del acuerdo de incoación por parte de los interesados o de sus representantes. Tales notificaciones, así practicadas, sólo pueden surtir efecto cuando los interesados realicen actuaciones que supongan el conocimiento de la resolución o acto objeto de la notificación.

En lo que respecta a la notificación de las resoluciones de incoación de expediente de expulsión por correo certificado, ha de señalarse que, ciertamente, el ejercicio de la potestad sancionadora por la comisión de infracciones previstas en la Ley de Extranjería se debe acomodar a lo dispuesto en la Ley 30/1992, y es de aplicación supletoria el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se establece el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (artículos 50 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y 92 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio).

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su actual redacción, no establece expresamente ninguna excepción a las normas generales sobre notificación de resoluciones contenidas en la Ley 30/1992, por lo que, en principio, las resoluciones de incoación de expedientes de expulsión deben practicarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de este texto legal, siendo válidas las notificaciones cursadas por correo certificado al domicilio del interesado. No obstante, los procedimientos administrativos que pueden llevar a la expulsión del territorio español presentan una esencial especialidad respecto a la mayoría de los procedimientos administrativos, cual es el derecho a la asistencia jurídica gratuita, enunciado en el artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita se explicita y reitera en el artículo 63 de la misma ley, por el que se regula el procedimiento preferente, aplicable, entre otros supuestos, a los casos en los que la causa de expulsión es la contemplada en el apartado a) del artículo 53 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, esto es, encontrarse irregularmente en territorio español.

Dicho precepto regula para los supuestos de tramitación de procedimiento preferente el derecho de asistencia letrada, que se proporcionará de oficio, «en su caso», como un derecho no vinculado a la situación de detención preventiva del extranjero, sino con la misma iniciación del expediente que puede llevar a la expulsión. Esta conclusión podía deducirse de una interpretación integrada de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, antes de su última modificación, y queda claramente establecida en la actual redacción del artículo 63 de dicho texto, realizada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

Sentado lo anterior, parece que la notificación por correo de las resoluciones de incoación de expedientes de expulsión por el procedimiento preferente sólo pueden considerarse ajustadas a derecho cuando garantice la efectividad de la asistencia letrada en la fase de alegaciones. En estas circunstancias, el ejercicio por parte del expedientado del derecho a asistencia jurídica gratuita obligaría a poner en marcha el procedimiento para la designación de abogado de oficio previsto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. El interesado debería instar el reconocimiento del derecho al

Colegio de Abogados correspondiente a su domicilio (artículo 12 de la Ley 1/1996) y acreditar que cumple con los requisitos para recibir esta asistencia, entre otros, su insuficiencia de recursos económicos (artículo 13), tramitándose el correspondiente procedimiento para el reconocimiento o denegación del derecho.

Resulta obvio que la tramitación de este procedimiento haría inviable la posibilidad de que el interesado formulara alegaciones en el procedimiento de expulsión en el plazo máximo de 48 horas previsto en el artículo 63 de la Ley Orgánica 4/2000, por lo que sería necesario que paralelamente instara de la autoridad gubernativa la suspensión de dicho plazo, en tanto se sustanciara el procedimiento para la designación de abogado de oficio. Esta suspensión debería ser necesariamente concedida, a fin de evitar la indefensión del afectado en el expediente y llevaría aparejada la imposibilidad, en la generalidad de los casos, de tramitar el procedimiento de expulsión en los plazos reducidos que determina la ley.

De lo anterior se puede colegir que, si bien la notificación por correo certificado no está expresamente prohibida en los procedimientos administrativos que pueden llevar aparejada la expulsión, la propia configuración legal de estos procedimientos, y concretamente el procedimiento preferente regulado en los artículos 63 y siguientes de la Ley Orgánica 4/2000, se compadece mal con la notificación por correo al domicilio del interesado (evidentemente con mayor razón se puede afirmar lo mismo respecto de la notificación edictal de la incoación), y parece exigir la notificación personal al interesado, a fin de que éste pueda disponer en un breve lapso de tiempo de un letrado del turno de oficio que le asista en la formulación de alegaciones dentro del plazo de 48 horas previsto en la ley.

Por otra parte, los expedientes en los que la infracción que se atribuye al expedientado es precisamente la estancia ilegal en territorio español, requieren que la irregularidad de la estancia se verifique en el momento inmediatamente previo a la iniciación del expediente sancionador; lo que parece exigir con mayor motivo la notificación personal interesado. La notificación por los trámites del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la incoación de un expediente de expulsión por estancia ilegal llevaría a la paradoja de que el extranjero al que se le imputara la estancia ilegal y voluntariamente hubiera abandonado España (en cumplimiento, por ejemplo de una orden previa de salida obligatoria) no podría alegar la improcedencia de continuar con el procedimiento porque nunca conocería la acusación, por lo que el expediente continuaría con las correspondientes notificaciones edictales, dictándose resolución sancionadora con la correspondiente prohibición de entrada.

Resulta, por tanto, evidente que el conocimiento cierto e indubitado que los interesados se encuentran en España es un presupuesto esencial para la iniciación de un expediente de expulsión por estancia irregular; y esta certeza tan solo la garantiza la notificación personal y no los medios de notificación previstos en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En vista de todo lo expuesto y a efectos de resolver de un modo definitivo la cuestión, el texto de la recomendación abogaba por la incorporación al Reglamento de Extranjería, entonces en fase de elaboración, de una previsión respecto de la necesidad de que en el procedimiento preferente, y concretamente en los supuestos incoados al amparo de lo

dispuesto en el apartado a) del artículo 53 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, la notificación de la resolución de incoación del procedimiento sancionador se practique directa y personalmente al expedientado.

También se elevaron a la Secretaría de Estado los antecedentes de la investigación de referencia, a fin de que se impartieran instrucciones a la Subdelegación del Gobierno de Cuenca, con el objeto de dejar sin efecto las resoluciones que traen causa de los procedimientos iniciados en la forma que aquí ha quedado expuesta, así como sobre la manera de practicar notificaciones en los procedimientos que pueden llevar aparejada la expulsión.

La Secretaría de Estado comunicó que no consideraba oportuno asumir la recomendación. Sin embargo los argumentos empleados por la Administración para justificar su decisión no resultan adecuados, toda vez que se limitan a una exposición formal de las normas sin asumir que las consecuencias prácticas que se derivan de las mismas implican un menoscabo para las garantías que el procedimiento reconoce a los interesados. En consecuencia el Defensor del Pueblo debe reseñar ante las Cortes Generales el presente caso, por considerar que el seguimiento de su recomendación hubiera supuesto una mejora sustancial de la norma reglamentaria, sin que le hayan aportado razones que justifiquen de manera convincente el rechazo de la misma (0202088).

En otro orden de cosas, en los dos últimos informes se han referido los problemas apreciados para que la Delegación del Gobierno en Ceuta dejara sin efecto determinadas órdenes de expulsión por prescripción de las mismas. Ante el criterio de dicha Delegación de negarse a acceder a las sugerencias que se formulaban, el Defensor del Pueblo elevó la cuestión a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, instándola a que dictase las instrucciones pertinentes que asegurasen la aplicación práctica y efectiva de la prescripción por parte de la Delegación del Gobierno en Ceuta.

En 2004 se recibió la respuesta de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración que manifestó compartir los criterios expuestos por esta Institución, cuya síntesis puede encontrarse en los informes correspondientes a los años 2002 y 2003, habiendo instruido a la Delegación del Gobierno en Ceuta para que procediera a declarar la prescripción en el caso que se había sometido a su consideración. La Institución ha verificado que el mismo criterio ha sido seguido en otros casos similares, por lo que ha procedido a concluir las investigaciones (0213878, 0215531, 0316330 y 0417464).

6.8.3. Intervenciones relativas a la tramitación de las expulsiones

En el anterior Informe se hacía mención de las novedades registradas en una investigación que, en principio, se tramitó con la Delegación del Gobierno en Madrid, a consecuencia de las quejas presentadas por personas a las que se les habían incoado procedimientos de expulsión mientras continuaba pendiente la resolución de los recursos de reposición que presentaron contra la denegación de sus solicitudes de documentación por arraigo, formuladas en su día al amparo del artículo 31.4. de la Ley de Extranjería entonces vigente y en virtud de una decisión gubernamental. Como se recordará, este proceso extraordinario se desarrolló a lo largo de 2001 y finalizó el 31 de julio de ese año. Esta Institución consideró improcedente la incoación de expedientes de expulsión a aquellos ciudadanos extranjeros que se encontraban a la espera de que se resolviera el

recurso de reposición formulado contra la denegación inicial de sus solicitudes de permiso de residencia. Para ello se tomó en consideración tanto la propia naturaleza del procedimiento, de hecho una nueva regularización, así como las condiciones materiales en que se desarrolló.

Por ello en la recomendación emitida en 2003 a la Delegación del Gobierno en Madrid se instaba a la revocación de las resoluciones de expulsión —y al archivo de los expedientes aún no concluidos— instruidos a ciudadanos extranjeros cuyos permisos solicitados al amparo del procedimiento de arraigo se encontraran aún en trámite, bien por falta de resolución de la propia solicitud, bien porque hubieran impugnado la resolución denegatoria y se estuviera pendiente de resolver el recurso.

A la vista de la respuesta recibida de la Delegación del Gobierno en Madrid, que se amparaba en la ejecutividad de los actos administrativos, indicando que la interposición del recurso de reposición contra la denegación del permiso de residencia no paralizaba el plazo de salida obligatoria y que la vulneración de ese plazo constituía una infracción prevista en el artículo 53.a) de la Ley de Extranjería, se elevó la cuestión a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, la cual coincidió sustancialmente en su informe con la Delegación del Gobierno en Madrid, por lo que procede dar cuenta en este punto de la disparidad de criterios apreciada entre la Administración y esta Institución constitucional (0216270).

Pasando a otra cuestión, una ciudadana rumana manifestó su disconformidad con la incoación de un expediente de expulsión, por infracción del artículo 53.a) de la Ley de Extranjería, por parte de la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa.

La interesada señalaba que le había sido incoado tal expediente de expulsión y manifestaba su disconformidad con la imputación de la comisión de dicha infracción informándonos que su pasaporte se encontraba en vigor (es el único documento que se exige a los ciudadanos rumanos para entrar en España) y que figuraba en el mismo un sello de entrada por Austria en el Espacio Schengen estampado veintinueve días antes de la fecha en que se incoó el expediente.

Según la información requerida a la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa, la detención de la interesada y la incoación del expediente se produjo porque al mostrar su pasaporte se observó que carecía de declaración de entrada en España. Mantenía la Subdelegación que ese hecho es incardinable en la infracción tipificada en la letra a) del artículo 53 de la Ley de Extranjería. Sin embargo, la redacción del citado artículo, es la siguiente:

«Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido o tener caducada más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de residencia o documentos análogos, cuando fueren exigibles y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de los mismos en el plazo previsto reglamentariamente».

Por su parte, el artículo 29 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, de ejecución de la citada Ley, establece que los extranjeros que accedan a territorio español procedentes de un Estado con el que España haya firmado un acuerdo de supresión de controles fronterizos, tendrán la obligación de declarar la entrada, estableciéndose un plazo gene-

ral de 72 horas para ello. Si bien es cierto que ese artículo 29, en su apartado 1, *in fine*, establece que si no se acreditan los requisitos previstos en la normativa vigente la permanencia de dichos ciudadanos en España será irregular, esta Institución entiende que no es posible subsumir la citada irregularidad en el tipo de infracción del artículo 53.a), por lo que no sería posible que dicha irregularidad pueda ser sancionada con la expulsión, prevista para dicha infracción por la normal legal.

A este respecto ha de tomarse en consideración la sustancial premisa jurídica que impide que la norma reglamentaria, particularmente en materia sancionadora, amplíe los estrictos términos de la ley. Esta Institución no ignora la existencia de pronunciamientos judiciales que consideran una obligación de los extranjeros demostrar que han cumplido con el deber de declarar su entrada. Ahora bien, ha de repararse en que en el presente caso constaba una fecha de entrada en el espacio Schengen que hacía imposible que la interesada hubiera permanecido en España un periodo superior a 90 días. Desestimada por improcedente la subsunción en el tipo de infracción del artículo 53.a), y dado que la irregularidad de la interesada se produce por la carencia de declaración de entrada a las autoridades policiales españolas, se formuló una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno para que revocara de oficio el expediente abierto, por no corresponderse la conducta sancionable con la descrita.

En su respuesta la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa comunicaba que, tras la recepción de la sugerencia formulada por esta Institución, se solicitó informe a la, entonces, Dirección General de Extranjería e Inmigración del Ministerio del Interior, la cual consideró que no procedía aceptarla y que debía continuarse con la sustanciación del expediente incoado a la interesada.

Producido, entre tanto, el cambio de la estructura orgánica y competencial en lo que a inmigración se refiere, se resolvió elevar la sugerencia a la Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que asumió las funciones de la anterior Dirección General de Extranjería e Inmigración. En el momento de redactar este capítulo aún no se ha recibido la respuesta, por lo que se dará cuenta de la misma en el próximo Informe (0317265).

Siguiendo la doctrina tradicional de esta Institución, han continuado efectuándose actuaciones para solicitar a las autoridades gubernativas la demora en la materialización de expulsiones cuando se ha presentado por los interesados solicitud de suspensión provisional ante la jurisdicción contenciosa y no ha recaído aún decisión sobre el asunto.

Así ocurrió con una queja tramitada ante la Subdelegación del Gobierno en Málaga en el caso de un ciudadano saharauí que iba a ser expulsado a Argelia y que manifestaba temer por su vida en los campos de Tindouf. La Subdelegación comunicó la aceptación de la sugerencia formulada por esta Institución (0409088).

En otra queja se planteó el caso de un ciudadano extranjero al que se le había incoado un expediente de expulsión por estancia irregular. El ciudadano acreditó ante esta Institución que se hallaba casado con una ciudadana española y tenía un hijo también español. Se remitió una sugerencia a la Delegación del Gobierno en Madrid para que dejara sin efecto la resolución de expulsión, disponiéndose la inmediata puesta en libertad del interesado que se encontraba en el centro de internamiento de la capital.

La Delegación del Gobierno comunicó la aceptación de la sugerencia y señaló que la incoación se produjo al no haber manifestado el interesado ninguno de los vínculos antes referidos. Así pues, se concluyó la investigación (0401324).

Una cuestión similar se trató en una queja presentada por una ciudadana española que señalaba que su compañero sentimental y padre de su hijo se encontraba internado a la espera de que se ejecutase la resolución de expulsión que sobre él pendía. Esta Institución en atención a la situación familiar del interesado consideró que debía dejarse sin efecto la resolución de expulsión dictada. Durante la tramitación de la investigación se tuvo conocimiento de que la orden de expulsión había sido recurrida ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, la cual acabó finalmente dando la razón a los interesados, al apreciar la caducidad de la resolución. A la vista de la satisfactoria resolución del asunto se procedió a concluir las actuaciones (0419061).

Una ciudadana colombiana acudió ante la Institución indicando que se le había incoado expediente de expulsión por estancia irregular, pese a ser madre de una niña de nacionalidad española que contaba cuatro años de edad. Esta alegación no fue considerada por el instructor del expediente. Requerida información a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, dicho órgano respondió manifestando que, a la vista de las circunstancias indicadas por esta Institución, había procedido a revocar la orden de expulsión dictada. También indicó que se procedería a resolver un permiso de residencia y trabajo con exención de visado presentado por la interesada a la luz de la información recibida (0417281).

En otra queja, un ciudadano extranjero interno en el centro penitenciario de Navalcarnero (Madrid), señalaba que se le había incoado un expediente de expulsión, no obstante residir en España desde hacía trece años, estar casado con una ciudadana que disfruta de permiso de trabajo y residencia y tener dos hijos con nacionalidad española. Se dio traslado de los antecedentes a la Delegación del Gobierno en Madrid, interesándole que verificara la documentación aportada y, en caso de ser cierta, se dejara sin efecto la orden de expulsión. La Delegación respondió comunicando que había dispuesto el archivo del expediente en atención a las circunstancias familiares del interesado que no se conocían en el momento en que dictó la resolución de expulsión (0309533).

Pasando a otra cuestión, un letrado se dirigió a esta Institución indicando que la Subdelegación del Gobierno en Cádiz pretendía que su representada desistiera del recurso contencioso-administrativo presentado contra la resolución de expulsión que había dictado aquella Subdelegación, antes de adoptar una decisión sobre el archivo del expediente al haberse producido el matrimonio de la interesada con un ciudadano español.

En el informe solicitado, la citada Subdelegación confirmaba en lo esencial las manifestaciones del letrado, considerando que si bien es cierto que se tenía en cuenta el hecho del matrimonio como una consideración extraordinaria, merecedora de la revocación de la expulsión, la existencia de un proceso judicial impedía adoptar cualquier decisión sobre una materia sometida a decisión de los tribunales.

El Defensor del Pueblo no consideró adecuado el criterio sostenido por la Administración en este caso, puesto que no se apreció que existiera obstáculo legal alguno para proceder a la revocación y archivo de la expulsión. Ha de considerarse que la Ley de la

Jurisdicción Contencioso-Administrativa contempla explícitamente la posibilidad de allanamiento de las demandas formuladas, lo que supone aceptar la pretensión del actor en el pleito.

El demandado —que en este caso obviamente resulta ser la Administración competente—, según prevé el artículo 75.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, puede allanarse cumpliendo los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo 74, que señala la necesidad de presentar testimonio del acuerdo adoptado por el órgano competente con arreglo a los requisitos exigidos por las leyes o reglamentos respectivos.

En el presente caso el reconocimiento total de las pretensiones del demandante se reconduce a la revocación de la orden de expulsión, de tal manera que, revisado el expediente y a la vista de las circunstancias modificativas acreditadas, no sólo no resulta inadecuado acordar el archivo de la orden de expulsión, sino que *a priori* parecía lo más lógico. Ello conduciría a que el juez dictase auto declarando terminado el procedimiento al haber perdido este su objeto, según dispone el artículo 76.2 de la Ley antes citada.

En consecuencia, y apreciando que el criterio seguido en este caso parecía tener alcance general, se remitió una recomendación a la Subdelegación del Gobierno en Cádiz para que se adoptasen las medidas pertinentes a fin de revocar las resoluciones de expulsión dictadas por estancia irregular en aquellos casos en los que se hayan producido circunstancias modificativas que impidan en la práctica la expulsión y con independencia de que tales resoluciones estén impugnadas en vía judicial. La Subdelegación comunicó la aceptación de la recomendación, así como la revocación de la orden de expulsión dictada en su día contra la interesada y la concesión a la misma de una tarjeta comunitaria. En atención a todo ello se cerraron las actuaciones (0309738).

6.8.4. Seguimiento de la investigación sobre las instalaciones del aeropuerto de Madrid-Barajas destinadas a la custodia de extranjeros en trámite de expulsión

En el pasado Informe anual se aludía a la investigación abierta a instancias de una letrada del Colegio de Madrid que, entre otras cuestiones, indicaba que un representado suyo había sido internado, por medio de un auto judicial emitido por un juzgado de Algeciras, en la denominada «sala de repatriaciones» del aeropuerto de Madrid-Barajas.

Esta Institución señaló a la Administración que la creación de un centro de internamiento requería de unas formalidades y exigencias, especialmente de accesibilidad, que no podían reunirse en las instalaciones aludidas. Por lo tanto se consideró que las planillas del Cuerpo Nacional de Policía debían abstenerse de solicitar la autorización judicial de los internamientos en estas dependencias, al tiempo que los jueces deberían ser informados de que estas dependencias no figuran entre los centros de internamiento regularmente habilitados.

De acuerdo con la naturaleza de estas instalaciones, en opinión del Defensor del Pueblo, tan solo resulta posible que las mismas se utilicen para la permanencia de extranjeros en vías de expulsión, una vez que haya cesado el internamiento. Por esta razón los interesados únicamente podrán permanecer en esta sala un plazo de setenta y

dos horas debiendo quedar en libertad si se sobrepasa este plazo, sin que resulte admisible la prolongación de su detención en este recinto por ninguna causa.

A fin de seguir las actuaciones se puso de manifiesto la posición de esta Institución a la Secretaría de Estado de Seguridad y a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. La primera de ellas ha respondido indicando que en la actualidad las instalaciones se utilizan, para evitar el ingreso de los expulsados en los calabozos de las dependencias policiales del aeropuerto, conforme al criterio mantenido por esta Institución. Asimismo se indica que los internamientos en esta sala se produjeron a finales de 2003 y constituyeron casos puntuales que no han vuelto a repetirse. El Defensor del Pueblo celebra que la cuestión haya sido adecuadamente reconducida (0316094).

6.8.5. Seguimiento de la investigación sobre la detención y traslado hasta Algeciras de inmigrantes en situación irregular a fin de incoarles expedientes de expulsión

Durante el año 2004 ha continuado la tramitación de la investigación con los diversos organismos con los que se mantenía abierta a la espera de conocer sus respuestas a las recomendaciones que les fueron formuladas a cada uno de ellos.

Como puede verse más en extenso en el Informe del pasado año, la Institución centró su interés en cuatro aspectos, a saber: la situación jurídica de los ciudadanos extranjeros detenidos en Palos de la Frontera (Huelva); el hecho de su traslado hasta Algeciras (Cádiz); problemas de comunicación entre administraciones que se apreciaron; y, las cuestiones relacionadas con la forma de solicitar y autorizar los internamientos.

Respecto del primero de ellos, la situación jurídica de los detenidos, se formuló una recomendación a la Dirección General de la Guardia Civil, para que cuando algún ciudadano sujeto a un procedimiento de extranjería deba permanecer bajo la responsabilidad y custodia de los efectivos de ese instituto armado se le tenga en calidad de detenido y, en consecuencia, se proceda a informarle de los derechos que en tal condición le asisten desde el primer momento en que se evidencie que va producirse una demora en su entrega.

La respuesta de esa citada Dirección General indica que con carácter general se procede en la forma indicada en la recomendación. En este caso concreto se defiende, apoyándose en un informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio del Interior, que la actuación de la Guardia Civil fue correcta. El argumento central es que en este supuesto fueron respetados los derechos de los afectados, puesto que, aunque la normativa prevé que las personas que no pueden ser identificadas sean remitidas a dependencias próximas que cuenten con medios adecuados para realizar las oportunas diligencias, debe ponderarse que la excepcionalidad del caso no justifica una ingente inversión en medios necesaria para minimizar las molestias de los interesados.

Por otra parte la Dirección General de la Guardia Civil realiza en su respuesta una interpretación legal del marco de actuación de sus dotaciones en la interceptación de extranjeros, que esta Institución no puede compartir, porque implicaría la admisión de un *tertium genus* entre la libertad y la detención que no resulta posible en nuestro derecho.

Así pues, el Defensor del Pueblo acoge con satisfacción el criterio seguido con carácter general por la Dirección General de la Guardia Civil, pero no puede considerar correcta la excusa de la excepcionalidad de las circunstancias para permitir que se produzca una detención que dura largo tiempo y no se dé cumplimiento a las garantías previstas para la misma.

El segundo aspecto de interés venía determinado por el traslado de los detenidos desde Palos de la Frontera hasta Algeciras, a fin de iniciar allí las actuaciones de extranjería que resultasen procedentes. Como quiera que se entendió que un traslado a casi 280 kilómetros resultaba una medida desproporcionada en atención a los fines del mismo, se formularon sendas recomendaciones a la Delegación del Gobierno en Andalucía y a la Dirección General de la Policía para que adoptase medidas a fin de racionalizar los operativos especiales de control de extranjeros, con el objeto de que si resulta preciso proceder a la detención de varios de ellos se procure que los trámites se realicen dentro de la demarcación del partido judicial en que tuvo lugar la detención y, en cualquier caso, dentro de los límites provinciales. A criterio de esta Institución, en los operativos referidos debe primarse la necesidad de no efectuar gravosos desplazamientos con los ciudadanos hasta tanto no quede determinado qué ha de hacerse respecto de cada uno de ellos. Ambos organismos manifestaron aceptar la recomendación.

La tercera cuestión aludía a la necesidad de que en aquellos operativos policiales que impliquen la necesidad de movilizar a un número significativo de extranjeros, se indique a los servicios responsables de los mismos la conveniencia de establecer los oportunos cauces de comunicación con las demás Administraciones públicas que puedan estar concernidas, a fin de evitar en lo posible situaciones de emergencia social para la que no exista la adecuada previsión. La recomendación que se formuló a la Delegación del Gobierno en Andalucía y a la Dirección General de la Policía estaba motivada en el hecho de que, tras la realización de los trámites en Algeciras, se produjo la puesta en libertad de la mayor parte de los extranjeros trasladados hasta esa ciudad, habiendo tenido que hacerse cargo de ellos, puesto que los interesados no disponían de dinero ni de ropa o útiles de aseo, los servicios sociales del Ayuntamiento en fechas festivas y sin haber sido alertados de la situación. Finalmente el Ayuntamiento de Algeciras acabó pagando el billete de retorno de los interesados al punto de origen. Uno y otro organismo comunicaron la aceptación de esta recomendación, si bien la Dirección General de la Policía consideraba suficiente a este respecto los contactos mantenidos con Cruz Roja en Palos.

El Defensor del Pueblo no puede admitir esa objeción, puesto que la inicial colaboración de Cruz Roja en Palos de la Frontera (Huelva) en modo alguno puede hacer suponer razonablemente que su asistencia fuera a prolongarse hasta Algeciras, sobre todo si no medió una solicitud en tal sentido. En dicha circunstancia lo más adecuado hubiera sido dar cuenta de las previsiones existentes a la Administración que debería hacerse cargo de la situación, en este caso la municipal, responsable de los servicios sociales básicos.

En cuanto a la forma en que se llevaron a cabo las solicitudes de internamiento, se distinguieron dos cuestiones. La primera de ellas era la necesidad de objetivar unos criterios de prelación para solicitar los internamientos en función de las circunstancias individuales de cada uno de los afectados, cuando existe un número de plazas en los centros de internamiento menor que el de extranjeros en situación de poder ser internados,

en lugar de por la pura aleatoriedad. En relación con esto se remitió a la Dirección General de la Policía una recomendación, en la que también se indicaba la conveniencia de que tales criterios fueran puestos en conocimiento de la autoridad judicial a la que corresponda autorizar los internamientos en cada caso.

La respuesta a la recomendación puso de manifiesto que no se compartía el criterio de fondo de la misma. Sin embargo esta Institución insistió ante la Dirección General de la Policía sobre el hecho de que el internamiento de extranjeros no es una medida autónoma, sino que su única y exclusiva función está al servicio de asegurar la expulsión que pudiera decretarse en el marco del correspondiente procedimiento. Así las cosas lo que tendrá que evaluarse no es el número de las plazas disponibles en los centros de internamiento, sino las posibilidades reales de que la expulsión de los que deban ser internados pueda ejecutarse. Si el criterio es que en casos en que no quepa deducir diferencias —lo cual ya es mucho suponer porque diferencias pueden y deben establecerse siempre, por ejemplo en razón de la edad, la salud, el mayor o menor tiempo de permanencia, la situación documental y un largo etcétera- debe procederse a solicitar el internamiento de unas personas concretas sobre la base de la pura aleatoriedad, cabe deducir a contrario que ninguno de los internamientos está suficientemente justificado y, por tanto, todos serían prescindibles. Esta impresión se ve afianzada por el hecho de que en el caso objeto de la presente investigación ninguno de los internados pudo ser expulsado y quedaron todos finalmente en libertad, al no ser documentados por el país cuya nacionalidad alegaban poseer.

Por otro lado, nada decía el informe sobre la presentación a la autoridad judicial que debe autorizar los internamientos de los criterios seguidos para decidir en qué expedientes se solicitaría el internamiento y en cuáles no. Esta información resulta, en opinión de esta Institución, altamente relevante a la hora de que el juez en cuestión se forme adecuadamente un criterio sobre la pertinencia de sacrificar o no el derecho a la libertad de cada uno de los extranjeros sobre los que pende esa posibilidad.

Finalmente en relación con la recomendación cursada también a la Dirección General de la Policía para que se recordase a los servicios periféricos con atribuciones en extranjería, la necesidad de atenerse estrictamente a la legislación sobre competencia territorial de los órganos judiciales, de modo que las correspondientes solicitudes se presenten ante los jueces de instrucción del lugar de la detención de los interesados, la respuesta fue que la actuación general de los servicios policiales es conforme a la misma. No obstante, en el caso analizado se afirmaba que la decisión concreta correspondió al juzgado de instrucción de Moguer en funciones de guardia.

A la vista de la respuesta recibida se comunicó a la Dirección General la discrepancia entre su información y la recibida del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, que está basada en las actuaciones desarrolladas por el Servicio de Inspección de dicho Consejo. En esta última se indica expresamente que entre los juzgados de primera instancia e instrucción implicados no existió acuerdo alguno para que se procediera a poner a disposición judicial de la sede de Algeciras a los ciudadanos extranjeros detenidos en el partido judicial de Moguer. En el mismo informe se indicaba también que el juzgado de guardia de Algeciras no fue informado por la Policía Nacional del efectivo lugar de detención del ciudadano extranjero.

Al mismo tiempo el Consejo General del Poder Judicial señaló que, como consecuencia de la doctrina sentada por la Audiencia Provincial de Cádiz en un caso sometido a su jurisdicción, los juzgados de instrucción de Algeciras han procedido a tomar medidas para abstenerse de conocer de aquellos supuestos en los que la detención de los ciudadanos extranjeros, a efectos de su posterior expulsión del territorio nacional, no se produzca en el término de ese partido judicial (0302634).

6.8.6. Situación de los ciudadanos extranjeros con resoluciones de expulsión no ejecutables

Como quedó expuesto en el Informe anual correspondiente al año 2002 que se remitió a las Cortes Generales, preocupa a esta Institución la situación jurídica y social en la quedan las personas que, no obstante haber sido objeto de un expediente de expulsión, permanecen en nuestro país al resultar esa resolución inejecutable.

La existencia de una resolución de expulsión, por más que no se ejecute, impide a estas personas acceder a las posibilidades de regularizar su situación, de modo que los plazos necesarios para poder acceder a las autorizaciones de residencia a que hubiere lugar sólo comienzan a contarse desde que finaliza el periodo de prohibición de entrada que lleva aparejada la expulsión y que puede ir de los tres a los diez años.

Quiere ello decir que estas personas, aunque se encuentren en España no pueden en principio trabajar ni acceder a un estatus de residente legal. Obviamente eso les hace candidatos idóneos para asumir empleos en la economía sumergida -con todo lo que esto supone en cuanto a riesgo de explotación laboral o a la falta de condiciones básicas de salud y seguridad laboral- y en algunos casos los lleva a la marginalidad en cualquiera de sus muy variadas formas.

De hecho han sido varias las actuaciones de la Institución relacionadas con este colectivo, cuya atención demanda unos recursos crecientes de los servicios sociales de los lugares en donde se asientan.

Así, durante el presente año se han seguido actuaciones con el Ayuntamiento de Madrid y la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid para conocer el alcance del dispositivo de atención puesto en marcha para la acogida de las personas de origen subsahariano que se asientan en la capital y su Comunidad. El incremento constante del número de personas en situación de precariedad ha llevado a las autoridades municipales a poner en marcha un plan específico para atender a este colectivo, cuya entrada en funcionamiento se ha producido a finales de 2004. Por esta razón esta Institución está recabando mayor información sobre su articulación y las medidas que contempla (0415859).

En otros casos el desplazamiento de un número relevante de integrantes de este colectivo a la búsqueda de oportunidades de empleo temporal, vinculado habitualmente a campañas agrícolas, ha ocasionado situaciones complejas que han desbordado las posibilidades de atención de ciudades pequeñas o zonas rurales. Puede a este respecto recordarse, a título de meros ejemplos, los problemas detectados en Úbeda (Jaén) en el mes de diciembre, donde acudieron desde Madrid varios cientos de subsaharianos a

intentar conseguir trabajo en la recolección de la aceituna, o por la creación de un asentamiento chabolista en San Clemente (Cuenca) en el que vivían principalmente magrebíes que pretendían trabajar en la vendimia durante los meses de junio y julio (0413295).

Cabe esperar que en este momento gran parte de este colectivo pueda alcanzar la regularidad gracias al proceso de normalización que se abrirá a comienzos del 2005. No obstante, a la vista de los trabajos preparatorios caben algunas dudas de que dicho proceso pueda ser aprovechado por muchas de estas personas. Así, la presentación de documentos de identidad o de certificados de antecedentes penales se torna para muchas de estas personas, especialmente subsaharianos, en un requisito de difícil consecución, ya que, por ejemplo, algunos de sus países no cuentan con representaciones diplomáticas en España. Algunos de estos casos podrían subsanarse permitiendo la presentación de la solicitud junto con la petición de una cédula de inscripción, pero evidentemente esa posibilidad no resolvería más que uno de los problemas que se presentarían.

Al propio tiempo, y aun confiando en una disminución radical del número de los extranjeros con resolución de expulsión que no puede ser ejecutada como consecuencia del proceso de normalización, no puede ocultarse el hecho de que no hay signos que permitan pensar en que el colectivo no seguirá incrementándose en el futuro, como consecuencia, principalmente, de la continuación del tráfico de pateras desde África hasta Canarias. A este respecto la voluntad de nuestra Administración de lograr la firma de convenios de readmisión no siempre podrá verse satisfecha, en atención especialmente a las circunstancias de los países signatarios.

La necesidad de aligerar la carga que padecen las islas fruto de este tráfico y el consiguiente reparto de ciudadanos en situación de irregularidad entre diversas zonas de la península, especialmente aquellas que disponen de centros de internamiento, está constituyendo terreno fértil para que las distintas administraciones prodiguen sus disensiones.

La Institución es plenamente consciente de la dificultad que implica articular una vía que permita a los irregulares no expulsables acceder —por más que sea con ciertas limitaciones— al mercado laboral, mas no cabe duda de que, de no hacerse así, estaremos permitiendo la formación de una bolsa de personas en situación de vulnerabilidad que constituirá un grave lastre para la credibilidad de todo el sistema de gestión de la extranjería y la inmigración.

Según tuvo ocasión de manifestar en su momento el Defensor del Pueblo a los Ministros de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales, con motivo de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 14/2003 y ha tenido la ocasión de reiterar en los posteriores contactos habidos con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, no parece lógico ni consecuente que unas personas que van a permanecer en España largo tiempo tengan unas opciones tan escasas para poder subsistir con cierta dignidad. Como ya afirmaba en el Informe anual correspondiente al año 2002, las opciones posibles son básicamente dos: o continuar incrementando el gasto social para atender a estas personas, o permitirles el acceso a ciertos ámbitos laborales en los que les sea posible obtener algunos ingresos.

A este respecto, como mera propuesta a estudiar, se sugirió la posibilidad de que estas personas pudieran acceder a ciertos trabajos en campañas de temporada. Esta Ins-

titución entendió que cabía explorar la posibilidad de establecer un régimen específico aplicable a estas personas, y accesible a través de la atribución de un documento de control de identidad, en el que se les permitiera trabajar, aunque fuera de manera discontinua, formándose con sus cotizaciones un fondo que en el caso de que la expulsión se llevara finalmente a cabo podría ser reclamado por vía consular y, en caso de que el inmigrante finalmente se regularizase, podría ser redirigido a alguno de los sistemas de la Seguridad Social (0401934).

6.9. Oficinas consulares

6.9.1. Atención a los usuarios y garantías de los procedimientos

Tal y como se hizo en el epígrafe correspondiente a la atención a los emigrantes españoles, debe reclamarse también en este ámbito que la reforma integral del servicio exterior ponga el acento en la necesidad de que nuestro sistema consular experimente un salto de calidad que le permita mejorar sustancialmente la atención a los usuarios. Tal reforma, si se quiere que sea verdaderamente integral, ha de tener en cuenta el crecimiento, prácticamente exponencial, de las necesidades en materia de visados que los consulados españoles han vivido en los últimos diez años y dedicar parte del esfuerzo a cuantificar el ritmo de crecimiento previsible de las necesidades futuras. Sin esa planificación objetiva y realista muchos de los temas que integran este epígrafe continuarán formando parte de los sucesivos informes que esta Institución presente a la Cortes Generales.

Una de las cuestiones en las que más han incidido las quejas a lo largo del año 2004 podría enunciarse genéricamente bajo la rúbrica de dificultades de acceso a la información.

En este ámbito puede citarse la queja presentada por una asociación que manifestaba haber detectado la existencia de algunas anomalías en las páginas web de distintos consulados, como consecuencia de lo cual se estaba facilitando una información defectuosa en materia de extranjería.

El detallado elenco de errores recopilado por la asociación fue verificado por esta Institución, observándose que en algunas de las páginas web referenciadas ya han sido introducidas las debidas correcciones. No obstante, se apreció igualmente que figuraban otros puntos en los que no se facilitaba a los usuarios una información enteramente veraz. También se apreciaron casos en que no se habían producido las oportunas adaptaciones a las previsiones introducidas por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Esta Institución dio cuenta a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares de los errores detectados en las páginas web, así como de la información contenida en las mismas que no se acomodaba plenamente a la normativa vigente.

Así, por ejemplo, la página del Consulado General de España en México, contemplaba para la concesión de visados a inversionistas o propietarios de empresas, la exigencia de aportar un certificado expedido por la banca española que acreditase una inversión de 100.000 dólares americanos; en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 14/2003 no se exige en ningún momento una cantidad mínima a invertir para la

concesión de dicho visado y la correspondiente autorización de trabajo y residencia, únicamente se indica que ésta tendrá que ser suficiente. Al propio tiempo se establecía que cabía solicitar visado para el cónyuge e hijos de los anteriores, para lo que deberían acreditarse 15.000 dólares adicionales por cada familiar.

En el caso de la página del Consulado de Montevideo, para los visados en régimen laboral por cuenta propia, además de exigir que se presenten los mismos documentos que para solicitar la autorización de trabajo y residencia por cuenta propia (proyecto empresarial, acreditación de medios económicos, acreditación de haber solicitado licencias y autorizaciones, etc.), con lo que se está obligando a presentar los mismos documentos dos veces, también se exige presentar «referencias españolas y uruguayas que conozcan al solicitante en Uruguay y España (nombre, domicilio, teléfono)», requisito que no aparece en ningún momento en la Ley Orgánica 4/2000. Igualmente extraño resultó que para el visado de reagrupación familiar en régimen comunitario también se solicitasen ese tipo de referencias.

En la página del Consulado de La Habana, se hacía mención a la reforma de la Ley de Extranjería, por lo que todos los trámites y requisitos que en ella figuraban estaban adaptados a la ley anterior. Con ocasión de la tramitación de otra queja pudo apreciarse la existencia de discordancias entre la información de la página web y la facilitada personalmente, pues en la primera no consta la exigencia de aportar copias compulsadas de determinados documentos (0422868).

De hecho, podría continuarse con un largo listado de un tenor muy similar, que se omite para no dilatar estas páginas.

A la vista de todo ello, y teniendo en cuenta el efecto pernicioso que estas deficiencias pueden causar a los ciudadanos, traducible en demoras, desorientación, viajes inútiles y un largo etcétera, se recomendó a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que acometiese una reforma sustancial de las páginas web de los consulados, subsanando los errores apreciados en ellas. Se le indicó igualmente la necesidad de adoptar medidas para adecuar de manera ágil y periódica dicha información al contenido de las reformas normativas que se vayan produciendo en materia de extranjería. En la respuesta recibida de la citada Dirección General se acoge la recomendación, indicándose que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación está llevando a cabo una reforma de sus páginas web que afectará a la información consular, para lo cual se tomarán en cuenta las observaciones realizadas por esta Institución (0411735).

Pasando de la información en la red, a la atención telefónica, son muy frecuentes las quejas que, de una manera central o al hilo de alguna otra cuestión, exponen las dificultades de los usuarios para poder entrar en contacto con las oficinas consulares.

En una queja presentada por una entidad no gubernamental, referente al seguimiento de un visado de reagrupación familiar, se insistía en los grandes problemas que padecían las personas que pretendían entrar en contacto con la sede central de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, a los que en muchas ocasiones les resultaba imposible conseguir su objetivo.

La respuesta de la Dirección General se limitaba a detallar el alcance del servicio de información telefónica, que dispone de tres líneas, más la centralita del organismo, que

cuenta con dos líneas más. Refería también la Dirección General que existe una tercera vía para obtener información, que es la llamada directa a la oficina consular española que esté tramitando el correspondiente visado.

El Defensor del Pueblo debe puntualizar que no duda del esfuerzo que realizan los funcionarios encargados de la atención, pero la realidad evidencia que no resulta suficiente para llegar a un grado de eficacia razonable. Por otra parte, la posibilidad de que los interesados recaben información sobre la tramitación de expedientes por vía telefónica en las oficinas consulares no siempre resulta viable. Además de que se reproducen los mismos problemas de saturación de las líneas ya señalados, ocurre también que algunas oficinas simplemente se niegan a facilitar tal información por teléfono. Ciertamente no se trata de un fenómeno general, pues a esta Institución le consta que hay otros consulados que sí facilitan el seguimiento telefónico, incluso facilitando una clave que permite el acceso a la información sin merma de la confidencialidad. Pero algunos consulados consideran que no deben facilitar información por esta vía. Así lo pudo constatar esta Institución respecto del Consulado General de España en Londres, que afirmaba en una respuesta oficial que tal era su criterio (0421541).

El Defensor del Pueblo señaló a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares la conveniencia de que se impartieran instrucciones para que todas las dependencias consulares siguieran criterios uniformes sobre el modo de acceso a la información a través del teléfono (0317095).

Las dificultades de acceso telefónico son particularmente nocivas cuando los servicios consulares tienen establecidos sistemas de cita previa. Este es el caso de la Sección Consular de la Embajada en Kiev (Ucrania), en los que a la limitación de medios, que está previsto paliar por medio de un cambio de las instalaciones de la cancillería, y al alto número de visados que se solicitan, particularmente en verano, deben unirse las deficiencias de la red telefónica local. La Administración admite que todos estos factores, unidos a la situación que ha atravesado el país a lo largo del año 2004, han supuesto un notable incremento del tiempo necesario para obtener una decisión en relación con la petición de un visado. La Institución considera que, en buena medida, estos problemas podrían paliarse si la Dirección General tuviera prevista la existencia de equipos de refuerzo que pudiera enviar a los consulados más sobrecargados de trabajo ante situaciones como la descrita (0413243).

La relevancia de contar con un servicio telefónico adaptado al volumen de trabajo resulta especialmente apremiante en determinadas legaciones, como es el caso del Consulado en Dakar (Senegal), donde un solo teléfono de información y un tablón de anuncios son los medios disponibles para paliar las deficiencias de información de los usuarios. Ha de repararse especialmente en el hecho de que la demarcación consular de esa oficina abarca seis países (0208297).

Otra cuestión a la que también aluden las quejas con relativa frecuencia es la de las distorsiones causadas en el acceso a los servicios consulares como consecuencia de la actuación de personas que comercian con los puestos de las colas de acceso o pretenden actuar como tramitadores más o menos informales.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación figura en la queja presentada por un ciudadano español, casado con una ciudadana cubana, que debía comparecer ante el Consulado General de España en La Habana para iniciar los trámites de un visado de reagrupación familiar en régimen comunitario a favor de la hija de su esposa. El interesado describía que el acceso al consulado sólo era posible si se aguardaba cola desde la tarde del día anterior y refería con detalle la impunidad con la que actuaban los vendedores de puestos, a los que finalmente había que acabar pagando para lograr entrar en la oficina.

El informe oficial remitido manifestaba conocer la situación descrita por el interesado y haber realizado diversas gestiones con los servicios de seguridad cubanos, para que evitaran ese tráfico, aunque reconocía que tales gestiones no habían tenido demasiados resultados. Esta Institución señaló que, a la vista de la situación, debería estudiarse la posibilidad de implantar sistemas alternativos para facilitar el acceso, tales como la concertación de cita telefónica o a través de internet. En su respuesta la Administración señaló que en el caso de Cuba no resultaba posible plantearse la puesta en marcha de estos sistemas de atención, dada la carencia de teléfonos particulares y las deficiencias del servicio telefónico. En cuanto a internet, su acceso está prohibido para los ciudadanos cubanos.

En esta tesitura, el Defensor del Pueblo entiende que debe hacerse un esfuerzo para convencer a las autoridades locales de la necesidad de que se impliquen activamente en la persecución de las prácticas descritas. También resultaría muy adecuado que, en la medida de lo posible, en el diseño o la reforma de las sedes consulares españolas se contemplara la existencia de espacios para la espera en el interior de la misma, de modo que el acceso a las oficinas quedara directamente bajo la responsabilidad de los servicios de seguridad del consulado (0316791).

Las demoras en la atención por parte del Consulado en Quito (Ecuador) han motivado frecuentes quejas, tanto en lo referente a trámites de visado como a los servicios de legalizaciones. La situación fue personalmente apreciada por la Adjunta Primera durante su visita a aquel país, en la que tuvo ocasión de conocer más en detalle la situación de la oficina y los problemas a los que se enfrenta para lograr una mejora sustancial en la atención a los ciudadanos. En este sentido se ha señalado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que estudie la conveniencia de establecer un segundo consulado de carrera en Guayaquil, a fin de descongestionar la oficina de Quito, recientemente constituida como Consulado General (F0400110).

Respecto a las legalizaciones, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares indicaba que anualmente se superaban las 95.000, siendo de hecho esta oficina la que mayor número de legalizaciones registra entre todas las oficinas consulares españolas. La próxima entrada en vigor para Ecuador del Convenio de La Haya sobre eliminación del requisito de legalización de documentos públicos extranjeros supondrá un fuerte descenso de la carga de trabajo de la sección de legalizaciones, que sería deseable repercutiera en la sección de visados (0411760, 0419650, 0422250, etcétera).

Pasando a otro aspecto de la práctica consular en materia de tramitación de visados, puede reseñarse el caso de una ciudadana ecuatoriana a la que, tras concedérsele en España una autorización de trabajo y residencia, el Consulado General de España en Quito le requirió en el momento de presentar la solicitud del visado el original de la

correspondiente resolución. La interesada manifestaba que, en contra de la información que le había sido facilitada en un primer momento, no se admitía una copia de la resolución que era el documento del que disponía. Aguardar hasta la llegada del original enviado desde España implicaba sobrepasar el plazo de un mes desde la notificación de la resolución que está previsto para la presentación de visados. A la postre el Consulado aceptó la copia y procedió a su verificación con la Delegación del Gobierno en Madrid. No obstante esta Institución debe señalar que no encuentra justificada en este caso la petición inicial del personal del Consulado, toda vez que lo más lógico es proceder desde un primer momento conforme se hizo finalmente, ya que la Administración deberá, en todo caso, asegurarse de que la concesión se ha producido efectivamente, por medio del cruce de datos entre los servicios consulares y los de la delegación o subdelegación correspondiente (0414127).

En el transcurso de la tramitación de otra queja se pudo conocer que el Consulado General de España en Bogotá exigía que la representación legal para la solicitud de visado a favor de menores fuera ejercida por algún familiar directo, si no podía serlo por los padres —que en la mayoría de las ocasiones se encontraban residiendo en España—. La justificación ofrecida indicaba que en aquel país es práctica habitual que los trámites de visados los realicen personas intermedias con fines lucrativos y que eso producía ciertas distorsiones.

El Defensor del Pueblo recordó a la Administración que la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, introducía una disposición adicional tercera en la Ley de Extranjería que exige la comparecencia personal para la presentación de solicitudes de visado y su recogida ante la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida el solicitante. Sin perjuicio de lo anterior, ese mismo precepto establece que en los supuestos de presentación de solicitudes y recogida de visado de estancia, tránsito y residencia por reagrupación familiar de menores, ambos trámites podrán realizarse mediante representante debidamente acreditado.

Así pues, la legislación de extranjería actualmente en vigor exige que la representación que se confiera para formular peticiones de visado que afecten a menores de edad se encuentre debidamente otorgada, sin que se imponga ninguna otra exigencia respecto de la persona que libremente designen los progenitores del menor, ni se limite el derecho de representación a los familiares cercanos o con los que exista algún vínculo de consanguinidad.

A este respecto no resulta ocioso destacar que el artículo 32 de la Ley Orgánica 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación en contra del interesado. En este mismo sentido, dicho texto normativo permite que la acreditación de la representación se lleve a cabo por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado.

Se significó a la Administración que esta Institución considera altamente positivo el hecho de que se establezcan mecanismos de prevención y control dirigidos a evitar que los interesados puedan ser objeto de fraudes o de abusos, si bien ello no puede suponer

en modo alguno una limitación del derecho de los progenitores a conferir su representación legal a aquellas personas que libremente elijan, siempre que dicha representación se acredite en debida forma.

Dado que la exigencia establecida no gozaba de amparo legal, se formuló una recomendación a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares para que impartiera instrucciones a fin de que en las misiones diplomáticas u oficinas consulares españolas se admitan las solicitudes de visado de estancia, tránsito y residencia por reagrupación familiar de menores cuando éstas se formulen por medio de representante debidamente acreditado, sin que en ningún caso se exija que dicha representación se confiera necesariamente a un familiar directo con vínculos de consanguinidad. La citada Dirección General comunicó la aceptación de la recomendación (0216255).

De acuerdo con el criterio expuesto en el anterior Informe anual sobre la conveniencia de que determinados visados de corta duración -particularmente los de personas que tienen vínculos con España o con ciudadanos extranjeros que residen legalmente en nuestro país- fueran motivados con mayor precisión que la alusión a la fórmula común prevista en el Acuerdo de Schengen que viene utilizándose, en los contactos habidos con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se indicó la conveniencia de introducir una previsión en tal sentido en la norma reglamentaria que estaba en preparación. Como puede verificarse en el texto finalmente publicado del nuevo Reglamento, la Administración no ha acogido esta sugerencia del Defensor del Pueblo.

Una ciudadana española, casada con un ciudadano marroquí, planteó su queja por la actuación del Consulado General en Casablanca (Marruecos). La interesada manifestaba que el personal del consulado había exigido a su marido el pago de una tasa, pese a ser la expedición de visado en régimen comunitario gratuita. Señalaba también que le habían cursado solicitudes de presentación de documentos que ya tenía presentados, al tiempo que la notificación de subsanación se había efectuado sin cumplir con las previsiones de la legislación de procedimiento administrativo. Una vez presentados los documentos el esposo de la interesada solicitó que se le entregara copia sellada o se emitiera un justificante de su entrega, lo que no ocurrió.

El informe de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares niega que se requiriera al interesado el pago de tasa alguna y considera que esa impresión pudo producirse por una anotación del monto de la tasa con signo negativo, que se coloca a efectos de contabilidad interna. Respecto de las demás cuestiones el informe de la Administración reconoce que no le resulta posible remitir las notificaciones de subsanación por correo certificado, por restricciones presupuestarias de la oficina consular. También se aporta copia de la disculpa que remitió el Cónsul General en Casablanca a la interesada por no haber entregado a su esposo copia sellada de los documentos presentados, indicando que dicha circunstancia se produjo por la inadvertencia del personal local de las previsiones de la legislación de procedimiento administrativo español. Esta Institución, al tiempo que considera correcta la petición de excusas realizada por el Cónsul, debe manifestar su sorpresa por el hecho de que las personas que prestan sus servicios en la sección de visados de un Consulado español desconozcan que constituye obligación para todas las oficinas públicas sellar las copias de los documentos que reciben, o entregar un recibo acreditativo de su recepción (0421089).

Con motivo de la tramitación de una queja que afectaba al Consulado General de España en Lima, se pudo conocer que en las resoluciones denegatorias de los visados de corta duración no se indicaba la posibilidad que tienen los solicitantes de recurrir tal denegación en vía administrativa, mediante el recurso de reposición.

La información facilitada por la, entonces, Dirección General de Asuntos Consulares y Protección de los Españoles en el Extranjero señalaba que, a pesar de esa omisión, se admitían las solicitudes de revisión o reconsideración cursadas de manera informal.

Sin embargo esta Institución consideró que esa predisposición de la oficina consular en modo alguno resultaba suficiente para obviar que el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece en su apartado 3, que las resoluciones «expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno».

Resulta evidente, pues, que la norma impone una obligación concreta, sin que de la redacción de la misma pueda deducirse que la autoridad administrativa tenga facultad para decidir si expresa o no los recursos que proceden en cada caso.

La cuestión no es nueva, pues la propia Dirección General con la que se llevaba la investigación había informado con anterioridad que se habían cursado instrucciones para atender al criterio manifestado por esta Institución en cuanto a constancia de la información sobre los recursos de reposición en las notificaciones consulares. En atención a ello se remitió una recomendación para que impartiera instrucciones a todas las representaciones consulares a fin de que el contenido de las resoluciones se adaptase efectivamente a lo establecido en el artículo 89 de la Ley 30/1992, expresando por tanto los recursos que procedan en cada caso, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

La Dirección General, en un primer momento respondió indicando que, atendiendo a una recomendación de esta Institución formulada en el año 2001, se había instruido ya a los consulados y las secciones consulares de las embajadas españolas sobre la necesidad de hacer constar los recursos que cabían en cada caso frente a la resolución denegatoria de un visado. Consecuentemente se puntualizó a la Administración que sus instrucciones no habían tenido el efecto pretendido. En una nueva comunicación, esta vez de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, se comunicó la aceptación de la recomendación, indicando que se había recordado al Consulado en Lima la obligación de plasmar en sus resoluciones la posibilidad de interponer el recurso potestativo de reposición frente a aquellos actos que pongan fin a la vía administrativa (0306009).

Para concluir este epígrafe debe reseñarse que la Institución se ha dirigido a la Administración consular, habitualmente por medio de sugerencias, en aquellos casos en los que ha apreciado que la denegación de un visado se había efectuado sin tomar en consideración circunstancias esenciales. Esta intervención ha sido particularmente intensa cuando se apreciaban situaciones de especial vulnerabilidad de los interesados o de personas directamente vinculadas con ellos. También se ha empleado la misma fórmula cuando se ha apreciado que la concesión del visado venía a remediar un problema burocrático, responsabilidad, en todo o en parte, de la Administración española. La respuesta obtenida fue positiva en la mayoría de los casos (0316091, 0401180, 0414097, 0427462, etcétera).

6.9.2. *Visita al Consulado General de España en Nador (Marruecos)*

En el curso de las actividades habituales de supervisión que desarrolla esta Institución, en octubre de 2004 se giró visita al Consulado General de España en la ciudad marroquí de Nador. Esta legación consular es uno de los 7 consulados de carrera existentes en el territorio del Reino de Marruecos. Su demarcación abarca hasta la frontera con Argelia.

La tramitación de los distintos tipos de visados constituye la primera fuente de trabajo para este consulado. Los funcionarios consultados cifraron el volumen anual de presentación de solicitudes de visado en unas 40.000, de las cuales se conceden alrededor de 24.000, la mitad corresponden a algún tipo de visado de residencia y la otra mitad a visados de corta duración.

La actual ubicación de la oficina consular es claramente insatisfactoria, tanto en lo referente al espacio disponible como a las condiciones materiales de dicho espacio. Ello incide muy negativamente en la atención a los usuarios y obligan a que algunos trámites delicados, e incluso jurídicamente declarados reservados no pueden hacerse con una mínima confidencialidad por pura falta de espacio.

En esa línea, el proyectado traslado de los servicios administrativos al edificio conocido como «Farmacia España» habrá de suponer una mejora sustancial, tanto para los propios trabajadores como para los usuarios. Con motivo de ese traslado resulta necesario prever en el nuevo edificio espacios que permitan a los usuarios una espera digna, así como la dotación de ciertas dependencias indispensables.

Se refirió en el curso de la visita la posibilidad de que a medio plazo, con el traslado del colegio «Lope de Vega» a las nuevas instalaciones, cuya construcción está en proyecto, pudiera plantearse en los terrenos que actualmente ocupa este centro una solución más satisfactoria. De considerarse esta opción, esta Institución ha de insistir en que debería prestarse especial relevancia a la posibilidad de establecer dentro del perímetro de la legación un sistema propio de control de seguridad íntegramente dependiente de los servicios policiales españoles.

En cuanto a los medios humanos, se aprecia una clara infradotación de la plantilla, sobre todo en lo referente a la tramitación de visados, que unida al incremento previsible de la carga de trabajo no va a permitir a medio plazo la mejora de la eficiencia del servicio, como sería deseable. Debería procederse a la consolidación de los dos puestos que ahora tienen la consideración de contratos temporales y a un aumento significativo del personal de los negociados más sobrecargados.

En el curso de la visita se puso particular interés en conocer el sistema de cita para la presentación de documentos que tiene establecido el consulado. Según se indicó, hasta septiembre u octubre del año 2003 los documentos de cita se entregaban a las gestorías locales que podían hacer uso de ellos para presentar solicitudes. Esto fue eliminado por los problemas que se fueron detectando y por las reformas legales que exigen la presentación personal. A partir de ese momento se estableció un sistema basado en la entrega de unos números a la puerta del consulado. La numeración es correlativa y no distingue el tipo de gestión a realizar. Estos números, unos ciento veinte al día, dan derecho a acceder a la oficina consular para obtener la oportuna cita en fecha posterior, momento en el cual se presentarán las solicitudes correspondientes.

Para obtener estas citas tiene gran relevancia la cola de acceso al consulado para trámites de extranjería, establecida en el exterior bajo la responsabilidad de la policía marroquí. Debería constituir una prioridad de la organización operativa de este consulado la reducción del apoyo que presta la seguridad marroquí en la organización de las colas, teniendo como objetivo final la eliminación de esta necesidad de colaboración.

En la misma línea, y a fin de incrementar la transparencia de todo el proceso, debería llevarse un registro de las personas a las que se entregan las citas y de los interesados en cada una de ellas. Al tiempo, debe recomendarse que se ponga especial cuidado a la hora de acceder a solicitudes que impliquen la dispensación de un trato diferenciado no sustentable en razones humanitarias o de carácter análogo.

Una vez obtenida la cita y al objeto de dar cumplimiento a las previsiones de la legislación de extranjería, el Consulado exige que la presentación de las solicitudes de que se trate se efectúe la primera vez por parte de los directamente interesados. Por motivos prácticos se admite que en esa primera comparencia se autorice el seguimiento del asunto por parte de un gestor, que en tal caso debe también comparecer en ese acto para que se constituya la representación a su favor. Según la información facilitada, la intermediación de agencias es muy frecuente y ha llegado en algunos momentos al 90% de los asuntos.

Los responsables del Consulado informaron que durante los meses de junio a septiembre del año 2004 se puso en marcha un programa extraordinario que incrementó el número de citas, dado que se detectó una situación de crecimiento constante de los usuarios. Para ello se optó por ampliar el cupo de citas, de modo que las personas que acudieron al Consulado en esos días recibieron una cita para una fecha cercana, habitualmente el propio mes de la petición. Sin embargo, no se adelantaron las citas de las personas que ya la tenían asignada con anterioridad, por lo que en los mismos días coincidieron en la oficina consular personas que pudieron tramitar su solicitud al poco de obtener cita con otras que habían sido citadas cuatro meses antes. Cuando se inquirió sobre la razón por la que no se optó por adelantar las citas, que a priori parece una solución más justa, los responsables del consulado indicaron que esa posibilidad presentaba dificultades prácticas, dada la dificultad para localizar a los interesados con las suficientes garantías.

La iniciativa de incrementar el número de personas citadas para trámites de visado constituye un esfuerzo loable que merece una valoración positiva. No obstante, para el supuesto de que en el futuro resulte necesaria una medida similar sería deseable que se buscara el modo de dar prioridad en la atención a las peticiones más antiguas, a fin de no crear agravios comparativos entre los usuarios.

Se indicó, asimismo, a la Administración que deberían dictarse instrucciones para que en los casos en los que se acceda a una petición de adelanto de una cita, con carácter individual, se deje constancia en el expediente de las razones de fondo que aconsejaron esta decisión.

Para evitar prácticas abusivas de terceros que puedan tener una incidencia negativa en la imagen de nuestro servicio exterior, sería deseable que nuestra legación se mantuviera informada de los precios oficiales de los servicios de gestoría, así como de la evolución real de los mismos.

En relación con la situación a la fecha de la visita, se indicó que para los visados de corta duración se estaban otorgando citas para el mes de diciembre de 2004. Los plazos eran sensiblemente menores en el caso de visados de residencia.

También se recabaron datos sobre recepción de llamadas telefónicas, señalándose que estas son constantes durante todo el horario de apertura de la oficina. Se informó de que el propio día de la visita de esta Institución el número de llamadas atendidas superó las 260. La inmensa mayoría de ellas tiene que ver con trámites consulares. Debería potenciarse el servicio de atención telefónica para facilitar información sobre la tramitación de visados. En la medida en que se produzca un incremento de la plantilla, sería positivo ampliar el servicio de información al horario de tarde.

Una vez llegada la fecha de la cita y recibida la documentación se entrega un número de lote que permite la consulta, tanto presencial como telefónica, por parte del interesado o del gestor, caso de estar designado.

En lo que a plazos de tramitación de los visados se refiere, aquellos que deben ser objeto de autorización por los servicios centrales son cursados en los siguientes plazos: los de residencia laboral al día siguiente de la presentación de la solicitud; para los de reagrupación familiar en régimen general el envío se demora una media de dos meses, dado que es necesario efectuar una serie de verificaciones previas, sobre los vínculos alegados y la edad. Obviamente en el cómputo final hay que sumar los periodos que tardan en cumplirse los trámites que deben efectuarse por las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en España.

Para los visados de corta duración se informó de la práctica seguida de solicitar la formulación de unos llamados «compromisos» que obligan a los solicitantes de un visado a comparecer en el consulado tras la vuelta a Marruecos, para acreditar de este modo el cumplimiento de su obligación de retorno. En relación con esto el Defensor del Pueblo considera que debe favorecerse el exacto conocimiento de las obligaciones adquiridas, entregando a los interesados información escrita de las mismas y de las consecuencias de su incumplimiento. Resulta también oportuno estudiar la posibilidad de implantar medios de acreditación alternativos a la personación en el consulado, como, por ejemplo, la remisión de copia íntegra del pasaporte en el que conste el sello de entrada. En todo caso, se estima necesario que se facilite al interesado un justificante por escrito de la realización del trámite, para evitar posibles errores.

Por último, se tomó nota con satisfacción de la información facilitada por el Consulado sobre que para la determinación de la fecha límite de la reagrupación familiar de descendientes se toma el día de la solicitud de cita, a fin de que los eventuales retrasos en la tramitación no perjudiquen el derecho de los solicitantes. Esta práctica no se sigue en otros consulados, a juzgar por la información facilitada con ocasión de la tramitación de diversas quejas. En los contactos mantenidos con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración respecto a la preparación del nuevo texto reglamentario se tuvo ocasión de insistir en la conveniencia de que dicho criterio fuera recogido por la norma para evitar usos dispares. Finalmente tal previsión no ha sido recogida; parece, pues, aconsejable que la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares dicte instrucciones para asegurar un seguimiento uniforme de la misma (F0400087).

6.10. Oficinas de extranjeros

Concluía este epígrafe en el pasado Informe indicando que, tomando como base las investigaciones llevadas a cabo con varias delegaciones y subdelegaciones del Gobierno de todo el territorio nacional, así como las visitas realizadas a lo largo del año 2003 a varias oficinas de extranjería, se iba a proceder a dar traslado a los órganos superiores de la Administración de los informes recibidos, a fin de que se adoptasen las medidas necesarias en cada caso para que la actuación administrativa en esta materia se adecuase al principio de eficacia que debe presidir el funcionamiento de las Administraciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 103 de la Constitución.

En consecuencia, una vez transcurrido el periodo electoral y constituida la nueva estructura ministerial, se dirigió una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y a las subsecretarías de los ministerios del Interior y para la Administraciones Públicas, en la que, junto a la referida mención constitucional al principio de eficacia, se indicaba la necesidad de proyectar particularmente la atención en varias cuestiones concretas.

Así, en primer lugar, se consideró muy necesaria la creación de oficinas únicas de extranjeros en aquellas provincias, como Madrid, en las que se registra una especial incidencia del fenómeno migratorio. En tanto se creen estas oficinas, entendía esta Institución que deberían adoptarse medidas inmediatas para la racionalización de las labores de coordinación y atención al ciudadano, en aras a obtener una mayor eficacia en la gestión administrativa y evitar la dispersión de recursos y la desorientación de los usuarios.

De otro lado, se insistía también en la urgencia de efectuar un análisis riguroso de la *ratio* de puestos de trabajo de cada una de las oficinas de extranjeros investigadas por esta Institución, a fin de adecuar su plantilla a las nuevas necesidades, tomando en consideración no sólo la necesidad de aumentar las plantillas fijadas para cada oficina, sino también la creciente complejidad de los problemas planteados y la necesidad de contar con técnicos de cualificación suficiente para su resolución y con sistemas de interpretación que puedan colaborar para facilitar el entendimiento entre los extranjeros que no tengan suficiente conocimiento del idioma español y la Administración.

Como tercera cuestión, esta Institución consideraba ineludible que la Administración realizara un esfuerzo para incorporar los medios telemáticos a su normal funcionamiento, generalizando los sistemas de información, tanto a particulares como a profesionales, ya existentes en algunas de las oficinas de extranjeros objeto de investigación.

Por último, y ante los problemas de información detectados, se consideró oportuno proponer la articulación de un sistema nacional de información accesible al público que permitiera que los ciudadanos extranjeros pudieran conocer el concreto órgano administrativo que en cada caso y momento tramita sus distintas solicitudes.

Hasta el momento en que se redacta este epígrafe tan sólo se ha recibido la preceptiva respuesta por parte de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, que expresa su mejor disposición para aplicar, en lo que afecta a su competencia, la recomendación formulada y las medidas en que se concreta, al tiempo que manifiesta haber tomado nota de las deficiencias observadas en el funcionamiento de diversos servicios a los que se refería esta Institución de manera detallada. Considera, no obstante, que la puesta en

práctica de las recomendaciones corresponde a los otros dos órganos requeridos y se compromete a subsanar las deficiencias que el Defensor del Pueblo ha advertido. Continuará pues la tramitación de esta investigación de oficio hasta conocer y valorar la posición que finalmente adopten la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y la Subsecretaría del Ministerio de las Administraciones Públicas (F0300054).

A lo largo del año 2004 han continuado recibándose un número muy elevado de quejas que planteaban los problemas derivados del retraso en la tramitación de los permisos por parte de los servicios de la Delegación del Gobierno en Madrid. Ante la falta de una estructura unificada de gestión, los ciudadanos extranjeros residentes en esta Comunidad recibían en un primer momento la resolución de concesión o, en su caso, renovación del permiso de trabajo siendo remitidos acto seguido los expedientes a los servicios policiales para la tramitación del correspondiente permiso de residencia. Las personas que acudieron ante esta Institución planteaban que habían recibido en muchos casos las notificaciones correspondientes a los permisos de trabajo en el año 2002 y 2003 y que varios meses después no tenían noticia de la decisión sobre el permiso de residencia.

En cada una de estas quejas el Defensor del Pueblo se ha dirigido a la Delegación del Gobierno en Madrid interesando las razones de las demoras apreciadas. A la vista de la información remitida y del seguimiento efectuado sobre el ritmo de resolución de los expedientes han podido constatarse casos frecuentes en que las demoras entre los dos trámites han superado los diez meses e incluso el año. También se ha apreciado que en el año 2004 se ha realizado un enorme esfuerzo para intentar normalizar la situación que, no obstante, no puede considerarse enteramente superada. Cabe pensar que la modificación del itinerario procedimental que prevé el nuevo Reglamento pueda contribuir a evitar en el futuro que este problema puede reproducirse (0311775, 0312982, 0310960, 0315571, 0316277, 0411773, etcétera).

Un grupo de organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración en la Comunidad Valenciana se dirigieron a esta Institución planteando diversas cuestiones relativas al funcionamiento de la Oficina Única de Extranjeros de Valencia.

Las organizaciones comparecientes señalaban que, con anterioridad a la entrada en vigor de la última modificación de la Ley de Extranjería, la Oficina de Extranjeros de Valencia y dichas organizaciones habían consensuado un sistema de presentación de solicitudes. Este sistema había funcionado en un principio sin límite de horario y posteriormente se redujo a un horario que oscilaba entre hora y hora y media, reducción que realizó unilateralmente la Oficina de Extranjeros. Según la apreciación de las organizaciones firmantes, este escaso horario de atención a las organizaciones motivó que éstas tuvieran acumuladas un gran número de solicitudes.

Ante la inminencia de la entrada en vigor de la última reforma de la Ley de Extranjería y la exigencia contenida en ésta de presentación personal de las solicitudes por parte de los interesados, se acordó que los expedientes ya preparados por las entidades no gubernamentales y pendientes de presentación se depositarían en cajas selladas y se les consideraría registrados antes de la fecha de entrada en vigor de la reforma de la ley, aprobada por la Ley Orgánica 14/2003. Los interesados admitían que el acuerdo admitía una cierta demora en la entrega de los resguardos de la presentación. Así pues, entre los días 19 y 22 de diciembre de 2003 las organizaciones comparecientes depositaron más

de mil expedientes, de los que, varios meses después, aún no se les había hecho entrega de ningún documento que acreditara su presentación.

La respuesta facilitada por la Delegación del Gobierno en Valencia a esta Institución conectaba el alto número de solicitudes presentadas con los rumores de regularización que, durante los días anteriores a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 14/2003, circularon por todo el país. Según indicaba el informe oficial esos rumores supusieron en su ámbito provincial la presentación de 10.500 solicitudes. La Delegación del Gobierno admitía la existencia del acuerdo, afirmando que durante la primera quincena del mes de febrero fueron entregados a las distintas organizaciones los resguardos de todas y cada una de las solicitudes presentadas por esta vía. A la vista de la respuesta ofrecida, se acordó concluir la investigación en este aspecto, dejando a salvo la posibilidad de que los interesados aportaran nuevos elementos de juicio que permitieran continuarla (0406560).

También referida a la Delegación del Gobierno en Valencia e igualmente vinculada con las consecuencias del cambio de la legislación de extranjería que se produjo en diciembre de 2003, debe citarse la queja presentada por una letrada, relativa a que se estaba otorgando número de enlace de visado (NEV) correspondiente al mes de febrero de 2004 a solicitudes presentadas con anterioridad a la reforma de la Ley de Extranjería y que, por tanto, tenían que tramitarse con arreglo al procedimiento anteriormente vigente.

Como consecuencia, mantenía que las oficinas consulares no estaban admitiendo la presentación de la documentación correspondiente, alegando que la fecha del NEV era posterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, y que el procedimiento a aplicar en estos casos era distinto del que pretendían los interesados.

El informe remitido por la Delegación del Gobierno en Valencia precisaba que con la entrada en vigor, el 19 de diciembre de 2003, de la referida ley orgánica, se concedieron NEV en el año 2004 en los que constaba una fecha de 2003, que se correspondía con la que le había concedido en su día a cada interesado para formular su solicitud.

Tal situación suscitaba dudas en los consulados, que entendían que se trataba de documentos falsificados. Por esta razón a todas las personas que se dirigían a la Delegación del Gobierno en Valencia manifestando los problemas existentes en el consulado para la admisión de la documentación se les expedía un certificado personalizado para su entrega al consulado, como resultado de lo cual la Delegación del Gobierno consideraba que los problemas surgidos habían quedado resueltos. Se puso en conocimiento de la interesada la información recibida y no se ha vuelto a tener noticia de que el problema persistiera, por lo que se concluyeron las actuaciones (0412666).

Pasando a la que ha constituido la principal fuente de quejas en este ámbito durante el año 2004, ha de recordarse como encuadre general que la redacción actual de la Ley de Extranjería dispone, en su disposición adicional tercera, que cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio español habrá de presentar personalmente las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo en los registros de los órganos competentes para su tramitación. Asimismo en los procedimientos en los que el sujeto legitimado fuera un empleador, las solicitudes podrán ser presentadas por éste o por quién válidamente ostente la representación legal empresarial.

Desde la fecha de entrada en vigor de la norma antes referida, comenzaron a recibirse escritos de queja en los que se exponía la problemática existente en las distintas delegaciones y subdelegaciones del gobierno a fin de dar cumplimiento a lo previsto en la disposición antes citada. Las comunicaciones remitidas por parte de los interesados evidenciaban que la obligatoriedad de la personación no había supuesto un incremento de medios materiales, técnicos y humanos necesarios para atenderla.

Asimismo los escritos recibidos reiteraban la queja de los ciudadanos por la falta de agilidad en la actuación administrativa en aquellos procedimientos que, por su premura, no admitían las dilaciones que se venían produciendo. De hecho, han sido altamente frecuentes los casos en los que esta Institución ha recibido quejas que acreditaban que muy numerosos intentos de los interesados de contactar con los servicios de cita —que en muchos casos constituían la única forma de entrar en contacto con la Administración para que señalara fecha para recibir la solicitud en cuestión— habían resultado infructuosos. En estos casos el Defensor del Pueblo, cuando ha apreciado que la falta de atención podía tener consecuencia para la situación jurídica de los interesados (p. ej. en las renovaciones de permisos, autorizaciones de regreso, o presentación de exenciones de visado) se ha dirigido de manera urgente al organismo correspondiente instándolo a otorgar la cita con la mayor rapidez posible de modo que los interesados pudieran cumplir con sus obligaciones en el plazo legalmente establecido.

Por todo lo anterior, se estimó conveniente solicitar los informes oportunos a las Delegaciones del Gobierno en Madrid, Valencia y Cantabria así como a las Subdelegaciones del Gobierno en Barcelona y Málaga. Estos antecedentes se han completado con aportaciones de otras subdelegaciones, como las de Alicante, Almería, Huelva, y Vizcaya, recabadas con ocasión de la tramitación de quejas individuales.

En lo relativo a la Delegación del Gobierno en Madrid, ha de ponerse de manifiesto que a lo largo del presente año han sido adoptadas una serie de medidas tendentes a paliar la situación de colapso existente, habida cuenta del elevado número de ciudadanos extranjeros que precisaban la consecución de una cita.

A este respecto, y en lo tocante al Área de Trabajo y Asuntos Sociales de la referida Delegación, en el informe recibido en esta Institución se indicó que se había ampliado el horario de atención telefónica a los solicitantes de cita, así como que se había procedido a habilitar un nuevo número de teléfono. No obstante lo anterior, de esa información parecía deducirse que la ampliación del servicio había tenido carácter temporal, por lo que se consideró conveniente indicar a la Administración que esta mejora del servicio al ciudadano habría de consolidarse.

Del mismo modo, desde aquellas dependencias se dispuso, en primer término, que los colegios profesionales y sindicatos más representativos solicitaran cita previa mediante correo electrónico. A partir del mes de mayo este sistema se hizo extensivo al resto de los interesados.

De otro lado, se indicaba que para los casos de inminencia en la caducidad de las autorizaciones, se había permitido la presentación directa sin necesidad de cita previa. Sobre este aspecto ha de señalarse que, si bien esta posibilidad da solución a la problemática indicada en numerosas quejas dirigidas a esta Institución de ciudadanos que

manifiestan su preocupación por la premura en la caducidad de su autorización y por la imposibilidad de obtener la cita oportuna, sería conveniente disponer de un número de teléfono o fax específico para dar solución a estos casos que podrían ser calificados como urgentes.

Por su parte en lo relativo a la Brigada Provincial de Extranjería, en el informe se indicaba que el edificio central de la misma se encontraba al límite de sus posibilidades en cuanto a espacio, líneas telefónicas y red informática, por lo que las previsiones de mejora pasan por la puesta en servicio de un nuevo edificio cuya inauguración se anunciaba próxima, si bien no se concretaba fecha para la misma.

Como remedio de urgencia, se comunicaba que dicha Brigada había habilitado un número de teléfono y otro de fax al que los interesados podían dirigirse facilitando un número de contacto, al que con posterioridad se les llamaba asignándoles día y hora para la presentación de su solicitud. La Administración se comprometía a que la fecha de recepción del fax se computaría a todos los efectos como fecha de entrega de la solicitud.

Ha de hacerse especial referencia al hecho de que desde la Delegación en Madrid se advirtió que el lapso de tiempo que mediaba entre que el interesado solicitaba la cita y la fecha en la que ésta era definitivamente atendida era de dos meses. Este plazo se consideró del todo excesivo y no respetuoso con el principio de eficacia que ha de constituir el norte de toda la actuación de la Administración.

Asimismo, resultó especialmente preocupante la comunicación remitida desde aquella Delegación en la que se exponía que cuando el solicitante de cita declaraba que el ciudadano extranjero a favor del cuál se iba a solicitar una autorización de trabajo y residencia se encontraba en situación irregular, se habían transmitido instrucciones a la empresa prestadora del servicio para que la cita no fuera adjudicada, y se informara al solicitante de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta, supuesto séptimo, de la vigente Ley de Extranjería, esto es, se le comunicara verbalmente que la estancia irregular es un supuesto de inadmisión a trámite de la solicitud.

Desde esta Institución se estimó preciso incidir en que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

La actuación administrativa antes referida impide que se inicie el procedimiento administrativo pretendido, por lo que no se obtiene la resolución correspondiente y, por consiguiente, en caso de que la resolución hubiera resultado negativa a los intereses del solicitante, éste queda privado de su derecho a recurrir la decisión adoptada.

A este respecto, ha de manifestarse que desde esta Institución se formuló, a la vista del procedimiento seguido desde la Delegación del Gobierno en Madrid sobre el aspecto anteriormente referido, un recordatorio de deberes legales, habida cuenta que en el procedimiento referido no se respeta lo previsto normativamente en lo relativo a la actuación que debe seguirse por parte de la Administración. Dicho recordatorio aún está pendiente de respuesta en la fecha en la que se redactan estas páginas (0411162).

Igualmente, ha de indicarse que se han venido recibiendo diversos escritos en los que los interesados manifiestan su queja sobre el sistema telefónico dispuesto en la Delegación del Gobierno en Madrid para solicitar la cita. Según señalan este sistema está suponiendo un desembolso económico del todo excesivo para los interesados. En concreto, los remitentes indican que, una vez obtenida línea en un teléfono de la línea 902 habilitado al efecto, una locución les informa que han de permanecer unos instantes en espera hasta que su llamada pueda ser atendida y que, tras aguardar durante un tiempo, se corta la comunicación, por lo que esta llamada además de infructuosa, resulta gravosa para el ciudadano.

A este respecto, ha de indicarse que la puesta a disposición del número de teléfono 902 supone para el interesado un coste de llamada que puede resultar excesivo, cuando dicho número no está en condiciones de prestar el servicio con la adecuada agilidad. Por ello se estima preciso que se adopten otras fórmulas económicamente menos gravosas para el ciudadano: así, que el coste de la llamada más allá de un determinado lapso de tiempo considerado como admisible, fuera a cargo de la Administración o al menos compartido entre ésta y el interesado; alternatively, que la llamada fuera cobrada únicamente cuando se lograra la comunicación pretendida y, consiguientemente, la cita requerida (0401283, 0402352, 0414203, etcétera).

De otro lado, y en lo referente a la situación en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, además de la mayoría de los temas ya abordados en las páginas precedentes, se han recibido también diversas quejas relativas a la imposibilidad de los interesados de contactar con dichas dependencias a fin de que les fuera modificada la fecha de la cita que en un principio les había sido señalada, cuando por razones debidamente justificadas les era imposible acudir el día indicado.

Sobre este particular, se considera que deben quedar previstas aquellas incidencias, debidamente justificadas, que pudieran surgir en la tramitación de los expedientes, por lo que sería preciso establecer algún procedimiento para dar cobertura a estos supuestos, y de esta forma proporcionar a las personas que lo precisen, y en el momento en el que así lo requieran, la posibilidad de contactar con el órgano administrativo competente a fin de solicitar la modificación de la fecha que en un principio les fue concedida.

También en otras quejas sobre el sistema de atención de la Oficina de Extranjeros de Valencia se insistía en la desconfianza que generaba en algunos empresarios y empleadores la demora excesiva en la tramitación de las renovaciones de las autorizaciones de residencia, especialmente cuando la fecha para la cita de presentación de la documentación de renovación superaba el plazo de tres meses desde la fecha de caducidad del permiso anteriormente vigente. La Delegación del Gobierno afirmaba que para evitar este efecto se entregaba a todos los extranjeros que lo solicitaban un resguardo de su petición en el que figuraba el objeto de la cita, a fin de que con él pudiera disipar las dudas sobre el regular cumplimiento de la obligación de renovación y el hecho de que la demora en este caso era exclusivamente achacable al funcionamiento de la Administración (0401972, 0406570, 0418470, etcétera).

Por otra parte, y a la vista de la comunicación recibida desde la Subdelegación del Gobierno en Málaga, ha de manifestarse que su situación de atención al ciudadano es, en términos comparativos con otras delegaciones y subdelegaciones del gobierno, acep-

table. No obstante, desde el Defensor del Pueblo se instó a dicha Subdelegación a que, con la mayor brevedad posible, dispusiera un número de fax o dirección de correo electrónico, complementarios del contacto telefónico, que hasta la fecha del presente Informe era la única posibilidad prevista para solicitar cita (0418330).

En la Subdelegación del Gobierno en Barcelona se habían advertido problemas similares a los ya referidos. Dicha Subdelegación significó que para poder mejorar la calidad de la atención prestada, se había autorizado por parte del Ministerio de las Administraciones Públicas la contratación de treinta y cinco auxiliares y cuatro ordenanzas como refuerzo para la plantilla.

Asimismo se indicó que en trámites como los relativos a las solicitudes de renovación de las autorizaciones, se había procedido a habilitar como registros competentes las Oficinas de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Al hilo de lo anterior, desde aquellas dependencias se señaló que, a la vista de que en la actualidad se venían concediendo citas para unas fechas muy lejanas, se había solicitado autorización a esa Secretaría de Estado para que las solicitudes de reagrupación familiar así como las solicitudes de residencia de hijos nacidos en España pudieran presentarse también en las oficinas de los centros de atención e información de la Seguridad Social. Tal propuesta mereció para esta Institución una valoración positiva, a la vista de que en el momento en que la citada Subdelegación emitió su informe se estaba procediendo a citar a los interesados con una demora de un año.

Por otro lado, ha de indicarse que con ocasión de la investigación de diversas quejas en las que los ciudadanos manifestaban su preocupación por la falta de contestación a los correos electrónicos remitidos a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, en los que se solicitaba la cita correspondiente, se ha podido constatar que por parte de aquel organismo se indicó que las citas requeridas serían materializadas a mediados del año 2005. Se indicó a la Administración que el Defensor del Pueblo consideraba esta situación inaceptable, requiriéndole la adopción de las medidas correspondientes de manera inminente (0310371, 0401977, 0413386, 0415138, 0417445, etcétera).

En lo relativo al informe remitido por parte de la Delegación del Gobierno en Cantabria, ha de señalarse que el plazo que media entre que el interesado solicita la cita que precisa y la fecha de materialización era de quince días. Aquella Delegación del Gobierno participaba igualmente que tenía previsto poner en funcionamiento la posibilidad de solicitar cita mediante correo electrónico.

Asimismo se indicaba que la oficina de extranjeros se reserva diariamente una franja horaria a fin de cubrir las eventualidades que pudieran surgir en lo relativo a las peticiones de carácter urgente que hayan de ser presentadas por parte de los ciudadanos extranjeros (0419671).

Por su parte, varias subdelegaciones del gobierno a las que también se dirigió esta Institución comunicaron que la implantación del sistema de citas telefónica había supuesto una importante mejora, sin que se hubieran detectado problemas. Así la Subdelegación del Gobierno en Almería señalaba que la cita se adjudicaba de acuerdo con las preferencias de los usuarios. En algunos de estos informes también se comunicaban la existencia de prácticas para atender de manera prioritaria, y sin necesidad de cita,

aquellas solicitudes que puedan verse afectadas por la finalización de algún plazo (0400573, 0401703, 0420334, etcétera).

Como corolario de cuanto se ha dicho, esta Institución debe poner énfasis en recordar que el cumplimiento de lo previsto en la legislación no puede acabar implicando un detrimento de los servicios que han de ser prestados al ciudadano. Por el contrario resulta preciso tener particularmente presente el hecho de que la Administración ha de estar al servicio del ciudadano y, por tanto, el establecimiento de una normativa particularmente rigurosa en lo que a la presentación de solicitudes de autorización se refiere, como es el caso de lo previsto en la Ley de Extranjería, debe verse siempre complementado con la disposición de los medios humanos, técnicos y materiales necesarios para tal fin, o al menos por la sustancial reorganización de los ya existentes.

En consecuencia se remitieron unas recomendaciones a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a la Secretaría General para la Administración Pública y a la Dirección General de la Policía, para que se adoptaran determinados criterios para racionalizar la gestión de la exigencia de personación directa de los interesados.

Como medidas concretas, a adoptar en los diferentes organismos y dependencias en función de su carga de trabajo y de los asuntos que tramiten, la recomendación reseñaba las siguientes:

La reserva diaria de una franja horaria a fin de dar cobertura a las diversas incidencias que pudieran presentarse, en la tramitación de asuntos en los que sea necesaria la directa personación del interesado y se acrediten razones de urgencia o especial necesidad. Como medio complementario debería arbitrarse un mecanismo que facilitara la cita previa a las personas necesitadas de esta atención preferente, bien mediante la puesta en funcionamiento de un número de teléfono específico, una dirección de correo electrónico, o de un número de fax allí donde no esté ya previsto este sistema.

Se consideraba igualmente necesario dictar instrucciones para que en los casos en los que los interesados hayan presentado sus solicitudes de autorización, y se les requiera posteriormente para que la realización de cualquier trámite complementario relativo a la solicitud ya presentada, tales como aportación de documentos o subsanación de deficiencias, puedan acudir a las dependencias administrativas sin necesidad de solicitar cita nuevamente.

También se defendía que en el Reglamento entonces en preparación se prescindiera de exigir la comparecencia personal de los interesados para la presentación de solicitudes de renovación de las autorizaciones de residencia en cualquiera de sus tipos. La lectura de las disposiciones adicionales tercera y cuarta del Reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 diciembre, acogen este criterio y permite el empleo de fórmulas de representación voluntaria.

Por otro lado se señalaba la necesidad de dictar las oportunas instrucciones, a fin de asegurar la publicidad sobre los registros habilitados para la realización de los distintos trámites en materia de extranjería, así como que la misma sea incorporada a la información que se viene proporcionando por parte de la Administración, y que se actualice a medida que se produzcan modificaciones.

Para evitar casos de denegación del acceso al procedimiento administrativo, se indicó a la Administración la obligatoriedad de que los servicios de atención telefónica otorguen en todos los casos las citas pretendidas a los que así lo requieran, sin perjuicio de que con posterioridad, y en caso de que el interesado se encuentre en algunos de los supuestos previstos en la disposición adicional cuarta de la vigente Ley de Extranjería, sea inadmitida a trámite, dictándose en tal supuesto la resolución oportuna y procediéndose a su notificación de la forma prevista normativamente.

Al objeto de evitar que la concertación telefónica de las citas no resultara especialmente gravosa, desde el punto de vista económico, para los ciudadanos, se instó a que se adoptaran medidas para disminuir el costo de los servicios de línea 902 o que, de no ser posible, se establecieran otros sistemas alternativos.

Por otro lado, y a fin de garantizar adecuadamente los derechos de los usuarios y acreditar el regular cumplimiento de sus obligaciones, se proponía el registro de la fecha de la solicitud de la cita, especificando el medio por el que se había presentado. Asimismo se indicó la conveniencia de que se facilitara al solicitante un recibo a fin de que éste pudiera acreditar la petición cursada, el trámite que pretendía realizar y la fecha en la que la había solicitado.

Por último, se insistía en que, a la vista de que la situación generada no podía considerarse como de carácter temporal, se estudiara el incremento de dotación con carácter permanente de los medios humanos, materiales y técnicos adscritos a las oficinas de extranjeros, sin perjuicio de dotar con carácter urgente a aquellos organismos que soportaban mayor carga de trabajo.

En el momento de redactar este epígrafe tan sólo se ha recibido la respuesta del Ministerio de Administraciones Públicas. A fin de permitir un análisis conjunto de la postura adoptada por los distintos órganos de la Administración, se considera preferible aguardar a la recepción de las dos respuestas que aún deben recibirse. Por tanto será en el próximo Informe donde se dé cuenta de las mismas y se hagan las oportunas valoraciones.

Con independencia de cuanto se ha referido, también debe aludirse en este epígrafe a la queja presentada por un letrado de Madrid que ponía de manifiesto las dificultades existentes para que la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación permitiera la consulta de expedientes presentados por los interesados o sus abogados. Tales dificultades imposibilitaban en algunos casos, según mantenía el letrado promotor de la queja, el acceso al expediente y el seguimiento de su tramitación, con lo que resultaba imposible articular una defensa en relación con los incumplimientos del procedimiento administrativo.

Requerido informe a la Comisaría General de Extranjería y Documentación, esta indicó que el archivo de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid se encuentra dividido y disperso en varias dependencias. Por ello se hacía necesario concertar previamente cita, con el fin de localizar y trasladar el expediente para ofrecer la información solicitada. Se indicaba igualmente que, ante el incremento del número de representantes legales que acuden a las dependencias de la Brigada, solicitando información sobre el estado de tramitación de los expedientes de sus representados, se habían establecido dos días de atención personal en horario de 9 a 11 horas.

Esta Institución, aun comprendiendo la necesidad de organizar adecuadamente los servicios, no puede dejar de señalar que la organización del acceso a los expedientes de los interesados y sus representantes no puede llevarse a extremos que impliquen de facto una limitación, pues esto no resulta compatible con el sistema de garantías establecido para el procedimiento administrativo. Cabe, pues, esperar que la anunciada reubicación de los servicios de la Brigada en un nuevo edificio permita también ampliar el horario de atención para estas cuestiones (0311386).

Pasando a otra cuestión, ha de señalarse que han sido frecuentes las quejas tramitadas por esta Institución en las que se ha acreditado que la Administración no respetaba el carácter positivo del silencio, en el caso de renovación de autorizaciones y permisos, enviando requerimientos de subsanación y mejora o incluso denegaciones notoriamente fuera de plazo. Por esta razón en el curso de los contactos mantenidos con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se le indicó la conveniencia de que el nuevo Reglamento de Extranjería dispusiera la adopción de medidas técnicas para asegurar la efectividad del carácter positivo que tiene el silencio administrativo en determinados procedimientos. Así, por ejemplo, se estimaba conveniente introducir la previsión de que los sistemas informáticos de gestión de extranjería estuvieran concebidos de modo tal que, transcurrido el nonagésimo día siguiente al de la presentación de la solicitud, sólo resultara posible emitir la resolución en sentido favorable o el certificado de acto presunto.

La disposición final segunda del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aborda la puesta en funcionamiento, en el plazo de un año, de una aplicación informática común para la tramitación de estos procedimientos, no contempla esta cuestión entre los requerimientos mínimos. Sin embargo el artículo 37.7 del Reglamento, referido a la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, señala que transcurrido el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud, y a petición del interesado, la autoridad competente para conceder la autorización «vendrá obligada a expedir el certificado que acredite la renovación».

A la vista de esta disposición, el Defensor del Pueblo confía en que se aproveche el diseño de la aplicación informática para acoger su propuesta, lo que sin duda constituiría una garantía material muy relevante para evitar disfunciones o errores de cómputo perjudiciales para los interesados.

6.11. Procedimientos

El año 2004 ha constituido el típico ejemplo de un periodo de transición, en el que, a consecuencia de la modificación de la normativa, se ha debido simultanear la aplicación de dos procedimientos para el mismo tipo de permiso o autorización, en función de cuál fuera la fecha de inicio de cada expediente. A la zozobra que esta situación causa en los usuarios y en los propios encargados de la tramitación, debe unirse la sensación de provisionalidad que se ha vivido durante todo un año, a la espera de que se aprobara finalmente el nuevo Reglamento de Extranjería, lo que se produjo al límite mismo del mes de diciembre.

Esta situación, que ciertamente parece configurarse como una peculiaridad del Derecho de extranjería, a juzgar por la velocidad con la que se suceden los cambios normati-

vos, ha obligado a esta Institución a compatibilizar las labores habituales de supervisión sobre los distintos órganos administrativos con la reflexión sobre cuáles debían ser las líneas maestras del Reglamento de Extranjería.

6.11.1. Regularizaciones

6.11.1.1. Cuestiones generales

Concluido el año 2004, más de tres años después del cierre del proceso de regularización abierto en 2001, al amparo de lo previsto en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, todavía subsisten expedientes pendientes de una decisión final, habitualmente en vía de recurso de reposición.

En primer término hay que registrar la respuesta ofrecida por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, al requerimiento de esta Institución para que hiciera una interpretación más adecuada de las normas por las que se rigió el llamado procedimiento de arraigo. Como se detallaba en el pasado informe, a juicio de esta Institución, la práctica de no contemplar la oferta aportada después de la presentación de la solicitud y denegar el permiso sin verificarla, perjudica a todas las partes que intervienen en el proceso y no resultaba acorde con las características de un procedimiento extraordinario, concebido para ofrecer una vía de acceso a la situación de regularidad a personas que llevaran un determinado tiempo en España y que estuvieran en condiciones de incorporarse al mercado de trabajo.

La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración no asumió los planteamientos de esta Institución, si bien no justificó de manera suficiente su decisión. En consecuencia, el Defensor del Pueblo debe hacer constar en este Informe la discrepancia de criterios producida, significando que no se le han ofrecido razones sustanciales que justifiquen la negativa de la Administración a seguir sus planteamientos (0214612).

Como ya ha quedado expuesto, las demoras en la resolución de recursos de reposición han sido la incidencia más frecuente en este proceso de regularización. Tales demoras han afectado esencialmente a los recursos presentados en Madrid y Barcelona.

A efectos indicativos, puede reseñarse que en una respuesta oficial recibida de la Delegación del Gobierno en Madrid, en agosto de 2004, se refería a que de las 118.000 solicitudes tramitadas en el proceso de documentación por arraigo, se denegaron 19.000 solicitudes. Sobre estas últimas se presentaron 14.000 recursos de reposición. En la fecha del Informe la Delegación comunicaba que se estaban resolviendo los recursos presentados en la primera quincena de julio de 2002; esto es, que la demora media para la resolución del recurso llegaba a los dos años (0312539).

Como quiera que a pesar de haber suspendido en su día la tramitación individual de cada una de las quejas recibidas por esta causa, se pidió a la Administración que informara a esta Institución en el momento de la resolución, ha podido comprobarse que los plazos de resolución han oscilado entre los 16 y los 25 meses. En muchos casos, además, el recurso de reposición tenía resultado positivo para los interesados. Quiere ello decir

que personas que hubieran debido recibir un permiso de residencia en 2001 o, a lo sumo, en 2002, han debido esperar largo tiempo y en una situación jurídica comprometida, para ver aceptada su solicitud (0212296, 0214322, 0312417, 0215041 0309478, 0310037, 0313099, 0412718, etcétera).

Todavía en el momento en que se redactan estas páginas, cuando estamos prácticamente a las puertas de un nuevo proceso de regularización, la Institución está suspendiendo investigaciones por demoras en la resolución de recursos de reposición por parte de la Delegación del Gobierno en Madrid. Cabe pues llamar la atención sobre este asunto a fin de que en el próximo proceso, en el que se estima que el colectivo de potenciales interesados será sensiblemente mayor que el anterior, no se repita una situación tan desalentadora como alejada del principio de agilidad que la Administración pública debe reclamar como signo distintivo (0215036, 0312498, 0314653, etcétera).

Por los datos que han podido conocerse, la situación en Barcelona ha sido de práctica paralización de la resolución de los recursos de reposición, que ha afectado incluso a expedientes iniciados en la regularización abierta por medio del Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, al tiempo de la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000 (0306771, 0315769, 0316113, etcétera).

Descendiendo a supuestos concretos, en el pasado Informe se daba cuenta del caso de un ciudadano al que le fue denegada su solicitud presentada dentro del procedimiento de regularización por arraigo, al existir una prohibición de entrada en el espacio Schengen decretada por Italia, por estancia irregular.

En su día la Delegación del Gobierno en Madrid no asumió la postura del Defensor del Pueblo, plasmada con detalle en el anterior Informe anual, al entender que el mecanismo previsto en dicho artículo permite expedir autorización de residencia a una persona incluida en la lista de no admisibles del Sistema Informático de Schengen sólo por motivos serios, especialmente de carácter humanitario o derivado de obligaciones internacionales, estimando que en el caso planteado no concurrían tales circunstancias. Señalaba también la Delegación del Gobierno que su respuesta a esta Institución se había producido tras la consulta al centro directivo competente.

En consecuencia esta Institución elevó la cuestión, por medio de una sugerencia, a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Ésta ha confirmado el criterio que venía manteniendo la Administración en este asunto, empleando los argumentos ya resumidos más arriba. Así pues se ha procedido al cierre de la queja, si bien se debe dejar constancia de la discrepancia de criterios producida (0204044).

Pasando a otra cuestión, en una queja presentada por una ciudadana a la que la Delegación del Gobierno en Madrid había archivado la resolución de concesión de un permiso de residencia y trabajo por arraigo, se pudo determinar que no había constancia documental del intento de notificación de dicha resolución, si bien en la aplicación informática consta grabada la observación «carta devuelta».

El Defensor del Pueblo apreció que no constaba de modo fehaciente que la notificación se hubiera practicado de un modo que permita tener constancia expresa de que efectivamente se intentó, tal y como exige el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por otra parte, tal y como se señaló a la Delegación del Gobierno en Madrid, la simple constancia de que una notificación ha sido devuelta no resulta suficiente para que cese la actuación administrativa. Por el contrario resulta necesario conocer las razones por las que la notificación ha sido devuelta para determinar la procedencia de realizar un segundo intento de notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo antes citado y el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales. Tampoco se acreditó que en el caso analizado se hubiera procedido a la publicación de la resolución en el *Boletín Oficial de la Provincia*, tras los preceptivos intentos de notificación personal.

A la vista de todo ello se sugirió a la Delegación del Gobierno en Madrid que dejara sin efecto la resolución de archivo, y se considerara en vigor el permiso de trabajo y residencia concedido a la interesada, procediendo a efectuar las actuaciones oportunas para su regular notificación. La Delegación aceptó la sugerencia (0312190).

6.11.1.2. Previsiones de desarrollo del artículo 31.3 en el nuevo Reglamento de Extranjería

El estudio de la Ley Orgánica 4/2000 con sus, hasta ahora, tres reformas, permite inferir que el legislador ha optado por mantener un sistema de regularización individualizado que implique una cláusula de escape a situaciones de perpetuación de la irregularidad. Dicha cláusula resulta imprescindible si, como hace la norma, existe una orientación para evitar la regularización de personas en situación irregular, a través fundamentalmente de la inadmisión a trámite que se une a la exigencia de presentación personal de las solicitudes ante el registro del órgano que deba resolver.

La pieza jurídica fundamental en este diseño, tras la Ley Orgánica 14/2003, ha pasado a ser el artículo 31.3 de la vigente Ley de Extranjería, cuyo tenor literal indica:

«La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado».

Tras la aprobación de esta norma y con anterioridad a su desarrollo reglamentario, el Defensor del Pueblo se dirigió a los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y del Interior, dándoles traslado de las propuestas que consideraba pertinente realizar (0401934).

Para ello se tomaban los propios términos del precepto y se hacían algunas consideraciones en relación con cada uno de los conceptos jurídicos indeterminados que en él se citan.

Así, se apreció que resultaba obligado considerar «circunstancia excepcional» la situación de los cónyuges cuando acaeciera la muerte del reagrupante, antes de que hayan completado los requisitos para acceder a un permiso independiente. La Ley Orgánica 14/2003 ha producido una modificación en el artículo 19.1 de la Ley de Extranjería que cuando un cónyuge objeto de reagrupación familiar fuera víctima de violencia doméstica, podrá obtener una autorización de residencia independiente desde el momento en que se dicte una orden de protección. Tal previsión es en sí misma laudable, pero ha supuesto la derogación de una disposición que permitía al cónyuge reagrupado obte-

ner una autorización familiar independiente cuando concurrieran circunstancias de carácter familiar que lo justifiquen. La anterior previsión ofrecía gran versatilidad a la hora de contemplar situaciones límites derivadas de hechos excepcionales o imprevisibles, como por ejemplo la muerte del cónyuge reagrupante o su desaparición. Parecía razonable, pues, que el desarrollo reglamentario del artículo considerara estas situaciones, a veces terribles, y permitiera el acceso a una autorización de residencia temporal sin hacerla depender del cumplimiento de un plazo concreto de residencia en España.

A juicio del Defensor del Pueblo, resultaba igualmente necesario incidir en la necesidad de contemplar un supuesto que previera la posibilidad de otorgar autorización de residencia de carácter temporal a aquellos extranjeros que colaboren con la Administración, y no sólo con la Justicia, en la persecución de la contratación irregular. La experiencia habida desde la anterior reforma de la legislación de extranjería, evidencia que la previsión de regularización por colaboración con la Justicia no resulta suficiente para cubrir el amplio abanico de medidas que la Administración debe tomar, para llevar a cabo su cometido de control del mercado de trabajo y persecución de las mafias que trafican con personas. Sería por ello altamente conveniente que se diera acogida a esta posibilidad considerándola una circunstancia excepcional.

Por otra parte, el criterio de esta Institución es que las circunstancias excepcionales, por su propia naturaleza, se resisten a la fijación de una taxonomía muy rigurosa, puesto que ello implicaría privar a la Administración de la posibilidad de resolver por esta vía problemas graves que, por infrecuentes, no hayan podido ser adecuadamente previstos por el redactor de la norma reglamentaria. En esta tesitura lo más razonable sería añadir una cláusula final que permitiera la apreciación extraordinaria de esta circunstancia, por parte de las autoridades encargadas de resolver sobre los permisos.

En lo que se refiere al propio concepto de arraigo, debe convenirse en que bajo esa rúbrica genérica se dan una multiplicidad de supuestos que pueden merecer distinta regulación. Con carácter general esta Institución puso de manifiesto que cabría apreciar, al menos tres variables relevantes a la hora de establecer los requisitos que habrían de cumplirse para acceder a una autorización de residencia por motivos de arraigo: las circunstancias personales y familiares, las circunstancias laborales y el plazo de permanencia en España.

En este sentido, esta Institución señaló la conveniencia de que en el nuevo reglamento se mantuviera la posibilidad de autorizar la residencia de los extranjeros que hubieran gozado de autorización de residencia y no la hubieran podido renovar, permaneciendo en España en situación irregular durante dos años, e incluso reduciendo este periodo de permanencia.

Adviértase además la poca relevancia práctica que puede tener la denegación de un permiso, ante las dificultades apreciadas para que estos procedimientos sean ágiles y ante la natural renuencia que tendrán la mayoría de las personas que han disfrutado de un *estatus* de regularidad a abandonar el territorio español, sobre todo si mantienen sus posibilidades de conservar un puesto de trabajo, por más que sea en precario.

Por otro lado el Defensor del Pueblo entendió que resultaba también muy beneficioso establecer diversos supuestos, vinculados a la permanencia en España por un deter-

minado periodo de tiempo en situación irregular, junto con la existencia de una oferta de trabajo viable o vínculos familiares con españoles o extranjeros en situación de residencia legal. Se incidió en que los vínculos familiares admisibles deberían ser más amplios que los previstos para la reagrupación familiar, dando entrada a otros grados de parentesco y particularmente a los colaterales en segundo grado.

Asimismo, se puso especial énfasis en que se estableciera un mecanismo privilegiado de acceso a la autorización de trabajo y residencia de los extranjeros que pudieran acreditar ser la tercera generación de descendientes de emigrantes españoles.

En lo que respecta a las razones humanitarias y sin perjuicio de aquellas otras razones que merezcan este calificativo —y que obviamente van más allá de las cuestiones sanitarias—, la Institución abogó porque el nuevo reglamento aludiera expresamente a la posibilidad de otorgar una autorización temporal de residencia a las personas que, por su estado de salud o por padecer una enfermedad grave, estén recibiendo o precisen recibir tratamiento médico en España, siempre que la falta del mismo pueda producir un deterioro sustancial de su salud y cuando dicho tratamiento no le pueda ser dispensado en su país de origen o de residencia.

El cuarto gran capítulo mencionado en el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería es el de la «colaboración con la Justicia». Hasta el momento la Administración ha venido entendiendo que esta posibilidad sólo era aplicable a los casos de colaboración en la desarticulación de redes organizadas de tráfico ilícito de personas, inmigración ilegal, tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de una situación de necesidad. Esto es, los supuestos contemplados en el artículo 59.1 de la Ley Orgánica 4/2000, en su actual redacción.

Debe repararse a este respecto en que las situaciones de marginalidad y riesgo social, a las que se ven abocados en algunas ocasiones los extranjeros que permanecen en nuestro país de forma irregular, contribuyen a asegurar la impunidad de ciertos tipos de delitos —y particularmente de aquellos que se apoyan sobre una situación de desprotección material de la víctima— o, al menos, dificultan su persecución de manera notable.

Sin embargo, es opinión del Defensor del Pueblo que la mención que se hace en el artículo 31.3 de la citada Ley permite que el reglamento amplíe ese criterio, dando entrada a las posibilidades de autorizar la residencia en España de las personas que colaboren con la justicia en la denuncia y persecución de otros delitos distintos de los previstos en el artículo 5 de la propia norma o, incluso, de los ya aludidos, pero en los que no se aprecie la actuación de una red organizada. De hecho se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado en tal sentido (0310237).

Según entiende esta Institución, el procedimiento operativo a seguir en estos casos podría ser altamente similar al previsto para las redes organizadas, aunque cabría igualmente reservar una vía preferente para que fuera el Ministerio Fiscal el que excitase en este caso la actuación de los órganos administrativos correspondientes.

Una vez referida la posición de partida del Defensor del Pueblo, debe ahora hacerse mención de la valoración que le merecen los preceptos que abordan la cuestión en el Reglamento aprobado por medio del Real Decreto 2393/2004, de 20 de diciembre.

El principal núcleo de interés a este respecto se encuentra en el artículo 45, cuya rúbrica es «autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales».

Dentro del ámbito del arraigo se contemplan tres supuestos. Un primera vía, denominada de arraigo laboral, para el que además de no contar con antecedentes penales deberá acreditarse la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años y acreditar una relación laboral previa de un año. Estando de acuerdo con el diseño global de esta opción, surgen dudas sin embargo de la virtualidad que la misma pueda desplegar, toda vez que la acreditación de la relación laboral se hace depender de la presentación de una resolución judicial que la reconozca, o de la resolución administrativa confirmatoria de un acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite.

Se mantiene la concesión de autorización de residencia y trabajo en los casos de tres años de permanencia en España, siempre que a la carencia de antecedentes penales se sume un contrato de trabajo cuya duración previsible no sea inferior a un año y se acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, o se disponga de un informe de inserción social elaborado por el ayuntamiento en el que se tenga el domicilio habitual. Ha de reconocerse un avance desde la regulación anterior. No obstante ese avance no es todo lo amplio que debiera en cuanto a la concepción de los vínculos familiares, ya que los reduce al cónyuge, ascendientes y descendientes en línea directa, cuando es obvio que existen otros grados de parentesco que también aseguran un razonable nivel de arraigo, especialmente los hermanos.

También se considera motivo de arraigo, sin someterlo a plazo de permanencia, la situación de los hijos cuyo padre o madre hubieran sido originariamente españoles. Apreciando la inclusión de esta cláusula, el Defensor del Pueblo no puede sentirse plenamente satisfecho con la misma, ya que entiende que se debería haber contemplado también de alguna forma a los nietos de españoles.

A continuación se contempla una autorización por razones de protección internacional que implica una cláusula de enlace entre el sistema de protección para refugiados, desplazados y otras personas con necesidades de protección y el sistema de extranjería.

En cuanto a las razones humanitarias se prevén tres casos: el de extranjeros víctimas de una serie de delitos entre los que se encuentran los cometidos contra los derechos de los trabajadores, en aquellos en los que se haya apreciado la circunstancia agravante de comisión por motivos discriminatorios, o los delitos por conductas violentas en el entorno familiar. El de extranjeros que acrediten que su traslado al país del que proceden o son originarios, a efectos de solicitar el visado que corresponda supone un peligro para sí o su familia y que cumplan con los demás requisitos para obtener una autorización temporal de residencia. También se prevé como causa de concesión la acreditación de que se sufre una enfermedad grave que requiera asistencia sanitaria especializada que, de ser interrumpida, suponga un grave peligro para la salud o la vida.

En relación con este último supuesto el Defensor del Pueblo debe hacer notar su disconformidad con la exigencia, prevista en el artículo 45.4 *b*) del Reglamento, de que dicha enfermedad deba ser sobrevenida. Este concepto introduce un matiz indeterminado en el precepto que lo devalúa notablemente y que, en opinión del Defensor del Pueblo, no ase-

gura una protección eficiente conforme lo ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Tampoco parece afortunada la redacción del inciso que prevé que la asistencia sanitaria especializada que deba prestarse al enfermo sea «de imposible acceso en su país de origen». A los efectos tuitivos que debiera pretender la norma lo razonable no es pensar en término de imposibilidad, sino de dificultad. En la mayoría de los Estados, aun en los más económicamente deprimidos y socialmente desarticulados, hoy día es muy fácil que exista la posibilidad de atender casi todas las patologías; otra cosa será si esa posibilidad está al alcance de la mayoría de los ciudadanos.

También se prevé la posibilidad de conceder autorización de residencia a las personas que colaboren con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales. Esta previsión resulta conforme con la recomendación efectuada por esta Institución a la Secretaría de Estado de Inmigración.

Dejando aparte los artículos 45 y 46 del nuevo Reglamento, el Defensor del Pueblo advierte ciertas carencias en la regulación finalmente aprobada.

Así, el título VIII del nuevo Reglamento regula la situación de los menores en España y dificulta la documentación de los menores que se encuentren en España y hayan nacido en el extranjero, que sean tanto hijos de españoles como de residente legal, ya que en estos casos se exige dos años de residencia continuada en España (artículo 94), requisito que antes no existía. Surgen dudas sobre la compatibilidad de algunos de estos preceptos, y especialmente el artículo 94.2, con los principios que informan la legislación sobre protección del menor tanto internacional como española. Tampoco desde el punto de vista práctico parece muy lógica la opción adoptada, puesto que estos menores no van a poder ser objeto de expulsión, ni tampoco puede limitarse el ejercicio de los derechos que la legislación les reconoce, señaladamente al acceso a la educación y a la sanidad.

No se comprende tampoco la alusión que el artículo 94.2 hace a los hijos de los españoles, menores de edad, cuando existe para ellos una normativa específica.

Constituye también motivo de preocupación el silencio que el Reglamento guarda sobre el acceso de los padres de hijos españoles en situación irregular a una situación de regularidad. Este tema puede dar lugar a litigiosidad, puesto que desatiende dar la debida atención al principio constitucional de protección a la familia.

6.11.2. Derecho a la vida en familia

6.11.2.1. Reagrupaciones familiares

Una vez cumplido el periodo mínimo de residencia en España y renovada la autorización de residencia, el primer trámite que deben realizar los ciudadanos extranjeros que residen en España y que desean reagruparse con sus familiares es la solicitud del preceptivo informe gubernativo, con el que se acredita el cumplimiento del resto de los requisitos fijados en las normas, especialmente en lo referente a capacidad económica y disposición de una vivienda idónea.

Muchas veces la emisión de estos informes no es todo lo ágil que debiera. Las razones más frecuentes por las que esto ocurre suelen venir de la propia carga de trabajo de

los servicios encargados de tramitarlos, los problemas de comunicación entre las oficinas de extranjeros y los servicios consulares.

A título de ejemplo pueden mencionarse dos casos ciertamente límites. En uno de ellos un ciudadano pakistaní se dirigió a esta Institución indicando que había presentado en el año 2001 la solicitud de informe gubernativo para reagrupar a su mujer y a sus dos hijos ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, sin que dicho informe se hubiera emitido más de dos años después. En el curso de la investigación pudo conocerse que los servicios consulares habían requerido a la autoridad gubernativa la emisión del preceptivo informe en cuatro ocasiones. Después de la intervención de esta Institución se emitió informe en sentido favorable, si bien continúan las actuaciones hasta la emisión de los correspondientes visados, así como para aclarar las razones de esta grave disfunción (0307004).

En otro caso tramitado con la Subdelegación del Gobierno en Alicante la emisión del informe gubernativo, que tuvo también sentido favorable, no se formuló hasta transcurridos dieciocho meses (0309666).

Es muy probable que esta situación haya pesado en la decisión, adoptada en el nuevo Reglamento de Extranjería, de adelantar el momento en que resulta posible la presentación de la solicitud de una autorización de residencia por reagrupación familiar a la fecha de presentación de la solicitud de la primera renovación del reagrupante. También se ha variado el sistema, de modo que la autoridad gubernativa concede directamente la autorización, cuya vigencia queda supeditada a la obtención del visado y a la entrada en España.

Desde luego el nuevo sistema puede reducir en algo las disfunciones creadas por errores en el cruce de datos, pero para que pueda cumplir con los plazos que el Reglamento establece, será necesario un refuerzo de medios que ya se ha reclamado en otros capítulos de este Informe.

Otra cuestión sobre la que se ha percibido desorientación entre los ciudadanos y alguna heterogeneidad, entre las diversas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, es la de la determinación de los requisitos económicos necesarios para acceder a la reagrupación familiar. Aunque cabría admitir algunas variaciones proporcionales, en función del mayor o menor coste de la vida en distintas zonas del territorio, no resulta admisible la coexistencia de criterios particulares fijados sin referencias claras (0400042, 0401230, 0420895, etcétera).

De hecho, esta Institución ha apreciado que, ante la falta de una instrucción general en esta materia, se han empleado por algunas oficinas de extranjeros los parámetros que se manejan para la acreditación de medios económicos de extranjeros en el control fronterizo. Todo esto da lugar a situaciones poco razonables. Por esta razón en los contactos mantenidos con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en relación con los trabajos preparatorios del Reglamento de Extranjería, se le indicó la necesidad de homologar estos requisitos económicos para todo el territorio nacional.

El Reglamento prevé en el artículo 42.2 d) que una orden del Ministro de la Presidencia determine la cuantía de los medios de vida exigibles a estos efectos, así como los medios para acreditar su posesión. Considera el Defensor del Pueblo que para evitar pro-

blemas de pérdida de vigencia, que obliguen a los órganos periféricos a adoptar criterios propios, debería optarse por un sistema de referencia a patrones públicos que se actualizan periódicamente (así, porcentaje sobre la renta individual disponible, o sobre el salario mínimo interprofesional) modulando o atenuando dicho porcentaje en función de la edad de los reagrupados y otras circunstancias relevantes.

Dejando atrás la fase gubernativa, y en lo que se refiere al ámbito estrictamente consular, un número muy relevante de quejas planteaban de manera directa su disconformidad con lo que estimaban que constituía una postura muy rígida de las representaciones consulares, en relación con la acreditación documental de los vínculos de parentesco o de la celebración del enlace matrimonial.

En este ámbito cabe aludir a la situación de la sección consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán), que ya fue reseñada en el pasado informe. Las peticiones formuladas por ciudadanos pakistaníes sufren graves demoras o son denegadas, por existir sospecha de manipulación en los documentos que se presentan para obtener el visado. Según señaló la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares este es un problema general que afecta a todas las legaciones consulares presentes en el país. Tales problemas en muchos casos, son irresolubles tanto para los ciudadanos que pretenden reagrupar a sus familias como para los propios interesados, dado que la cuestión de fondo parece residenciarse en el funcionamiento de la propia Administración pakistaní. De hecho en una de las quejas tramitadas por esta Institución, ni los requerimientos de los funcionarios de nuestra representación consiguieron disipar las dudas que desde un primer momento se atribuyeron a los documentos presentados por los ciudadanos que pretendían trasladarse a España. Habida cuenta que el problema, así planteado, escapa de las competencias del Defensor del Pueblo, por venir referido a una Administración extranjera, esta Institución sólo puede llamar la atención sobre el mismo poniéndolo en conocimiento de las Cortes Generales (0110918, 0417076 y 0417578).

Puede aludirse también a una queja tramitada por la denegación del visado de reagrupación familiar solicitado en el Consulado de España en Dakar. Los interesados, ciudadanos de Guinea-Conakry, habían visto rechazada su petición puesto que afirmaban que el matrimonio se había celebrado por poderes y en el acta matrimonial presentada no constaba esta circunstancia.

Centrada la cuestión, se consideró que la Administración española no estaba poniendo en cuestión la validez del certificado de matrimonio presentado, sino tan sólo que no constara la forma de celebración.

A juicio de esta Institución no resulta admisible que de la omisión de este dato en el certificado, en principio no imputable al solicitante de visado y atribuible al Registro Civil de Guinea-Conakry, se derive la consecuencia de denegar la solicitud, sin que se realicen las actuaciones precisas para la aclaración de este extremo, bien de oficio, directamente ante las autoridades del país que emitió el certificado, bien dando al interesado la posibilidad de completar la documentación aportada, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Así pues se remitió una sugerencia a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares para que la oficina consular de Dakar dejara sin efecto la resolución por la

que se denegó la solicitud de visado de reagrupación familiar, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la solicitud del visado, a fin de posibilitar que se aclarasen las carencias del certificado aportado, procediéndose a la concesión del visado en caso de que se cumpliesen los requisitos legales y reglamentariamente previstos. La citada Dirección General comunicó la aceptación de la sugerencia y la emisión de visado (0306747).

Un grupo muy numeroso de quejas se han dirigido contra la actuación de la sección consular de la Embajada en Accra (Ghana) que, en opinión de los interesados, apreciaba de manera indebida la existencia de matrimonios en fraude de ley o consideraba insuficientemente acreditada la relación paterno-filial con cierta ligereza. En todos los casos esta Institución ha admitido a trámite las quejas, dirigiéndose a la Administración consular para recabar mayores datos sobre cada expediente (0305385, 0413059, 0413119, 0417351, 0417389, etcétera).

Las respuestas recibidas ponen de manifiesto que, efectivamente, el criterio de la Administración es riguroso. En muchos de estos expedientes el elemento básico que lleva a la sección consular a considerar que no ha existido una acreditación suficiente del vínculo familiar o matrimonial es la celebración de una entrevista. En esa entrevista se otorga especial importancia a datos tales como el conocimiento del lugar de nacimiento de los padres, o la fecha exacta del mismo. Para esta Institución la denegación de un visado no puede venir sustentada únicamente en estos elementos de convicción, particularmente cuando estas entrevistas se mantienen con menores. Por otra parte, parece que la entrevista sólo tiene algún sentido si se duda de la documentación que acredita la relación de que se trate.

A este respecto el Defensor de Pueblo advierte que, en su opinión, la realización de una entrevista debería venir precedida de una notificación al interesado en la que se le informara de qué documentos o extremos de su solicitud han despertado dudas, de forma que éstos puedan aportar otros que refuercen su validez o hacer constar las explicaciones que consideren pertinentes.

Al propio tiempo, ha de considerarse correcta la previsión introducida en el Reglamento de que la entrevista se efectúe ante dos representantes de la Administración española y que de la misma se levante acta que deberán firmar todos los presentes, de la que se entregará copia al interesado. El Defensor del Pueblo espera que este nuevo medio documental permita una evaluación más ajustada de los elementos que se toman en consideración para adoptar cada decisión.

En otro orden de cosas, debe referirse el caso planteado por una ciudadana marroquí que se dirigió a esta Institución indicando que no se le había concedido el visado de reagrupación familiar solicitado para su hija ya que, conforme a la legislación marroquí, la patria potestad la ostenta el padre y no la madre, de modo irrenunciable. Por esta razón no se había dado validez al documento aportado al expediente por el que el padre de la menor autorizaba a su hija a fijar su residencia con su madre en España.

El artículo 17 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los familiares reagrupables, dispone que en el caso de la reagrupación de menores, cuando la reagrupación la pretende sólo uno de los progenitores, se requerirá «que éste

ejerza en solitario la patria potestad o se le haya otorgado la custodia y esté efectivamente a su cargo».

Ciertamente, la interesada no ostentaba la patria potestad de su hija. No obstante, a criterio de esta Institución el acta firmada por el padre de la menor, de nacionalidad senegalesa, transfería la responsabilidad a la madre de la menor y tras la firma de esta autorización el padre de la menor abandonó Marruecos y regresó a Senegal, sin que la familia hubiera vuelto a tener noticia de su paradero. Desde entonces, la menor se encontraba en Marruecos al cuidado de su familia materna, encargándose su madre de su mantenimiento mediante la remisión periódica de las cantidades dinerarias necesarias para tal fin y tomando todas las decisiones pertinentes en relación con su educación y formación.

La interesada, en su día, se dirigió al Consulado de Senegal en su país interesándose por el paradero del padre de su hija, sin obtener respuesta. Asimismo, intentó iniciar actuaciones judiciales ante las autoridades marroquíes para que se le atribuyera, en exclusiva, la patria potestad de su hija pero la dificultad del proceso y el largo tiempo necesario para completarlo le hizo desistir de ello.

En estos términos el Defensor del Pueblo entendió que se estaba ante un caso excepcional, en el cual exigir que la interesada ostentase la patria potestad de su hija y que se le atribuyera legalmente una custodia que ya ejerce de hecho en exclusiva a los solos efectos de permitir la reagrupación de su hija resultaba desproporcionado, e imposibilitaba que ésta ejerciera el derecho a la reagrupación familiar y olvida que el interés del menor, recogido en todos los convenios internacionales suscritos por España, es crecer al amparo y bajo la responsabilidad de los padres.

Sobre esta base argumental se remitió una sugerencia a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares para que se revisase el expediente de visado de reagrupación familiar de la hija de la interesada. La Administración ha comunicado la aceptación de la sugerencia y la tramitación de un nuevo expediente de visado (0312128).

Pasando a la reagrupación de ascendientes, puede reseñarse el caso de un visado de reagrupación familiar en régimen comunitario denegado por el Consulado en El Cairo (Egipto), en el que la causa de la denegación había sido la falta de acreditación de la dependencia económica con el reagrupante.

El interesado aportó datos que acreditaban la realización de envíos periódicos de dinero a su madre, así como de que corría con los gastos de su manutención, ya que el único hermano residente en Egipto vivía a seiscientos kilómetros de distancia y no podía socorrerla económicamente.

Tras analizar el asunto, esta Institución remitió una sugerencia a la entonces Dirección General de Asuntos Consulares y Protección de los Españoles en el Extranjero, para que se procediera a revocar la denegación y a la concesión del visado solicitado, detallando en el caso de no entender procedente la concesión las razones por las que se estimaba que no existía tal dependencia económica. La respuesta de la citada Dirección General no acogía la sugerencia formulada, por entender que el reagrupante no había acreditado el envío de dinero más que cuando se le hizo saber que éste era un requisito para la reagrupación, y por el hecho de que otro hijo viviera en Egipto.

Esta Institución debe dejar constancia de su desacuerdo de fondo con las razones argüidas por la Administración para justificar su decisión. De una parte, del hecho de que se hayan presentado documentos cuando así lo requirió la Administración no puede inferirse de manera terminante que esos envíos no existieran con anterioridad y tampoco puede admitirse el argumento de que la existencia de otro hijo en el país de origen suponga por sí solo un obstáculo para proceder a la reagrupación (0308732).

Una ciudadana con permiso de residencia permanente se dirigió a esta Institución poniendo de manifiesto que el visado de reagrupación familiar solicitado por su esposo había sido denegado, al ponerse en duda la validez del certificado matrimonial.

Frente a dicha denegación se presentó recurso de reposición que fue desestimado al carecer de firma. Esta circunstancia es un defecto subsanable que no puede llevar aparejada la desestimación de lo solicitado, sino la concesión de un plazo de subsanación. En consecuencia, se indicó a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que la desestimación del recurso de reposición no podía considerarse ajustada a Derecho.

La Administración admitió la sugerencia que se le formuló y procedió a revisar la denegación, si bien mantuvo la decisión inicial después de haber requerido información adicional y comprobar los sellos de entrada y salida del pasaporte del interesado, verificando que no pudo haber estado presente en el acto del matrimonio. En consecuencia se ha dado traslado de la información a la interesada dando por concluida la investigación (0311746).

6.11.2.2. Equiparación de las parejas de hecho a los matrimonios

Esta Institución ha venido recibiendo en los últimos años distintas quejas de ciudadanos españoles, a los que la Administración española no ha reconocido su relación de pareja estable con un nacional de un tercer país, a efectos de la aplicación de la legislación de extranjería.

Así, a título de ejemplo puede señalarse el caso de un ciudadano español nacido en el extranjero y residente en Australia que se casó y divorció en ese país, contrayendo matrimonio posteriormente con otra persona, también extranjera. Cuando decidió fijar su residencia en España su segunda mujer acudió a los servicios consulares españoles para obtener un visado que le permitiera vivir en España con su marido, denegándose el visado de residencia por no ser cónyuge, y el de estancia, por entender que la intención real era residir en España. La concesión del visado de residencia se supeditó al reconocimiento de la sentencia de divorcio por los tribunales españoles, sin tomar en consideración las grandes demoras que sufre en España este tipo de procedimientos, pese a que en ningún momento se cuestionó el verdadero consentimiento en dicha relación matrimonial (0208892).

En otra queja se relataba que un ciudadano español residente en Argentina decidió fijar la residencia en España junto con su pareja de hecho, de nacionalidad Argentina, con la que podía acreditar una relación estable de varios años y tenía una hija común. El Consulado de España en Argentina denegó el visado de residencia a esta persona por no ser cónyuge del ciudadano español, optando ésta por viajar a España con su pareja española y su hija como turista (0307518).

En otros casos, la pareja de hecho estable de ciudadano español ha solicitado permiso de residencia por reagrupación familiar en régimen comunitario y le ha sido denegado, ofreciéndose tan sólo, en algunos casos, la posibilidad de obtener el permiso de residencia en régimen general.

De los antecedentes que han llegado a esta Institución se desprende que, con carácter general, la Administración española no asimila la situación de pareja de hecho estable a la de cónyuge, a efectos de conceder visados de residencia por reagrupación familiar y las correspondientes autorizaciones de residencia.

En relación con esta cuestión ha de señalarse que, la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, del Consejo de la Unión Europea, sobre el derecho a la reagrupación familiar, dispone en el punto 3 de su artículo 4 lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán, por vía legislativa o reglamentaria, autorizar la entrada y la residencia, de conformidad con la mencionada Directiva y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el capítulo IV, de la pareja no casada nacional de un tercer país que constituya con el reagrupante una relación estable debidamente probada, o del nacional de un tercer país que constituya con el reagrupante una pareja registrada, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 5, y de los hijos menores no casados, incluidos los adoptivos, de estas personas, así como de los hijos mayores solteros de estas personas, cuando no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud».

Esta Directiva establece como potestad de cada Estado la equiparación de la pareja de hecho al cónyuge a efectos de autorización de entrada y residencia, no como obligación, por lo que las legislaciones internas de cada Estado miembro pueden regular de modo diferente la materia. Dicha equiparación, caso de producirse, debería también aplicarse a los ciudadanos de terceros Estados parejas de hecho de ciudadanos españoles, siguiendo la misma lógica que ya existe para la aplicación del régimen comunitario a los cónyuges y familiares de españoles que, en principio, podrían recibir un tratamiento distinto y que, sin embargo, han sido incluidos para evitar un trato más gravoso que a los familiares de ciudadanos de los demás países de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo.

El artículo 17 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada con posterioridad a la Directiva a la que se ha hecho mención, se refiere únicamente a la reagrupación del cónyuge, y en el mismo sentido está regulada la cuestión en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. De todo ello cabe inferirse que el legislador, dentro de las opciones que ofrece el marco normativo europeo para regular esta materia, ha optado por limitar el derecho a la reagrupación familiar al cónyuge del residente legal, no equiparando a estos efectos la relación de pareja.

No obstante, ha de señalarse que el Tribunal Supremo, en su importante Sentencia de 6 de junio de 2000, realizó una interpretación extensiva de esta cuestión, equiparando a efectos de reagrupación familiar la situación de cónyuge y la de pareja de hecho estable y acreditada. Dicha Sentencia señala:

«Como se dijo en la Sentencia de esta Sala de 1 de junio de 1999, la distinción entre el cónyuge y el conviviente de hecho tiene justificación en la determinación de su régimen jurídico, dado que el matrimonio desde el punto de vista jurídico-formal no es equiparable a las uniones de hecho, pero no puede considerarse justificada la distinción cuando se trata de atender únicamente a aspectos relacionados con la situación de hecho de convivencia y afecto en la pareja [...].

De acuerdo con estos principios, a partir del Auto de 7 de julio de 1989, dictado en el Recurso 941/1988, esta Sala viene admitiendo que la existencia de una unión de hecho estable y continuada, análoga a la conyugal, permite apreciar la existencia de perjuicios irreparables inherentes a la expulsión, derivados del arraigo en España del solicitante, por razón de la ruptura de la agrupación familiar, suficiente según la jurisprudencia para integrar el presupuesto que exige el artículo 122 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 (v. gr. sentencias de 11 de octubre de 1999 y de 15 de noviembre de 1999).

«En las resoluciones de esta Sala se declara, pues, que la interrupción de la relación caracterizada por la existencia de vínculos afectivos y de convivencia, derivados de la unión de hecho estable entre dos personas, aun cuando no hayan contraído matrimonio, derivan perjuicios irreparables para los afectados (consistentes, como dice el auto primeramente citado, ‘en la ruptura de las relaciones personales que mantiene la pareja’). Debe deducirse, por concurrir identidad de razón, que la voluntad de mantener o restaurar la agrupación familiar de la pareja estable constituye una causa suficiente o circunstancia excepcional que justifica la exención del visado de residencia para quien acredita hallarse en tales circunstancias en aplicación del artículo de la Ley 7/1985 y concordantes del Reglamento antes citado».

Ciertamente, la sentencia parcialmente transcrita se refiere a un supuesto anterior a la determinación en norma de rango legal del cónyuge como reagrupable, excluyendo la mención de la pareja de hecho. No obstante, la propia Sentencia realiza un análisis de constitucionalidad de la norma reglamentaria aplicable al caso (el Reglamento de Extranjería aprobado en el año 1996, de contenido idéntico al actual en lo que se refiere al aspecto examinado), y su integración en el ordenamiento jurídico español, más su sentido y alcance es inequívoco, a la vista de lo siguiente:

«Dicha situación normativa, por lo demás, puede ser objeto de discusión desde el punto de vista de la adecuación del Reglamento a la Ley y a la Constitución, en la medida en que la asimilación de las situaciones de hecho y de Derecho en determinadas circunstancias y dentro de ciertos límites puede constituir una exigencia del principio de igualdad, como hemos apreciado en la Sentencia de 1 de junio de 1999, Recurso número 1439/1995, a los efectos de indemnización por fallecimiento en acto de terrorismo».

Esta Institución comparte plenamente el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en la Sentencia que se ha transcrito parcialmente. El plazo para dar cumplimiento a la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, del Consejo de la Unión Europea, finaliza el 3 de octubre de 2005. No obstante, se consideró oportuno dar traslado de las conside-

raciones precedentes y del criterio de esta Institución a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, recomendando que se realizasen las reformas legales o reglamentarias necesarias para posibilitar la entrada y la obtención de permiso de residencia a la pareja de hecho del residente legal, en similares términos en los que se permite la reagrupación familiar del cónyuge.

La respuesta de la Secretaría de Estado indica que la cuestión lleva aparejada una serie de cuestiones relevantes, como la determinación de cuándo y de acuerdo a qué criterios se considera que una unión constituye pareja estable, así como los medios admisibles para acreditar tal condición. Manifiesta su intención de llevar a cabo este análisis con ocasión de los trabajos de transposición de la Directiva que ha sido mencionada, que pretende acometer en el segundo semestre de 2005.

Por otro lado, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración muestra su predisposición favorable a la equiparación entre matrimonios y relaciones de pareja estables debidamente acreditadas, cuando sea menester acreditar la concurrencia de una situación excepcional y probada de arraigo en España.

La Institución seguirá con interés los trabajos preparatorios de la modificación legislativa que la Secretaría de Estado anuncia en su respuesta (0307518).

6.11.2.3. *Traslado de la unidad familiar desde la concesión de autorización de residencia inicial a los padres*

Con ocasión de los trabajos preparatorios del nuevo Reglamento de Extranjería, se planteó a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración las reticencias observadas en diversos órganos de la Administración a admitir que, con ocasión del traslado a España de los padres de menores de corta edad, se pudiera tramitar a favor de los menores un visado de residencia no lucrativa. Cuando estas personas se presentaban en el consulado pretendiendo iniciar los trámites correspondientes, eran informados de que debían aguardar obligatoriamente a cumplir los requisitos necesarios para acceder a la reagrupación familiar. Esto obliga a los padres a optar entre renunciar a su proyecto migratorio o dejar a sus hijos al cargo de otros familiares o de terceras personas.

Ciertamente el derecho a la vida en familia de los extranjeros residentes en España se ha articulado esencialmente a través de la reagrupación familiar, si bien para adquirir el derecho a reagrupar a sus familiares los interesados deben cumplir determinados requisitos, tanto desde el punto de vista documental (tarjeta de residencia renovada) como desde el económico y social (vivienda adecuada y suficiencia financiera).

Tal solución resulta cuanto menos sorprendente: por un lado, la unidad familiar se ve disgregada sin posibilidad de acudir a otra solución y, por otro, se pretende utilizar una figura pensada para que el extranjero residente pueda reunir en España a su familia, cuando él se encuentra ya residiendo y su familia no.

A criterio de esta Institución la aplicación de la figura de la reagrupación familiar con carácter excluyente de cualquiera otra opción no resulta adecuada, dado que la familia en cuestión ya se encuentra reunida en su país de origen y con esta solución lo que se consigue justamente es desintegrarla. Ha de matizarse que, si bien se considera

que el régimen de reagrupación familiar es sin duda el sistema general de actuación, no hay razones de fondo para no admitir que en circunstancias tan específicas como las que se han señalado, la familia pueda acceder completa al territorio nacional desde un primer momento.

De hecho no existen normas que proscriban tal posibilidad, sino que el problema parece más bien derivarse de una praxis administrativa, seguida particularmente por los consulados. La aplicación rigorista de la normativa en materia de extranjería lleva a negarse a realizar trámites que no vienen expresamente enunciados en la normativa, siguiendo la errónea doctrina que señala que aquello que no está previsto ha de entenderse prohibido.

Desde luego el Defensor del Pueblo entiende que las autoridades administrativas españolas deben conocer previamente el número de personas que pretenden fijar su residencia en España dado que, al igual que en el sistema de la reagrupación familiar, ha de evaluarse cada situación concreta con el fin de conocer si las perspectivas laborales del padre o padres son suficientes para mantener al conjunto de la familia una vez que se establezcan en España. Por ejemplo, cabría la posibilidad de vincular los visados de residencia de los hijos menores a los de los padres a fin de considerar globalmente la situación económica de la unidad familiar.

En estos términos la Institución estimó que era necesario que el asunto se resolviese en el Reglamento, mediante la previsión de un cauce procedimental específico, de forma que se disipasen las dudas entre los diversos operadores jurídicos y los usuarios conocieran qué requisitos debían reunir para acogerse a esta posibilidad.

En consecuencia se remitió una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para que se incluyera en el Reglamento de Extranjería una previsión que contemple la posibilidad de que los hijos menores viajen junto a sus padres para establecer su residencia en España desde la concesión de la autorización inicial, siempre que pueda acreditarse la viabilidad económica del traslado del grupo familiar completo.

La respuesta ofrecida por esa Secretaría de Estado es, cuando menos, desconcertante, puesto que por un lado repasa la normativa sobre reagrupación familiar para, acto seguido, indicar —conforme al criterio mantenido por esta Institución— que ello no va en menoscabo de la posibilidad de que un ciudadano extranjero no pueda trasladarse conjuntamente con su familia «si así lo desea y cuenta ab initio con medios de subsistencia suficientes para atender a las necesidades de ésta, lo que podría hacer a través de la concesión de visados de residencia no lucrativa a favor de dichos familiares». Sin embargo la Secretaría de Estado entiende que no puede procederse a hacer mención alguna en el Reglamento sobre este asunto, precisamente por existir la reagrupación familiar, llegando a considerar que, además, si se introdujera tal mención supondría una contravención de lo previsto en la Ley Orgánica de Extranjería, que implicaría la nulidad de pleno derecho.

El Defensor del Pueblo debe manifestar su desacuerdo con estas objeciones y no entiende cómo se puede mantener que la inclusión de un cauce procedimental concreto implicaría un vicio de nulidad cuando, al mismo tiempo, se está indicando que esa posibilidad no está prohibida en nuestro Derecho.

En estas circunstancias se debe dejar constancia de la discrepancia con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en este asunto, en el que las razones esgrimidas para rechazar la recomendación no han sido, a juicio del Defensor del Pueblo, concluyentes (0422641 y 0420083).

6.11.3. Autorizaciones de residencia en régimen general

En una queja tramitada con la Subdelegación del Gobierno en Ávila, se evidenció que ante la recepción de una solicitud de permiso de trabajo y residencia inicial por cuenta ajena se había resuelto la inadmisión a trámite por no haber sido firmada por el empleador, sino por la ciudadana extranjera a cuyo favor se realizaba la oferta laboral.

El empleador interpuso recurso de reposición, en el que fundamentalmente alegó que se había tratado de un error, ya que él ignoraba que el escrito de solicitud de permiso debiera estar firmado por el empleador, y la persona que firmó la solicitud lo hizo con su consentimiento, por entender que era lo correcto. Asimismo indicaba que se trataba de un error subsanable y debió requerirse al empleador para que lo subsanara, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, trámite que no se realizó. El recurso de reposición fue desestimado.

Esta Institución consideró que en la solicitud de un permiso de trabajo y residencia inicial por cuenta ajena coinciden los intereses concurrentes de dos personas —empleador y extranjero a cuyo favor se realiza la oferta—, pero sólo uno de los interesados, el empleador, está legitimado para presentar la solicitud, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

Por su parte la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exige como requisito que deben contener las solicitudes que se formulen ante la Administración la firma del solicitante «o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio». La exigencia de la firma no es por tanto un requisito formal inexcusable, sino que se configura como un medio por el que se acredita la expresión de la voluntad del interesado de presentar la solicitud, de modo que si esta voluntad es clara por otros medios debe darse trámite a la solicitud incluso carente de firma. Aun así la falta de firma o de acreditación de la autenticidad de la voluntad del interesado de presentar la solicitud es un defecto subsanable, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En un supuesto contemplado en el que son dos los interesados en un procedimiento, con voluntades concordes, pero sólo uno tiene legitimación activa, la firma de la solicitud únicamente por quien carece de legitimación no puede por sí sola determinar la inadmisión a trámite de la solicitud. De hecho tal rúbrica resulta intrascendente —pues no se ha planteado duda alguna sobre la buena fe de los intervinientes— para la tramitación de la solicitud y, por tanto, debe tenerse por no puesta, a los efectos de iniciación del procedimiento, procediendo la concesión del plazo de subsanación previsto en el referido artículo 71 de la Ley procedimental administrativa.

En consecuencia, se sugirió a la Subdelegación del Gobierno en Ávila que dejara sin efecto la resolución por la que se inadmitió a trámite la solicitud de permiso de trabajo

y residencia inicial y la resolución del recurso de reposición confirmatoria de la anterior, procediendo conforme ha quedado expuesto. La Subdelegación comunicó la aceptación de la sugerencia (0314000).

Dos ciudadanos chilenos se dirigieron a esta Institución manifestando que la Subdelegación del Gobierno en Alicante había denegado sus solicitudes de permiso de residencia y trabajo, por entender que así lo aconsejaba la situación nacional de empleo, sin tomar en consideración las previsiones del convenio de doble nacionalidad suscrito entre Chile y España, en cuanto al ejercicio de profesiones y oficios por los ciudadanos de un país en el territorio del otro.

El motivo de la denegación de estas solicitudes era, según se recogía en dichas resoluciones, la consideración de que dicho convenio suscrito entre España y Chile no exime del cumplimiento de los requisitos que para la obtención del permiso de trabajo exigían los artículos 70, 71 y 74 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería.

Dichos preceptos hacen referencia al régimen de concesión inicial de los permisos de trabajo. Establecen que para la concesión de la autorización para trabajar se tendrá en cuenta la insuficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional, españoles, comunitarios o extranjeros autorizados para trabajar, capacitados para el desempeño de la profesión o puesto de trabajo solicitado por la empresa (art. 70) y contemplan como causa de denegación del permiso que así lo aconseje la situación nacional de empleo (art. 74). Por su parte, el artículo 71 señala los supuestos específicos en los que no se considera la situación nacional de empleo para la concesión del permiso de trabajo, sin que se mencione expresamente la aplicación de este convenio de doble nacionalidad.

A la vista de lo expuesto, el Defensor del Pueblo indicó a la citada Subdelegación del Gobierno la necesidad de tomar en consideración lo previsto en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que señala que lo dispuesto en la propia ley se entenderá sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte.

Por su parte, el convenio de doble nacionalidad suscrito entre España y Chile declara, en su artículo 7, el derecho de los chilenos en España a ejercer todo género de industrias y ejercer oficios y profesiones gozando de la protección laboral y de la Seguridad Social.

Sentado lo anterior, se indicaba que es doctrina constante del Tribunal Supremo, desde la Sentencia de 21 de mayo de 1990, que el Convenio de doble nacionalidad suscrito con Chile el 24 de mayo de 1958 consagra directamente el derecho de los súbditos chilenos a trabajar en España, al igual que ocurre con el tratado suscrito con Perú respecto de los peruanos, con la consecuente obligación de las autoridades laborales españolas de otorgarles el permiso de trabajo para el ejercicio de su derecho. El Convenio de doble nacionalidad examinado, en su artículo 7, no realiza una simple remisión a la legislación española, como ocurre en otros convenios, sino que incluye un contenido propio y específico.

Ciertamente, como afirma en su informe preliminar la Subdelegación del Gobierno en Alicante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia distingue entre titularidad y ejercicio de los derechos, pero realiza esa distinción precisamente para señalar

que sólo está sometido a la legislación española el ejercicio del derecho, y no el derecho mismo en su atribución a los ciudadanos de Chile, «sumisión a ella que, obviamente, también afecta a los ciudadanos españoles» (STS de 22 de diciembre de 1995).

En todos los casos examinados por el Tribunal Supremo se ha considerado contrario al ordenamiento jurídico la denegación de los permisos de trabajo solicitados por ciudadanos chilenos, en atención a la situación nacional de empleo. Se desprende de esta consolidada jurisprudencia, por tanto, que los ciudadanos chilenos son titulares del derecho a trabajar en España en igualdad de condiciones con los españoles. El ejercicio del derecho está condicionado a la solicitud de las correspondientes autorizaciones administrativas, pero en ningún caso puede tomarse en consideración la situación nacional de empleo para la resolución de estas solicitudes, ni por tanto puede considerarse ajustada a Derecho la denegación del permiso de trabajo por este motivo. Sobre esta fundamentación se remitió una sugerencia a la citada Subdelegación del Gobierno que fue aceptada, concediéndose a los interesados los permisos que solicitaban (0401991).

En el pasado Informe se daba cuenta de la postura adoptada por el Defensor del Pueblo ante la actitud seguida en su día de denegar peticiones de permiso de trabajo y residencia por entender que, a pesar de contar con el certificado negativo de los servicios públicos de empleo que acreditaba que no existían demandantes de empleo dispuestos a cubrir los puestos ofertados, se consideraba que el hecho de que permaneciera abierto el contingente de trabajadores extranjeros era, en sí mismo, indicativo de la suficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional y, por tanto, imposibilitaba la contratación individual, a salvo de unos determinados supuestos contemplados en los artículos 71, 76, 77 y 79 del Reglamento de Extranjería en aquel momento vigente.

Tal interpretación se realizaba conforme a lo previsto en la Circular 1/2002, de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, que establecía la denegación de las solicitudes de permisos de trabajo formuladas dentro del llamado «régimen general», recogiendo así el contenido del punto tres del apartado noveno del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002.

Dicho Acuerdo fue recurrido ante el Tribunal Supremo por distintas organizaciones sindicales y no gubernamentales, recurriéndose precisamente el apartado noveno, puntos 1 a 3. La pendencia de este recurso impidió a esta Institución pronunciarse sobre su contenido. No obstante, en el curso de los años 2002 y 2003 tuvieron entrada distintas quejas de ciudadanos, ya extranjeros que se encontraban irregularmente en España, ya empresarios que habían formulado a su favor la correspondiente oferta laboral, dentro del régimen general, disconformes con las resoluciones por las que se inadmitían sus solicitudes siguiendo el modelo fijado en la adenda XIII de la referida Circular.

En estos casos individuales la Institución se dirigió a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno que dictaron las correspondientes resoluciones denegatorias poniendo de manifiesto la disconformidad con las resoluciones adoptadas, y el criterio del Defensor del Pueblo respecto de la improcedencia de considerar que la aprobación del contingente llevara implícita, en los casos examinados, la suficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional para atender las ofertas de trabajo que se presenten.

El 6 de abril de 2004, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo resolvió el recurso estimando sustancialmente las impugnaciones realizadas contra el apartado noveno del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001 y declarando nulo el número 3 de dicho apartado. La Sala, tras una prolija argumentación, concluye que el acuerdo no se ajusta a los preceptos reglamentarios e incurre en nulidad por infracción del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. En este sentido, señala que dicho acuerdo:

«En una interpretación del artículo 65.11 del Reglamento que no es aceptable desde el punto de vista literal y sistemático, hace prácticamente inaplicable la modalidad general que resulta del régimen establecido por el Reglamento, y excluye los supuestos de ofertas que correspondan a necesidades reales de mano de obra extranjera y no puedan ser gestionadas a través del procedimiento del contingente, por no pertenecer a sectores de actividad y ocupación incluidos en él, o porque ya se haya agotado el contingente establecido para el correspondiente sector u ocupación, o por no haberse asignado contingente en la provincia».

En consecuencia, en la interpretación dada por el Tribunal Supremo a los preceptos legales y reglamentarios por los que se regula el contingente anual de trabajadores extranjeros, la existencia de este contingente no impide la tramitación de ofertas de trabajo nominativas en régimen general, a favor de extranjeros que se hallen en España, a pesar de que en ellos no concurren las circunstancias privilegiadas reguladas en el artículo 71 del Reglamento de Extranjería aprobado por Real Decreto 864/2001, ni se trate de los supuestos contemplados en los artículos 76, 77 y 79 de dicha norma.

El Defensor del Pueblo, al tiempo que se congratulaba por la coincidencia de la Sala con sus planteamientos, consideró que tal criterio debía ser tomado en consideración en la resolución de los expedientes afectados por la materia que aún continuaran en trámite, a la vez que debía ser asumido plenamente por la Administración en la futura articulación de esta trascendente cuestión.

De acuerdo con lo expuesto se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a fin de que los expedientes todavía no concluidos referentes a solicitudes de permisos de trabajo y residencia, formuladas conforme al procedimiento de régimen general en coexistencia con el contingente correspondiente al año 2002, se resolvieran atendiendo los criterios fijados por el Tribunal Supremo.

La Dirección General de Inmigración respondió informando que, acogiendo la recomendación, tenía previsto proceder a la revisión de oficio de los expedientes que se vieron afectados por el Acuerdo declarado nulo, para lo cual se habían elaborado unas instrucciones en las que se concretaba el alcance de dicha revisión. En virtud de dicha revisión, de la que únicamente quedarían fuera los expedientes sobre los que hubiere recaído sentencia, se tramitarán regularmente las solicitudes presentadas aplicándoles la normativa vigente en el momento de su presentación (0217521).

Los Acuerdos por los que se fijaron los contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios para los años 2003 y 2004, no incluían una previsión similar a la recogida en el punto tres del apartado noveno del Acuerdo correspondiente al año 2002, declara-

do nulo por el Tribunal Supremo. En el año 2004, al introducir la Ley Orgánica 14/2003 como causa de inadmisión a trámite de solicitudes que el extranjero a cuyo favor se realiza la oferta laboral se encuentre irregularmente en España, el número de solicitudes presentadas dentro del régimen general descendió de manera muy considerable. No obstante, las quejas recibidas en esta Institución relativas a expedientes iniciados en el año 2003 ponían de manifiesto una generalizada denegación de las solicitudes de permisos de trabajo y residencia formuladas según el procedimiento de régimen general, si bien en la mayoría de los casos examinados se arguye como causa de la denegación la existencia de suficiencia de trabajadores en el territorio nacional o la cobertura mayoritaria de las ofertas formuladas para el concreto sector de actividad de que se trata en el ámbito regional en el que se ha formulado la oferta.

La Institución efectuó un examen individualizado de cada una de estas quejas y en varias de ellas se formularon sugerencias, al considerar que la denegación de un permiso de trabajo en la que los servicios públicos de empleo emitían certificado negativo (y tan sólo podía atribuirse ese valor a un certificado genérico), sin comprobar la existencia real de suficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional capacitados para el desarrollo de la profesión no resultaba jurídicamente aceptable, y debía ser revisada por esa Administración al amparo de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno han respondido remitiéndose a instrucciones superiores. El Defensor del Pueblo debe dejar constancia de su desacuerdo sustancial con estas actuaciones que considera no se pueden amparar en una interpretación adecuada de las normas (0301663, 0309895, 0309974, 0312661, 0412022, etcétera).

Como complemento de lo anterior ha de referirse la investigación llevada a cabo ante la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid. El análisis de diversos expedientes permitió establecer que, al menos durante el año 2003, la certificación de los servicios públicos de empleo emitida conforme a lo prevenido en el párrafo segundo de la letra *b*) del apartado 1 del artículo 70 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, esto es, los conocidos como certificados genéricos «sobre la inexistencia de trabajadores disponibles para ocupar determinados puestos de trabajo, teniendo en cuenta el resultado de la gestión de ofertas similares en los tres meses anteriores» se limitaba a consignar únicamente el número de puestos ofertados y el porcentaje de ofertas que se habían cubierto tras la gestión de las mismas por el Servicio Regional de Empleo.

Los certificados genéricos emitidos por los servicios regionales de empleo de la Comunidad de Madrid contenían, pues, una información insuficiente, ya que no señalaban que la razón de la cobertura parcial de las ofertas presentadas, fuera la falta de demandantes de empleo para el determinado sector en el que se formulaba la oferta.

Por otra parte, el artículo 70 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, encomienda a los servicios públicos de empleo la obligación de valorar los resultados de las gestiones de las ofertas de empleo y certificar si existen o no trabajadores disponibles para atender las concretas ofertas presentadas. Los certificados emitidos no cumplían con esta obligación, por lo que la valoración de la existencia o inexistencia de trabajadores para atender la concreta oferta de que se tratara, la realizaba el órgano competente para la resolución de la autorización de trabajo, lo que no resultaba acorde con las previsiones reglamentarias.

Se indicó a la Consejería que en una interpretación integradora de la Ley y del Reglamento de Extranjería y, al tiempo, respetuosa con el principio de motivación de las resoluciones administrativas, la gestión de las ofertas de empleo concluidas con resultado positivo no queda satisfecha con la emisión de un certificado en el que se señale que existen trabajadores demandantes de empleo en un determinado sector. Por el contrario resulta necesaria una gestión real e individual de la oferta, durante la cual quede acreditado que existen demandantes de empleo que puedan ocupar o desempeñar el puesto de trabajo. Parece claro que la Administración sólo puede quedar eximida de su obligación de gestionar individualmente una oferta cuando durante los dos meses anteriores ha constatado la imposibilidad o dificultad de gestionar ofertas similares. Sólo en este supuesto puede considerarse adecuada la emisión de un certificado genérico, que, obviamente, certifica que el resultado de la gestión de la oferta ha sido negativo.

En atención a lo expuesto se recomendó que se revisase el contenido de los certificados genéricos emitidos por el Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid, a fin de adecuar dicho contenido a las previsiones reglamentarias. La Consejería comunicó la aceptación de la recomendación (0303960).

Una vez producida la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería, el Defensor del Pueblo confía en que el novedoso método articulado para efectuar el seguimiento de la situación nacional de empleo, el catálogo de puestos de difícil ocupación que se renovará trimestralmente, permita superar esta situación gracias a una evaluación más objetiva del mercado laboral y no incurra en los mismos errores que han quedado aquí expuestos.

También en varias ocasiones ha debido esta Institución remitir actuaciones e incluso dirigir sugerencias a varias delegaciones o subdelegaciones del Gobierno al apreciarse que se había denegado la renovación de permisos de residencia transcurrido el plazo de tres meses desde la fecha de su presentación. El transcurso de dicho plazo sin que se haya producido resolución, implica que las solicitudes habrán de entenderse estimadas, según señala la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Las delegaciones y subdelegaciones con las que se siguió la tramitación de cada una de estas quejas corrigieron el error apreciado y aceptaron las sugerencias de la Institución, realizando las actuaciones para la emisión de la correspondiente tarjeta de extranjero (0305569, 0310319, 0311947, etcétera).

En otro orden de cosas, un ciudadano se dirigió a esta Institución manifestando la dificultad que tenía para lograr presentar su solicitud de renovación de la autorización de residencia y trabajo. Requerido informe a la Delegación del Gobierno en Madrid pudo conocerse que el problema se planteaba al tener el interesado caducada la cédula de inscripción y no disponer de resguardo de estar en trámite de renovación. En estos casos, según señalaba el informe oficial, el personal encargado de recibir la documentación tenía instrucciones de no recibir la solicitud explicándole al interesado la razón.

A la vista de la información recibida, se señaló a dicha Delegación del Gobierno que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al regular las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, establece que si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 70 y los exigidos, en su caso, por la legislación

específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición.

Por otra parte, hay que considerar que, según la citada norma, 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 anomalía en la tramitación de los procedimientos.

De la investigación realizada se desprende claramente que no se respetaron las normas procedimentales vigentes, por lo que se emitió un recordatorio de deberes legales que la Administración aceptó (0218159).

Un ciudadano dominicano compareció ante esta Institución exponiendo que, cuando se personó en la Brigada de Extranjería y Documentación de Madrid, en respuesta a una citación que le fue cursada y que no señalaba el objeto de la comparecencia, se le retiró su permiso de residencia que se encontraba en vigor, haciéndole entrega de una resolución por la que se acordaba declarar extinguida la autorización de residencia solicitada conjuntamente con la de trabajo, por haber sido condenado por la Audiencia Provincial de Madrid.

El interesado acreditaba que, en este caso, se había producido una lamentable confusión, puesto que su ingreso en España fue posterior a la fecha de los hechos que motivaron la condena que se le imputaba. De hecho, señalaba que disponía de una certificación en la que figuraba como condenada una persona que no era él. Aportaba también copia de un certificado de antecedentes penales emitido en fecha posterior a la firmeza de sentencia, en el que constaba la carencia de antecedentes a su nombre en el Registro Central de Penados y Rebeldes.

La Institución se dirigió con carácter urgente a la Jefatura Superior de Policía de Madrid, órgano firmante de la resolución en virtud de la delegación competencial efectuada por la autoridad gubernativa, requiriendo los elementos de identificación empleados para acreditar que la persona condenada era el interesado.

La respuesta de esa Jefatura admitía que, como consecuencia de la actuación de esta Institución, se apreció un error de hecho en la resolución que se notificó al interesado y que se habían adoptado las medidas oportunas para revocar la resolución inicialmente acordada.

Salvada la cuestión particular, el Defensor del Pueblo entró a analizar el informe elaborado por la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid.

En primer lugar, en la notificación enviada al interesado en la que no constaba la causa de la citación, se afirmaba por el organismo requerido que ello no resultaba posible, puesto que se emplean modelos estandarizados en los que se recoge el motivo por el que la persona debe comparecer y el resto de los requisitos recogidos en la legislación de procedimiento administrativo. Sin embargo, se señaló a la Jefatura Superior de Policía

que resultaba frecuente que esta Institución recibiera copia de notificaciones en donde no constaba mención alguna o, a lo sumo, en las que se indicaba que los interesados debían personarse «para un asunto de su interés». Es claro que esta última expresión no da razón del objeto de la comparecencia, sino que sólo hace una mera valoración subjetiva sobre la relevancia de la misma. Por lo tanto se señaló a esa Jefatura Superior la necesidad de que instruyera a las dependencias de la misma sobre la exigencia legal de concretar en mayor medida el objeto de la comparecencia.

Por otra parte, respecto de las explicaciones sobre la forma en que se había procedido a acreditar que la identidad del ciudadano extranjero, condenado en virtud de sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, se correspondía con la del requerido, se apreció que la actuación de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación fue apresurada y se adoptó sin disponer de los mínimos elementos que hubieran permitido individualizar adecuadamente la responsabilidad. Así lo evidencia el hecho de que se citara y se retirara el permiso de residencia y trabajo a un individuo cuyo nombre propio no aparecía en la certificación emitida por el Registro Central de Penados y Rebeldes.

Ante esta realidad el Defensor del Pueblo insistió en la necesidad de que el procedimiento a seguir en estos casos respete el principio de audiencia, de modo que puedan advertirse los errores jurídicos o fácticos en los que haya podido incurrirse de manera previa a la adopción de una determinada resolución y no con posterioridad a la misma. Tal insistencia se debió a que el informe emitido desde la Brigada Provincial de Extranjería mantenía que no se efectuó trámite de audiencia por no resultar necesario, apreciación ésta a todas luces inapropiada a juzgar por el error cometido.

Tampoco puede el Defensor del Pueblo admitir que, como se afirmaba en el informe de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación, la ausencia de un trámite sustancial quede subsanada por la posibilidad de acudir a los tribunales o de buscar la ayuda del Servicio de Atención al Ciudadano Extranjero (SACE). Bien al contrario, es evidente la obligación de todos los poderes públicos y de los órganos de la Administración de cumplir su misión con riguroso sometimiento a lo previsto en la ley. Por tanto, no puede un organismo administrativo declinar su responsabilidad so pretexto de que el interesado puede acudir a los tribunales o buscar otros medios para deshacer el entuerto, sino que su primera obligación como parte de la Administración es procurar que el problema no se produzca, poniendo al menos los medios más elementales para que alguien que va a ser sometido a una medida materialmente sancionatoria pueda decir lo que a su interés y derecho convenga.

Defendía por último el informe oficial que la resolución era ajustada a Derecho, fundamentándola en el artículo 53 del Reglamento de Extranjería entonces vigente, que permitía la extinción de los permisos de residencia a los extranjeros incursos en prohibición de entrada por alguna de las causas previstas en el artículo 26 de la misma norma. Este último precepto alude a los que se hallen incursos en los supuestos de infracción sancionables con la expulsión.

Esta Institución constitucional no ocultó su sorpresa por la explicación ofrecida, puesto que a tenor de tan peculiar interpretación jurídica, la normativa que prevé la apertura de un procedimiento de expulsión para un determinado supuesto, conforme a lo establecido en el artículo 57.2 de la vigente Ley de Extranjería, constituiría única-

mente una opción de sanción, visto que junto a ésta cabría aplicar también la extinción de los permisos o autorizaciones de residencia y trabajo con orden de salida obligatoria. De asumirse la interpretación defendida en el informe oficial, se estaría admitiendo la existencia de una sanción alternativa creada por una norma reglamentaria, cosa que el reglamento no puede ni debe hacer, pues, como es notorio, en materia sancionatoria es de aplicación el principio de legalidad en su vertiente formal.

Por todo lo expuesto se dirigió un recordatorio de deberes legales a la Jefatura Superior de Policía de Madrid, que ésta manifestó aceptar en todos sus términos. También señalaba dicha Jefatura que había cursado instrucciones al respecto a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación (0421795).

6.11.4. Régimen comunitario

Al igual que ocurría en el pasado Informe, la novedad más importante que debe reseñarse en este epígrafe está relacionada con una decisión judicial. El 10 de junio de 2004 se conoció una Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que afectaba a varios preceptos del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

El artículo 2 del citado Real Decreto dispone que dicha norma resulta de aplicación a los familiares de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que tuvieran los grados de relación o parentesco previstos en el propio precepto. No obstante, la norma contenía una importante matización, puesto que a la acreditación de la relación parental se unía la necesidad de mantener un vínculo de convivencia estable y permanente.

Por otra parte, el artículo 11 de ese Real Decreto prevé la posibilidad de que no se exija la presentación de visado, entre otros supuestos, a aquellos extranjeros que sean cónyuge de español o de extranjero beneficiario del derecho comunitario de residencia, siempre que no se encuentren separados de Derecho y se acredite la convivencia en España al menos durante un año.

Los dos preceptos mencionados se vieron afectados por el fallo de la Sentencia, puesto que el Tribunal declaró la nulidad del inciso «y siempre que mantengan un vínculo de convivencia estable y permanente con éstos» del párrafo primero del artículo 2, así como del inciso «y se acredite la convivencia en España al menos durante un año» del apartado 4 del artículo 11.3.c) del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero.

Según se indica en los razonamientos de esta importante Sentencia, la exigencia de acreditar al menos un año de convivencia en España carece de cobertura legal cuando se trata específicamente del cónyuge de un nacional español o de nacional de un país de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. El Tribunal Supremo se acoge a su vez a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, conforme a la cual no cabe exigir más requisito que el de acreditar su vínculo de relación conyugal para que le sea permitida su entrada en Espa-

ña. De ello se deriva que un Estado miembro no podrá denegar la entrada a un nacional de un tercer país, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que intente entrar en su territorio, incluso sin disponer de un documento de identidad o de un pasaporte válido o, en su caso, de un visado, cuando dicho cónyuge pueda probar su identidad, así como el vínculo conyugal.

Así pues, si no puede denegarse la entrada —razona el Tribunal Supremo— siempre que conste el vínculo conyugal no cabe en este caso aplicar una norma más limitativa, cuya previsión es evitar el fraude a través de matrimonios de conveniencia, a personas que ya se encuentran en España. Por tanto a los cónyuges a los que les resulta de aplicación el llamado régimen comunitario, sólo cabrá denegarles la entrada o la residencia si concurren circunstancias que permitan demostrar que representan un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la salud pública, elementos todos ellos ajenos a la posibilidad de establecer un plazo mínimo de convivencia marital en España para el acceso a una tarjeta de residencia.

Como consecuencia de la publicación de esta Sentencia, se recibieron en esta Institución algunas quejas de ciudadanos que estaban casados con españoles y no cumplían con el periodo de un año establecido en la norma declarada nula. Estas personas habían acudido a las oficinas competentes a solicitar las oportunas tarjetas comunitarias y allí fueron informados de que, aun cuando ya se conocía la sentencia todavía no se había producido la publicación del fallo de la misma en el *Boletín Oficial del Estado*, lo que resultaba indispensable para que la decisión judicial desplegara sus efectos.

Efectivamente al disponer el fallo de la sentencia la nulidad de un precepto reglamentario, dicha previsión no despliega efectos generales hasta su publicación en el diario oficial, según dispone el artículo 72 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

A la vista de que más de un mes después de la fecha de la sentencia no se había producido la publicación oficial, y en atención al alto número de personas cuya situación jurídica se veía afectada por esta demora, se iniciaron actuaciones con el Ministerio de la Presidencia.

La respuesta recibida señalaba que el fallo de la sentencia se remitió al citado Ministerio por el Tribunal Supremo el día 28 de julio de 2004 y que la publicación se produjo finalmente el día 23 de agosto. Según el informe oficial, la demora apreciada se debía a que en el mes de agosto se flexibilizaba el plazo habitual de publicación (veinte días hábiles), a fin de que las ediciones diarias del *Boletín Oficial* guarden cierta homogeneidad. No obstante, se indicaba también que, a la vista de las consideraciones formuladas por esta Institución, se extremará el celo con el fin de contribuir a la mejor garantía de los derechos de los ciudadanos (0420638 y 0420639).

En otra queja un ciudadano nacional de un país de la Unión Europea, residente en Baleares, señalaba que, a pesar de que la normativa contempla la posibilidad de no solicitar la tarjeta de residencia, finalmente la mayoría de los ciudadanos comunitarios se veían obligados a solicitarla, dado que para la realización de trámites ante cualquier organismo de la Administración pública les resulta necesario contar con este documento de identidad.

Según afirmaba el interesado, el problema está directamente relacionado con las aplicaciones informáticas con las que cuentan las administraciones públicas, al no permitir la introducción de los dígitos de pasaportes extranjeros a efectos de identificación. Consideraba el compareciente que, en estos términos, la supresión de la tarjeta era meramente teórica. Por ello insistía en que resulta preciso habilitar algún sistema más ágil que permita solicitar las tarjetas comunitarias sin soportar las largas colas que deben realizarse ante las oficinas de extranjería para conseguir dicho documento.

El Defensor del Pueblo se dirigió a la Dirección General de Inmigración, que respondió recordando que determinados ciudadanos a los que les es de aplicación el llamado régimen comunitario están efectivamente exentos de la obligación de proveerse de una tarjeta de residencia, pero que, no obstante, pueden solicitar un certificado de residencia, según lo previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, cuya expedición es mucho más ágil que la de la tarjeta y en el que figura el número de identidad de extranjero (NIE). Dicho número es personal, único, exclusivo y de carácter secuencial y ello asegura la adecuada identificación de cada ciudadano, circunstancia que no puede asegurarse con el número de pasaporte, ya que los emitidos por varios Estados no cumplen enteramente las condiciones indicadas.

La Dirección General continuaba señalando que, para mejorar la atención a los ciudadanos que deben acudir a gestionar la documentación que precisan, existen en algunas oficinas de extranjeros dependencias específicas para la tramitación y presentación de solicitudes en régimen comunitario, si bien esto depende de la disponibilidad de locales y del volumen de trabajo que soporta cada oficina o unidad de extranjería (0413160).

6.11.5. Exigencia de personación de los interesados para la solicitud del NIE

De acuerdo con el artículo 58 del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio (en la actualidad la cuestión figura en el artículo 101 del Reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), debe asignársele un número de identidad de extranjero (NIE) a los no nacionales que obtengan cualquier clase de prórroga de estancia o documento que les habilite para permanecer en el territorio español, a aquellos a los que se les haya incoado un expediente administrativo, en virtud de lo dispuesto en la normativa de extranjería, así como a aquellos que, por sus intereses económicos, profesionales o sociales, se relacionen con España.

Esta Institución tuvo conocimiento a través de una queja de que la Subdelegación del Gobierno en Alicante había dictado unas instrucciones conforme a las cuales «la presentación de las solicitudes de asignación de número de identidad de extranjero (NIE) y de certificaciones relativas al mismo se efectuarán por comparecencia personal del solicitante». Tales instrucciones se dictaron en cumplimiento de otras impartidas por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

A la vista de ello se solicitó a dicha Delegación del Gobierno que remitiera copia de las mismas, así como que precisara cuál era el fundamento legal de tal exigencia.

La Delegación del Gobierno remitió una Instrucción de la Dirección General de Extranjería e Inmigración de la que se dedujo que el mencionado centro directivo jus-

tificaba la exigencia de personación argumentando que los funcionarios debían verificar la documentación de identidad de la persona que efectúa la solicitud y que tal documentación había de ser portada necesariamente por los extranjeros, según dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

En relación con el contenido de dicho informe, esta Institución señaló a la Administración que era preciso partir de una cuestión que la Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración no abordaba: De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sólo resulta exigible la comparecencia de los ciudadanos ante las oficinas públicas cuando así esté previsto en una norma con rango de ley.

La disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su actual redacción, exige la comparecencia personal únicamente para la presentación de solicitudes relativas a autorizaciones de residencia y de trabajo, así como para solicitar los correspondientes visados

De otro lado, el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, se limita a señalar que los extranjeros que se hallen en España deben estar provistos de la documentación que acredite su identidad y la regularidad de su situación en nuestro país. Este precepto, por tanto, no se refiere al NIE (documento cuya tenencia es obligatoria para los extranjeros que se hallen en España sólo en determinadas circunstancias) sino al pasaporte, que es el documento acreditativo de la identidad de los extranjeros, y, en caso de estar obligado a ello, la tarjeta de residencia o estancia que corresponda.

Al propio tiempo, y aun asumiendo a los puros efectos dialécticos, el argumento de la necesidad de acreditar la identidad de los peticionarios, tampoco parece que tal exigencia deba implicar necesariamente la personación de los interesados ante las oficinas de extranjería competentes para la expedición del NIE, puesto que las disposiciones administrativas tienen establecidos cauces para que dicha acreditación de identidad pueda realizarse ante organismos o funcionarios distintos o, incluso, ante el personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

Por todo ello, esta Institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración indicándole que, en su opinión, no existía amparo legal para exigir a los extranjeros que pretendan solicitar número de identificación de extranjero (NIE) la comparecencia personal en los organismos administrativos competentes para tramitar tales solicitudes, debiendo por lo tanto aceptarse otros medios de presentación de solicitudes admitidos en Derecho. La Secretaría de Estado mantuvo el criterio ya expresado con anterioridad, basándose en idénticos argumentos. El Defensor del Pueblo debe hacer constar ante las Cortes Generales su discrepancia con el razonamiento de la Administración, que considera jurídicamente incorrecto (0315504).

6.11.6. Admisión de escritos de extranjería por los servicios postales

Un letrado se dirigió a esta Institución exponiendo que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, había comparecido en la oficina princi-

pal de Correos y Telégrafos en Bilbao, al objeto de remitir por correo administrativo un escrito en nombre de una ciudadana extranjera dirigido a la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya.

El citado letrado afirmaba que un funcionario le comunicó verbalmente la imposibilidad de acceder a dicho envío, en aplicación de la circular de la entonces Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, de fecha 16 de diciembre de 2003, según la cual no podía aceptarse ningún correo administrativo en materia de extranjería.

El letrado compareciente planteó una reclamación que fue respondida informándole de que la actuación de los servicios postales se ajustaba a la última modificación introducida en la legislación de extranjería, así como «a lo instruido al efecto por el Ministerio del Interior, en su condición de Ministerio al que el ordenamiento jurídico atribuye competencias en materia de extranjería».

El Defensor del Pueblo se dirigió a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, así como a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, haciéndoles notar una serie de consideraciones.

En primer lugar, señaló que la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, introdujo en la legislación de extranjería una nueva disposición adicional tercera, según la cual los sujetos legitimados que se encuentren en territorio español habrán de presentar personalmente las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo en los registros de los órganos competentes para su presentación. Ciertamente el incumplimiento de cualquiera de estos dos requisitos constituiría una causa de inadmisión a trámite, de acuerdo con las previsiones de ese mismo texto normativo. Sin embargo, como es notorio, no son los procedimientos señalados los únicos por los que un ciudadano puede tener la necesidad de entrar en comunicación con los órganos encargados de la gestión administrativa de extranjería.

De otra parte, no puede obviarse a este respecto que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de aplicación supletoria a los procedimientos regulados en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, establece en su artículo 42 que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Así pues, resulta claro que para que el órgano administrativo pueda dictar resolución expresa, en cumplimiento de lo prevenido en las normas procedimentales vigentes, debe previamente examinar el contenido de la pretensión formulada por los interesados. Para ello es imprescindible que las oficinas de Correos cursen debidamente sus peticiones, independientemente de la resolución que queda adoptar sobre las mismas.

De otro lado, cabe recordar que conforme lo dispuesto en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales, los servicios de comunicaciones en general y, en particular, los postales, se consideran servicios de interés general e incluyen en su ámbito de obligaciones los de recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte y entrega de los envíos postales.

Igualmente el artículo 18.1 *d)* de la precitada Ley 24/1998, establece que quedan reservados, con carácter exclusivo, al operador al que se encomienda la prestación del ser-

vicio postal universal, esto es, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, la recepción, como servicio postal, de las solicitudes de los escritos y de las comunicaciones que los ciudadanos dirigen a los órganos de las administraciones públicas.

A la vista de todo lo expuesto, esta Institución dedujo que la práctica de rechazar cualquier solicitud dirigida al órgano administrativo competente para su conocimiento y resolución, no sólo vulneraba las previsiones de las normas de procedimiento y la normativa específica de los servicios postales, sino que impedía también a los ciudadanos el ejercicio del derecho al acceso al procedimiento administrativo y a obtener una resolución expresa de la Administración pública.

Consecuentemente se remitieron dos recomendaciones. En la dirigida a la presidencia de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, se instaba a que se impartiesen instrucciones a fin de que en los servicios postales de Correos de todo el territorio nacional se admitiesen y cursasen en debida forma cuantos escritos en materia de extranjería se presenten por los interesados, procediéndose a su entrega a los órganos competentes. A la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se le recomendó que modificara la Instrucción emitida en su día por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ya en 2005, la Sociedad Estatal ha comunicado su plena aceptación de la recomendación, indicando que impartiría instrucciones a toda la red postal para el efectivo cumplimiento de la misma. En la fecha de cierre del Informe todavía está pendiente de respuesta la recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (0401169 y 0402565).

6.12. Asilo

6.12.1. Visitas a centros de acogida a refugiados

Durante el año 2004 la Institución ha iniciado un programa de visitas a los centros de acogida a refugiados. En la actualidad existen cuatro centros dependientes directamente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, situados en Alcobendas, Madrid, Mislata (Valencia) y Sevilla.

Las visitas han comenzado por los centros de Alcobendas y Mislata.

6.12.1.1. Centro de atención a refugiados de Alcobendas

El centro cuenta con una capacidad teórica de 80 plazas. En el momento de la visita residían en él 58 personas. Se ha producido un descenso de la ocupación durante el último año.

El estado de conservación, limpieza y uso de las instalaciones y del mobiliario es, en general, adecuado. Se advierte un especial cuidado por crear un entorno agradable a los residentes. Tan sólo se advirtió que en momentos de máxima ocupación el número de baños puede ser algo escaso.

El personal que atiende el centro parece suficiente salvo en lo referente al personal administrativo que se precisa para que su funcionamiento siga siendo correcto.

Se presta especial atención a la integración de los refugiados en el entorno del propio centro, para lo cual se desarrollan determinadas actividades que buscan no sólo la integración de los residentes durante su permanencia en el centro, sino también evitar el riesgo de exclusión cuando abandonen las instalaciones.

Es de destacar la relevante colaboración que el Ayuntamiento viene manteniendo con el centro. Esta buena disposición se concretó en un convenio suscrito en el año 1998. Otras instituciones también mantienen buenas relaciones con el centro, lo que indudablemente favorece las labores del mismo y el bienestar de los residentes.

En las conversaciones mantenidas con los residentes se constató que no existían quejas en cuanto al centro propiamente dicho, aunque sí respecto a la demora en la resolución de sus solicitudes de asilo.

6.12.1.2. Centro de acogida a refugiados de Mislata

Este centro está dotado con 100 plazas, de las que en el día en que se realizó la visita de esta Institución estaban ocupadas 76. También en este caso el índice de ocupación ha descendido desde el año 2003.

Las instalaciones se inauguraron en 1991 y en el momento de la visita se estaba a la espera de iniciar obras de conservación y mejora. Tales obras resultan necesarias pues algunas dependencias, como los baños, no están en condiciones adecuadas y en otras debe reordenarse el espacio de una manera más racional.

Se informó que las citadas obras estaban solicitadas desde hacía largo tiempo, pero la aprobación del correspondiente proyecto se demoró excesivamente, lo que ha llevado a que el edificio en la actualidad presente una cierta sensación de abandono en lo que se refiere a su conservación y limpieza. Aun cuando, al parecer, el problema está en vías de solución, debe llamarse la atención en cuanto a la necesidad de que este tipo de proyectos sea canalizado por procedimientos más eficaces, con el fin de acortar los periodos de tramitación.

El centro dispone de un plan de evacuación que no ha sido definitivamente adoptado, a pesar del interés de la dirección. Parece necesario insistir en que se proceda a su adopción definitiva y al desarrollo de las actuaciones formativas correspondientes.

Por otro lado, al igual que en el otro centro visitado, se puso de manifiesto la necesidad de incrementar el personal administrativo. Este problema, que no parece que vaya a resolverse próximamente, provoca numerosas disfunciones en el desarrollo de las actividades ordinarias.

Se imparten cursos de alfabetización (nivel 1 y 2) en el propio centro por medio de un acuerdo firmado con una academia privada. Si existen residentes que deseen matricularse en niveles superiores, el centro subvenciona los cursos correspondientes.

Desde hace años se han ido desarrollando proyectos tendentes a la integración de los ciudadanos, con el fin de que la población del entorno aceptara de buen grado a los residentes. Entre estas actividades se puede mencionar la celebración anual de una jornada de puertas abiertas.

Según se comunicó por los responsables del centro, no existe gran colaboración de las autoridades municipales. También se evidencia la falta de mayor colaboración de entidades no gubernamentales, sobre todo en el desarrollo de actividades culturales o de ocio y tiempo libre (F0400088).

6.12.2. Acceso al trabajo de los solicitantes de asilo

En el Informe anual correspondiente al año 2002, esta Institución tuvo ocasión de aludir a la situación en la que quedaban los solicitantes de asilo una vez concluido el periodo en el que podían permanecer en los centros de acogida y, en su caso, la prórroga del mismo. Se defendió en aquel momento que, ante la demora acreditada en la resolución de las peticiones de asilo, que supera ampliamente los seis meses previstos en la normativa, deberían buscarse fórmulas para que los solicitantes pudieran obtener una autorización para trabajar, agilizándose sustancialmente la tramitación de estas autorizaciones que en aquel momento implicaba la actuación de tres organismos.

El Defensor del Pueblo mantuvo abierta una investigación con la Secretaría General de Asuntos Sociales, al objeto de profundizar en las vías para conseguir el objetivo expuesto. Como resultado de las mismas, dicha Secretaría General comunicó, en febrero de 2004, que con el objeto de agilizar los trámites que permitan la incorporación laboral de los solicitantes de asilo, se había sugerido a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración que en el nuevo Reglamento de Extranjería se incluyera la previsión de que, una vez transcurridos seis meses, la tarjeta de solicitante de asilo incorporara de manera automática una autorización para trabajar.

Una vez producidas las elecciones y reiniciado el proceso de preparación del Reglamento, en los borradores a los que tuvo acceso esta Institución se incluía una previsión de modificación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, aprobado por el Real Decreto 203/1994, de 10 de febrero, con el siguiente tenor:

«El solicitante de asilo estará autorizado a trabajar en España una vez que hayan transcurrido seis meses desde la presentación de la solicitud de asilo, siempre que ésta hubiese sido admitida a trámite y no se hubiera resuelto por causa no imputable al interesado.

La autorización para trabajar se entenderá concedida desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el párrafo anterior y así se hará constar en el documento de solicitante de asilo. La autorización para trabajar surtirá efectos durante la vigencia del citado documento».

La Institución se daba por satisfecha con esta redacción que respondía plenamente a sus propuestas. Una vez se publicó el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, se apreció que la modificación transcrita había desaparecido, pasando el contenido material de la referida modificación a la disposición adicional decimoséptima, que señala:

«Los solicitantes de asilo estarán autorizados para trabajar en España una vez transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud, siempre que ésta hubiera sido admitida a trámite y no estuviera resuelta por causa no imputable al interesado».

table al interesado. La autorización para trabajar se acreditará mediante la inscripción «autoriza a trabajar» en el documento del solicitante de asilo y, si procede, en sus sucesivas renovaciones, y estará condicionada a su validez. En caso de que no proceda esta inscripción porque no se cumplan los citados requisitos, la Oficina de Asilo y Refugio hará constar tal hecho en resolución motivada y se lo notificará al interesado».

El Defensor del Pueblo considera que lo sustancial de su propuesta se ha visto adecuadamente reflejado en la regulación definitiva. No obstante, ha causado alguna duda la mención que se hace al cumplimiento de unos determinados requisitos. Haciendo un análisis del precepto cabe entender que tales requisitos habrán de ser la admisión a trámite y el hecho de que la demora no le sea imputable al propio interesado.

Por otra parte, a criterio de esta Institución, debe entenderse que la procedencia de la autorización está en conexión con el plazo transcurrido y no con el criterio que vaya formándose la Oficina de Asilo y Refugio sobre la petición de cada solicitante, ya que este criterio no ha de tener incidencia en la situación del interesado, hasta tanto se adopte una resolución en vía administrativa con arreglo al procedimiento regularmente establecido.

La Institución confía en que la nueva normativa contribuya a mejorar la integración social de los solicitantes de asilo en tanto se resuelven sus peticiones, lo que no excusa la realización de un esfuerzo para ir reduciendo los plazos de tramitación hasta acercarlos al previsto en la normativa (0201291, 0200198, 0205384 y 0216882).

6.13. Racismo y xenofobia

El 9 de julio de 2004 se presentó en Madrid, en el seno de una reunión internacional celebrada en el Imsero, la Recomendación número 8 de política general de la Comisión del Consejo de Europa contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). Dicha recomendación está dedicada a combatir el racismo en la lucha antiterrorista.

La Institución tomó parte activa en esta presentación a través de la intervención de la Adjunta Primera. En el curso de la misma la Adjunta recordó que el terrorismo constituye -como recuerda muy oportunamente la propia recomendación de la ECRI-, una forma extrema de intolerancia que, más allá del daño inmediato, aspira a producir una reacción en la sociedad a la que aflige, para así condicionarla y dominarla.

A grandes rasgos, desde el 11 de septiembre de 2001 el mundo occidental vive entre la vulnerabilidad y el desconcierto. Percibe un enemigo impreciso al que intenta poner rostro. Es proclive a admitir que una parte de esa red que le ha declarado la guerra vive dentro de su territorio y siente que debe actuar con determinación. Los ciudadanos manifiestan su temor y la tentación inmediata es determinar quiénes pueden ser percibidos como potencialmente peligrosos.

Ahora bien, esta Institución señaló que esa alteración de la paz social es buscada de propósito por los asesinos. De este modo crean en el inconsciente colectivo la imagen de que su acción está al servicio de una causa, que se ve amparada y comprendida por millones de personas, que no se trata más que de una forma de reacción de una de las grandes corrientes espirituales de la humanidad.

Si ese estereotipo cala profundamente en la sociedad, o en una parte relevante de ella, el resultado se medirá inevitablemente en términos de marginación del diferente como consecuencia de la identificación de este como sujeto sospechoso. En esa eventualidad, sería relativamente fácil caer en una regresión de corte racista y de ahí la especial oportunidad de esta recomendación de política general de la ECRI, que pretende hacer un diagnóstico temprano del problema y promover medidas para atajarlo.

Se trata, pues, de que la lucha contra una lacra —el terrorismo— no lleve a nuestras sociedades, por acción u omisión, a alentar la propagación de otra —el racismo—, cuyas consecuencias pueden ser igualmente graves y alevosas.

Desde esta perspectiva, ha de constituir una prioridad deslindar adecuadamente los campos, asumiendo que no puede atribuirse nunca la responsabilidad del terrorismo a un grupo étnico o religioso, sino exclusivamente a sus promotores, autores, cómplices y encubridores. En caso contrario los principales beneficiarios de esta situación serán los propios terroristas, a los que se habrá ofrecido la posibilidad de parapetarse y apropiarse en una fe y una cultura que los rechaza y a la que deshonran con sus actos.

Se trata, pues, de combatir el terrorismo, como comienza el texto de la recomendación propiamente dicha, adoptando «todas las medidas adecuadas». Medidas que no pueden ser ajenas a la necesidad de respetar los derechos humanos por más que algunos han llegado a afirmar que el respeto a estos derechos supone una traba para la efectividad de nuestra defensa, por lo que consideran justificables medidas excepcionales de carácter general. El Defensor del Pueblo debe disentir de esos postulados y expresar su convicción de que en el largo plazo tales prácticas fomentan la segmentación y son extraordinariamente dañinas, puesto que minan la superioridad moral del Estado de Derecho.

La recomendación de la ECRI pone el acento en la conveniencia de examinar en cada Estado la legislación, para asegurarse de que no exista ni se promulguen medidas que directa o indirectamente impliquen la adopción de criterios discriminatorios basados en la raza, el color, el idioma, la religión, la nacionalidad, o el origen nacional o étnico. De hecho la recomendación va más allá, cuando incide en la necesidad de vigilar no sólo la letra de las normas sino su aplicación práctica. En este punto el Defensor del Pueblo no puede más que reiterar su compromiso de que permanecerá vigilante para que la aplicación práctica de la ley no conlleve efectos materialmente discriminatorios.

La lucha contra el terrorismo lo es contra unas determinadas actividades, pero fracasará si pretende abarcar al conjunto de las actuaciones de los seres humanos. Los poderes públicos se hallan especialmente obligados a cuidar de que la dialéctica libertad-seguridad no se desequilibre. El campo natural para la persecución del terrorismo es el Derecho penal. Pueden y deben adoptarse medidas de seguridad complementarias, debidamente motivadas y sujetas al criterio de proporcionalidad, pero no cabe, en opinión del Defensor del Pueblo, establecer una distinción radical entre, por ejemplo, nacionales y extranjeros en lo que a determinadas cuestiones especialmente sensibles se refiere (por ejemplo: libertad de asociación, de expresión, de culto o de circulación).

Es igualmente imprescindible conseguir una mayor visibilidad para aquellas prácticas racistas o discriminatorias, especialmente las que puedan producirse en los ámbitos de la vida cotidiana (educación, empleo, vivienda, permanencia en lugares públicos, etc.)

con vistas a que sea factible la represión penal de las prácticas más graves y, en todo caso, el desarrollo de actuaciones que permitan detectar precozmente los problemas e impedir su proliferación.

Pasando a otra cuestión, no puede dejar de valorarse muy positivamente las previsiones incluidas en el artículo 45.4 del nuevo Reglamento de Extranjería, que prevé la posibilidad de que puedan concederse autorizaciones de residencia por razones humanitarias a los extranjeros víctimas de delitos en los que se haya apreciado la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca.

Por último, debe dejarse constancia de que una entidad no gubernamental presentó al Defensor del Pueblo un informe sobre el racismo en internet, en el que se daba pormenorizada cuenta del uso que de la red hacen grupos racistas y neonazis para la difusión de doctrinas que fomentan el odio y la intolerancia racial, así como la violencia contra personas o colectivos sociales por motivos racistas, xenófobos, antisemitas u homófobos. A la vista del contenido del informe y de la documentación que se acompañaba, se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado y con diversos organismos de la Administración, a fin de completar los antecedentes y efectuar, en su caso, las recomendaciones oportunas al objeto de mejorar la respuesta integral del Estado frente a esta forma de criminalidad (0420001).

7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

7.1. Educación no universitaria

Si se tratase de encontrar un hilo conductor que permitiera relacionar de alguna manera la muy distinta tipología y materias a que responden las quejas que van a tratarse en el apartado que se aborda a continuación éste se encontraría, sin duda, en los cambios que en nuestra sociedad y en las demandas que ésta hace al sistema educativo han determinado fenómenos como los de la inmigración y la incorporación de las mujeres al mundo laboral.

Ambos fenómenos han determinado cambios en las características propias de un número significativo de los niños que acceden al sistema escolar, particularmente los alumnos de menor edad y los procedentes de la inmigración, que cada vez en mayor número se incorporan a los centros docentes y sitúan a éstos y al sistema educativo en su conjunto ante la necesidad de abordar problemas y situaciones nuevas, de modificar o ampliar para ello las instalaciones escolares, de crear más centros docentes, formar e incrementar el personal docente de los centros y, en definitiva, ajustar sus medios y funcionamiento para responder a las necesidades de estos nuevos alumnos, sin por ello dejar de atender o reducir la calidad de la educación que tienen derecho a obtener todos los usuarios del sistema.

Muchas de las quejas que se plantean ante el Defensor del Pueblo en materia de educación no universitaria y, por consiguiente, también de las quejas que se tratarán a continuación son formuladas por padres, asociaciones de padres de alumnos o por las

comunidades educativas de los centros ante situaciones que revelan que no en todas las ocasiones las administraciones educativas satisfacen de forma adecuada las demandas de plazas escolares en el momento y lugar en que se producen, y también, que, en ciertos casos, la atención educativa se produce en contextos escolares que dificultan gravemente el desarrollo adecuado del proceso educativo del conjunto de los alumnos y dentro de un marco jurídico que dificulta la integración de todos los alumnos en la institución escolar, en las mismas condiciones en cuanto al acceso a los títulos académicos, ayudas al estudio, etcétera.

Pues bien, en la mayoría de los siguientes epígrafes se advertirá que detrás de una buena parte de las quejas que en ellos se reflejan, ya sea en relación con la insuficiente capacidad o la provisionalidad de algunas instalaciones escolares; o bien a causa de la concentración muy elevada de alumnado de origen inmigrante en ciertos centros docentes; o bien por el desarrollo de los procesos de admisión, mayoritariamente referidas en este ejercicio al curso inicial de la educación infantil; o, bien, por último, las relacionadas con el acceso a ayudas al estudio y a títulos académicos, se encuentran habitualmente las nuevas demandas que se formulan al sistema educativo desde las familias procedentes de la inmigración o con hijos en edad de comenzar la citada etapa educativa, a las que las administraciones educativas no siempre han sabido o podido anticiparse.

También debe reseñarse que quizá en este ejercicio es más evidente que en años anteriores el hecho de que la mayor parte de las quejas sobre educación no universitaria que se reflejan más adelante, hacen referencia a actuaciones de sólo algunas de las administraciones educativas de nuestro país y, en concreto, que en su mayoría plantean supuestos relacionados con actuaciones de la administración educativa madrileña, y a considerable distancia, de la valenciana.

También detrás de este hecho, explicable sin duda por otras circunstancias a las que se ha hecho mención en otros informes anuales, puede advertirse la influencia del fenómeno de la inmigración, muy notable numéricamente tanto en la ciudad de Madrid y, en general, en toda la Comunidad autónoma madrileña, como en la Comunidad Valenciana. También ha influido el incremento de la demanda de plazas de educación anterior a la obligatoria que se formulan desde las nuevas zonas urbanizadas, especialmente de Madrid.

Sin embargo, esta Institución entiende que si hay sectores en que sea especialmente trascendente generalizar la atención educativa de los alumnos, y hacerlo con todos los medios necesarios para que la misma se desarrolle en condiciones que garanticen su calidad y obtengan como resultado la integración de los alumnos, éstos serían precisamente los dos sectores de alumnos repetidamente mencionados.

No parece necesario argumentar, por encontrarse ya plenamente admitida, sobre la trascendencia de la escolarización temprana de los alumnos, para enfrentar y solucionar precozmente los obstáculos que planteen sus posibles características físicas o psicológicas especiales y su medio social o económico para el desenvolvimiento educativo posterior. Tampoco es necesario incidir extensamente sobre la importancia de una escolarización adecuada de los alumnos inmigrantes, que se ajuste a sus necesidades específicas generadas por su procedencia de culturas y lenguas diferentes y de sistemas de escolarización también distintos al de nuestro país, dentro del proceso de integración social y económica de estos alumnos y de sus familias.

Por todo ello, parece a esta Institución que tanto al abordar la reforma educativa que ahora se está elaborando, como, posteriormente, al proceder a su desarrollo reglamentario y a la gestión del nuevo sistema educativo, las administraciones educativas deberían prestar una atención preferente a todos aquellos factores que favorezcan la más adecuada escolarización de estos sectores de alumnos.

Al mismo tiempo, no puede dejar de hacerse referencia, en estos momentos en que de nuevo se estudia la modificación legal de nuestro sistema educativo, especialmente teniendo en cuenta su interés, así como la notable difusión y la repercusión social que los mismos han alcanzado, a los resultados, hechos públicos en el año 2004, del último estudio PISA (Programa para la evaluación internacional de los alumnos) que se realiza por iniciativa y bajo la coordinación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Los informes periódicos realizados en el ámbito de dicho programa valoran los conocimientos y destrezas adquiridos por alumnos de quince años, próximos por lo tanto a terminar su escolaridad obligatoria, en las materias de matemáticas, lectura, ciencias y solución de problemas.

Esta Institución considera que no es su misión opinar respecto de la línea en la que debería procederse a la prevista modificación de nuestro sistema educativo, especialmente en los aspectos de ordenación académica a los que previsiblemente alcanzará la citada modificación, y no suele por ello pronunciarse sobre la forma en que deba abordarse la regulación de los aspectos que atañen a la ordenación académica de las enseñanzas.

Sin embargo, los resultados que los alumnos españoles han obtenido en el último informe PISA, siempre por debajo del rendimiento promedio de los alumnos de la OCDE en las distintas materias evaluadas, todas ellas de carácter instrumental y básicas para el desarrollo intelectual de los alumnos, llevan a esta Institución a llamar la atención sobre la necesidad de que en el momento de definir los nuevos contenidos, procedimientos y métodos de enseñanza se tengan en cuenta los resultados mencionados y se contemplen las modificaciones necesarias, incluidas las relativas a financiación del sistema educativo, que permitan mejorar los resultados descritos y, en definitiva, favorezcan la mejor formación de los alumnos en aspectos fundamentales del currículo como los evaluados en el informe de la OCDE.

Por último, esta Institución quisiera también instar a las fuerzas políticas, a las autoridades competentes en la materia y a los sectores que integran la comunidad educativa, para que aúnen sus esfuerzos y flexibilicen sus posiciones de partida para consensuar una reforma del sistema educativo, que goce de la necesaria estabilidad para una aplicación duradera y sin sobresaltos y que asegure la formación idónea y permanentemente actualizada de un alumnado crecientemente heterogéneo y precisado de aprendizajes progresivamente más complejos y especializados con los que enfrentarse al fenómeno de la globalización. Adicionalmente, esta reforma podría aprovecharse también para reunir y armonizar en un texto único la actualmente dispersa regulación del sistema educativo, a fin de facilitar su conocimiento y aplicación no sólo por los operadores jurídicos, que pueden y deben solventar fácilmente esa dificultad, sino por todos los miembros de la comunidad educativa, a muchos de los cuales la dispersión y pluralidad de normas ocasiona problemas interpretativos y de aplicación totalmente indeseables.

7.1.1. Instalaciones escolares

En este ejercicio los ciudadanos han formulado, al igual que en años anteriores, quejas relacionadas con las instalaciones de los centros docentes aunque, también como en los ejercicios previos, en número significativamente escaso.

Las quejas planteadas en esta materia aluden a distintas deficiencias en el estado de las dependencias de los centros; a la insuficiente capacidad de sus instalaciones en las que en ocasiones, a causa del incremento de la población escolar en zonas determinadas—motivada por el fenómeno de la inmigración o por procesos de urbanización— se escolariza un número de alumnos muy superior al previsto en el momento de su construcción y, por último, a retrasos en la construcción o disponibilidad de nuevos edificios escolares o de las ampliaciones de los ya existentes, respecto de los plazos inicialmente contemplados por la respectiva administración educativa, en consideración a las necesidades de escolarización existentes.

En este último orden de cuestiones deben incluirse quejas formuladas por padres de alumnos a los que se habían denegado las plazas escolares solicitadas para el curso 2004-2005 en una escuela infantil del barrio de Moratalaz de Madrid, en base a la falta de plazas libres, a pesar de que se habían concluido obras de ampliación del centro, al que se había dotado de tres nuevas aulas, cuyas plazas, según denunciaban los reclamantes, no se habían incluido en la oferta correspondiente a dicho año escolar.

La tramitación efectuada ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, que no ha permitido determinar las razones por las que no se contemplaron las nuevas plazas generadas por la ampliación efectuada en dicho centro, en el momento de cuantificar los puestos escolares disponibles de cara al último proceso de admisión de alumnos, ha hecho posible, sin embargo, contrastar que la indebida omisión de las referidas plazas ha sido corregida, asignándose las mismas a los niños que, como resultado de dicho proceso, habían quedado en la lista de espera del centro, procediéndose a la adjudicación atendiendo rigurosamente a la puntuación obtenida en aquél (0419378 y más).

En lo que se refiere a la insuficiente capacidad de instalaciones escolares determinadas, cabe destacar la queja formulada por la asociación de padres y madres de alumnos de un colegio público de la localidad de Majadahonda (Madrid), que cuestionaba la idoneidad de las medidas adoptadas por la administración educativa competente para hacer frente al incremento de la demanda de escolarización apreciable especialmente para el nivel de educación infantil en la zona en que está ubicado el centro.

La asociación reclamante cuestionaba que por la administración educativa se hubiera abordado el problema, no ampliando como hubiera sido procedente las instalaciones del colegio destinadas a albergar a los niños que cursan el referido nivel educativo, sino escolarizando a tres grupos de alumnos de educación infantil fuera del pabellón destinado a los mismos y en espacios reservados en el centro a la atención de los alumnos que cursan educación primaria, espacios de los que preceptivamente deben disponer estos últimos alumnos atendiendo a la normativa sobre requisitos mínimos de los centros.

Iniciada la tramitación de la mencionada queja ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, la información inicialmente proporcionada por el referido departamento aportó además indicios de la posible inexistencia de determinados espa-

cios preceptivos en el pabellón de educación infantil del centro, al tiempo que confirmó los términos de la queja formulada, al manifestar la Consejería que, en efecto, en el edificio de educación primaria se habían destinado a la instalación de tres aulas de educación infantil espacios que preceptivamente deben dedicarse a la atención y desarrollo de determinadas actividades dirigidas a los alumnos del referido nivel.

Sin embargo, determinadas manifestaciones contenidas en el informe aportado por la Consejería han hecho necesario plantear a la misma una cuestión previa antes de proseguir la tramitación que procede en relación con las deficiencias advertidas, tomando como referencia las normas reglamentarias mencionadas.

En efecto, en el citado informe se señala que los requisitos mínimos de los centros, regulados en las dos normas reglamentarias que sobre la indicada materia se han dictado sucesivamente, en desarrollo primero de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, y después de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, «lo son en referencia a los centros nuevos que se construyan con posterioridad a la publicación de dicha normativa» (Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, y Real Decreto 1537/2003, de 5 de diciembre), sin que, atendiendo al punto de vista que se expone en dicho informe, puedan entenderse aplicables «en sentido estricto en todos sus términos a los centros ya existentes, (...) ya que ello es en la práctica inviable».

Esta Institución, a la vista de las manifestaciones transcritas, ha expresado a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid su deseo de conocer cuál sea la argumentación jurídica que haya permitido llegar a la conclusión mencionada que vendría a privar de la mayor parte de su efectividad a preceptos reglamentarios dirigidos a garantizar que las instalaciones escolares reúnan condiciones que garanticen la calidad en la impartición de las enseñanzas de régimen general.

Hasta el momento la Consejería no ha dado respuesta a la petición de informe que se ha formulado en el sentido ya indicado (0309942).

Ya en relación, por último, con deficiencias advertibles en las instalaciones de los centros docentes, cabe hacer referencia, entre otras, a la queja formulada por la asociación de padres de alumnos del colegio público de la localidad de Cehegín (Murcia), en la que se describía la inquietud que suscitaba entre los miembros de la asociación y en toda la comunidad educativa del centro la constante aparición de grietas en las paredes del edificio escolar que albergaba el citado colegio público, y la existencia de opiniones facultativas contradictorias sobre si las mismas resultaban o no indicativas de problemas en la estructura de dicho edificio que debieran ser objeto de reparación o incluso determinar la sustitución del repetido edificio escolar.

Esta Institución, a la vista de la situación descrita, consideró preciso instar de la Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia que cursara las instrucciones pertinentes para que, previa la comprobación del estado en que se encuentra aquel edificio escolar, preferiblemente por facultativos independientes, se emitiera un informe técnico definitivo sobre la citada cuestión, y se adoptasen las medidas que resultaran procedentes en orden, en su caso, a la reparación de su estructura, si fuese necesaria y resultase viable, o eventualmente a la sustitución del edificio escolar.

La Consejería ha manifestado a esta Institución en fechas próximas a las de confección de este Informe, que el estudio técnico encargado a una empresa independiente ha evidenciado que las grietas son resultado de asientos diferenciales del edificio producidos por la cimentación de una parte del mismo sobre un estrato de arcilla que ha resultado alterado por aportes de agua.

Aunque el propio estudio afirmaba que resultaba factible subsanar el problema a través de medidas correctoras que impidiesen los aportes de agua en el entorno de la cimentación, la Consejería de Educación y Cultura ha optado por desalojar el edificio escolar, ubicando provisionalmente a los alumnos en otras instalaciones, e iniciar conversaciones con el Ayuntamiento de la localidad dirigidas a la construcción de un nuevo colegio (0400436).

La interesada de otra queja, relacionada con el colegio público de la localidad de Cedeira (A Coruña) denunciaba ante el Defensor del Pueblo el muy deficiente estado que presentaban las instalaciones del citado colegio público, cuya rehabilitación, según aseguraba, venían reivindicando los padres de los alumnos escolarizados en el mismo, desde hace ya doce años.

Según señalaba, la lamentable situación del edificio escolar había dado ya lugar, en abril de 2004, a un grave incidente, al desplomarse el falso techo de un aula sobre los dieciséis alumnos de educación infantil que la ocupaban, resultando heridos seis de ellos, uno de carácter grave, con rotura de tibia y peroné, que hubo de ser operado de urgencia.

La Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, de la que se solicitó la emisión de un informe pormenorizado sobre la situación del edificio escolar, ha manifestado a esta Institución que el estudio realizado respecto del estado de dicho edificio, que ha incluido una serie de análisis relativos a la estructura del inmueble, garantizan la estabilidad de la misma.

Al propio tiempo manifiesta que en las fechas de emisión del informe se estaba ya resolviendo sobre la contratación de una obra de renovación interior del edificio y actualización de sus instalaciones, por un importe aproximado de quinientos mil euros (0415183).

La Federación Local de Asociaciones de Padres de Alumnos de Torreveja (Alicante) ha formulado asimismo una queja en la que, entre otras cuestiones relacionadas con la cada vez más numerosa presencia de alumnado de origen inmigrante en los centros docentes de la localidad, aludía a las inadecuadas condiciones de las instalaciones en que se produce la escolarización de una buena parte de los alumnos de la citada localidad, al no haberse abordado, desde el año 1999, la construcción de los nuevos edificios escolares necesarios para absorber el notable incremento de la demanda de plazas escolares existente en la zona por parte de la administración educativa competente, que ha acudido para ello a la habilitación como aulas de espacios destinados en los centros docentes a otros fines y, sobre todo, a la ubicación de nuevos centros y unidades en aulas prefabricadas.

La información aportada a instancias de esta Institución por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Generalidad Valenciana permite confirmar que tres colegios de educación primaria de la localidad de Torreveja vienen funcionando desde su

creación en aulas prefabricadas, al igual que un instituto y una sección de educación secundaria creadas en el mes de junio de 2004.

En total, en el curso escolar 2004-2005 que se desarrolla en el momento de elaboración de este Informe, se encuentran instalados en aulas prefabricadas 193 grupos de alumnos de la localidad de Torrevieja.

Aunque la Consejería asegura que el estado de todas las aulas es idóneo, y manifiesta que en el caso de que se produzca su deterioro son inmediatamente sustituidas por las empresas con las que se ha contratado su instalación, entiende esta Institución que soluciones como la aplicada por la Consejería para suplir el déficit de plazas producido no es, sin duda, la más deseable y revela un cierto grado de imprevisión o una insuficiente dotación al sistema educativo de los medios económicos necesarios para cubrir de manera regular las necesidades de nuevas plazas escolares.

En todo caso, la Consejería se ha referido también a las previsiones existentes en orden a la construcción de instalaciones definitivas destinadas a albergar a los tres colegios públicos ya mencionados y a adecuar y ampliar las instalaciones de un cuarto colegio, así como a la construcción de instalaciones de dos institutos de educación secundaria, en una de las cuales se ubicará el instituto, al que también se ha hecho referencia, que actualmente funciona también en aulas prefabricadas.

Sin embargo, dadas las distintas fases en que se encuentran las actuaciones previas al inicio y ejecución de las obras correspondientes, no resulta previsible que la entrada en funcionamiento de las nuevas instalaciones se produzca a corto plazo.

Con la excepción de un solo centro, cuyas instalaciones definitivas —destinadas a albergar, por lo demás, a un colegio que viene funcionando en aulas prefabricadas desde el año 2002-2003— deben construirse a lo largo del ejercicio 2005 y estar concluidas para el comienzo del próximo curso 2005-2006; en los demás casos el estado inicial en que se encuentran la mayoría de las tramitaciones, que en ocasiones ni siquiera se han iniciado, permiten concluir que el actual sistema provisional de escolarización, que esta Institución no puede considerar idóneo, iniciado, según los centros, en los cursos 2003-2004 o 2004-2005, se prolongará todavía durante un tiempo que resulta difícil cuantificar (0417289).

Una segunda queja, formulada por la madre de un alumno escolarizado también en la Comunidad Valenciana, ya citada en el Informe 2003, confirma el recurso habitual por parte de su administración educativa a la escolarización de los alumnos en aulas prefabricadas.

La reclamante, madre de un niño escolarizado en el colegio público de la localidad de El Perelló (Valencia), se refería a la preocupación que producía entre padres, alumnos y profesores del citado centro la existencia de grietas en los techos del edificio en el que se albergaba el citado centro docente, situación que, según se deducía del escrito de la interesada, se había hecho notar reiteradamente ante distintas instancias de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana, sin que la comunidad escolar del centro tuviera constancia de la realización de actuaciones tendentes a determinar si las citadas grietas implicaban algún tipo de riesgo para los usuarios del edificio y eran indicativas de problemas estructurales que pudieran requerir la realización de intervenciones dirigidas a subsanarlas.

La Consejería de Cultura, Educación y Deporte ha informado a esta Institución, en el curso de la tramitación efectuada, de su decisión de prescindir de las instalaciones cuestionadas para la escolarización del alumnado del centro y de solicitar, para dicha finalidad, la instalación de 18 módulos prefabricados.

La tramitación sucesiva de la queja ha permitido determinar que la Consejería ha adoptado la decisión sobre escolarización provisional mencionada, sin manejar antes otras soluciones, alternativas a la escolarización en aulas prefabricadas, que pudieran resultar más idóneas (0313532).

En el mismo apartado de deficiencias apreciables en instalaciones escolares debe hacerse de nuevo referencia a una queja, mencionada también en el Informe correspondiente al año 2003, cuya promovente denunciaba las deficiencias, el grave deterioro y la posible falta de seguridad de las instalaciones del colegio público «Santa María», ubicado en el distrito Centro de Madrid.

Según se señalaba en el mencionado Informe anual la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, al informar a esta Institución sobre el referido supuesto, mencionaba la situación urbanística que afectaba a la finca del antiguo Casino de la Reina, en la que se encuentra ubicado el centro, que venía dificultando la adopción de las decisiones y la ejecución de las medidas oportunas en relación con las instalaciones del centro.

En el ejercicio 2004, en el que se ha proseguido la tramitación de la queja con la finalidad, sobre todo, de conocer con exactitud el estado de las referidas instalaciones escolares, y la medida en que el mismo afectara a sus condiciones de seguridad, ha permitido constatar que, de acuerdo con el informe facultativo emitido, la situación estructural del edificio no es tal que desaconseje su utilización escolar.

Adicionalmente, la Consejería de Educación ha informado al Defensor del Pueblo que la Junta Municipal de Distrito competente ha aceptado dar trámite a la modificación puntual del Plan General de Urbanismo, necesaria para proceder a la consolidación de las instalaciones del centro y para la realización de las obras de reforma precisas, que está previsto abordar en el marco del convenio que la Consejería tiene suscrito con el Ayuntamiento de Madrid para la reforma ampliación y mejora de los colegios públicos de la capital (0307593).

Para concluir este apartado se hace referencia a una última queja, formulada por un profesor de un Instituto de Educación Secundaria de la localidad de Alcantarilla (Murcia), que denunciaba el deficiente estado en el que se encontraban las instalaciones del centro docente.

El reclamante realizaba una descripción detallada de las múltiples deficiencias —estado de los cerramientos, pavimento y escaleras del centro, falta de calefacción, etc.— que afectaban a los edificios escolares, y señalaba que algunos alumnos habían sufrido a causa de las mismas accidentes, afortunadamente no irreparables, que deberían haberse evitado con una adecuada política de rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones.

La Consejería de Educación de la Región de Murcia informó al Defensor del Pueblo de que las instalaciones, construidas en 1962, pertenecieron a una escuela profesional de la que era titular una congregación religiosa que, después de distintas alternativas, se integró en la red de centros públicos del Ministerio de Educación y Ciencia en el año 1985.

Según se señalaba en el informe remitido por la Consejería, desde esta última fecha, e incluso con anterioridad, las administraciones educativas sucesivamente competentes han llevado a cabo en las instalaciones múltiples obras, tanto de reparación y remodelación como de construcción de nuevos edificios destinados a albergar nuevos módulos de la formación profesional específica.

En relación, ya específicamente, con las deficiencias que todavía se advierten en las instalaciones, se manifestaba que estaba previsto abordar a muy corto plazo tanto la instalación de calefacción en los pabellones que carecían de ella, como el cambio de los cerramientos del centro (0307831).

7.1.2. Escolarización

También en este ejercicio se han producido quejas cuyos promotores, padres de alumnos de tres años que habían solicitado plaza escolar para el curso 2004-2005, han denunciado ante esta Institución la inexistencia en localidades concretas de puestos escolares suficientes para atender toda la demanda de plazas o su inadecuada distribución entre los distritos y barrios de grandes ciudades como Madrid, que determinan asignaciones en centros considerablemente alejados de los domicilios de los alumnos.

Una de las quejas planteadas se refiere a la localidad de Petrer (Valencia) en la que, según aseguraban los reclamantes en queja formulada ya iniciado el curso 2003-2004, no habían obtenido las plazas escolares solicitadas por sus padres alrededor de setenta y cinco alumnos de tres años de edad.

El reclamante manifestaba su malestar ante el hecho de que la administración educativa valenciana no hubiera adoptado las iniciativas necesarias para dar solución inmediata al déficit de plazas mencionado arbitrando, si fuera preciso, medidas provisionales dirigidas a lograr la atención inmediata de sus hijos ya en el citado curso académico 2003-2004, entre tanto se procedía a la construcción de nuevos centros o a la ampliación de los ya existentes.

La tramitación efectuada ante la Consejería de Cultura, Educación y Deportes de la Generalidad Valenciana permitió a esta Institución determinar que en la localidad de Petrer todavía no se había generalizado, en el referido curso, la escolarización de los alumnos de tres años de edad, situación que la Consejería vinculaba a la falta de espacios adecuados en los colegios de dicha localidad producida por la permanencia en los mismos de los alumnos de primer ciclo de educación secundaria obligatoria.

Esta última circunstancia, según aseguraba la Consejería, absolutamente excepcional en el ámbito de la Comunidad Valenciana, impedía destinar a los alumnos de educación infantil los espacios correspondientes y, según también se manifestaba, había sido suplida con la ampliación del número de alumnos por aula o del número de unidades de educación infantil en cuatro centros de la localidad para el curso 2003-2004.

Como después de ello, precisaba la Consejería, habían quedado sin escolarizar 46 alumnos de tres años de un total de 274, esta Institución interesó la adopción de otras iniciativas que hicieran posible la escolarización de esos niños ya en el repetido curso 2003-2004.

La Consejería, en el curso del presente ejercicio, ha realizado ante esta Institución manifestaciones que implican que no tiene intención de adoptar las medidas interesadas, a pesar de que la liberación en los colegios de Petrer de los espacios que ahora ocupan los alumnos de primer ciclo de la educación secundaria obligatoria no está previsto que concluya hasta el término del curso 2005-2006, lo que implica que, al menos durante dos cursos, dichos centros docentes no podrán absorber toda la demanda de plazas de tres años existente en la localidad (0312031).

El resto de las quejas que van a tratarse en este apartado se refieren a la Comunidad de Madrid y, dentro de ella, la mayoría hacen referencia a la ciudad de Madrid, en la que, también de cara al curso 2004-2005, las situaciones a las que aluden los interesados parecen indicar una planificación, no todo lo rigurosa que sería deseable, de la oferta de plazas escolares, también en estos casos para alumnos de tres años.

En relación al pasado curso 2003-2004, padres de alumnos de tres años domiciliados en el distrito de Arganzuela denunciaban en distintas quejas ante el Defensor del Pueblo a las que se hizo referencia en nuestro anterior Informe, que la escolarización de un considerable número de alumnos de dicha edad, de familias residentes en ese distrito, se había producido en centros ubicados fuera del mismo y, en definitiva, del entorno próximo a los alumnos y localizados a distancias considerables de sus domicilios.

Los reclamantes cuestionaban dicha situación de escolarización, que consideraban inadecuada para alumnos de tan corta edad y generadora de graves dificultades para sus familias, y valoraban la misma como resultado de una insuficiente oferta de plazas en el propio distrito al no haberse adoptado medidas dirigidas a la ampliación de la capacidad de los centros docentes ya existentes o a la construcción de otros nuevos.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid adoptó, a raíz de la tramitación de la citada queja, medidas dirigidas a ajustar la oferta de plazas para alumnos de tres años a la demanda formulada para el citado curso a través, únicamente, del incremento del número de puestos escolares autorizados en los centros sostenidos con fondos públicos del distrito, y en un centro docente del distrito centro, manifestando, igualmente, que existían previsiones en orden a la construcción, en plazo no determinado, de un nuevo colegio público en la zona de Méndez Álvaro-Pasillo Verde (0308796).

Como era previsible a la vista de las medidas efectivamente adoptadas, y teniendo en cuenta, de otra parte, el crecimiento urbanístico que continúan experimentando distintas zonas del citado distrito, para el curso 2004-2005 se han reproducido los problemas de escolarización experimentados en el curso anterior, como ha venido a poner de manifiesto otra queja. En ella la madre de un alumno de tres años ha denunciado nuevamente la insuficiente oferta de plazas realizada para dicho curso en el distrito de Arganzuela —especialmente en las zonas del mismo ubicadas junto al Planetario, la estación de autobuses de Méndez Álvaro y el Pasillo Verde en las que continúa la construcción y entrega paulatina de nuevas viviendas— frente a la que, a su juicio, la administración educativa madrileña no ha adoptado medidas que satisfagan la cada vez mayor demanda de plazas que genera el proceso de urbanización mencionado.

La Consejería de Educación, de la que se ha interesado el envío de información, ha vuelto a referirse de nuevo a la adopción de medidas, del mismo género que las aplica-

das el curso anterior 2003-2004, dirigidas tan sólo a absorber la demanda generada para este curso, y de nuevo ha hecho mención a proyectos existentes, sin determinación tampoco en este caso del marco temporal establecido para la ejecución y disponibilidad de las nuevas instalaciones, de construcción de cuatro nuevos centros en el distrito, uno de ellos de educación infantil y primaria.

Esta Institución espera que el orden de prioridades que tiene establecido la Consejería de Educación para abordar la construcción de los nuevos centros docentes necesarios permita, en esta ocasión, que la ejecución y conclusión de las obras de construcción de los nuevos centros previstos, y del que se mencionaba en la queja ya citada en el Informe de 2003, sea ya una realidad de cara al próximo curso y permita enfrentar adecuadamente la atención educativa de los alumnos de tres años del distrito (0417170).

No parece ser así, es decir, las prioridades establecidas por el órgano de planificación competente de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid no permite esperar una solución próxima del problema, en el caso que planteaba otro reclamante, padre de una alumna de tres años residente en la zona de San Juan Bautista del distrito de Ciudad Lineal de Madrid, que había solicitado sin resultado la escolarización de su hija en seis centros públicos ubicados dentro de la zona en la que reside.

Según señalaba, la plaza finalmente asignada a la alumna se encontraba en un centro que, aunque ubicado en el mencionado distrito, dada la especial configuración geográfica del mismo, distaba de su domicilio tres kilómetros y medio, sin que, al parecer, existiesen líneas de transporte público que cubran íntegramente el trayecto correspondiente.

La Consejería de Educación, que ha señalado que la oferta de plazas en el conjunto del distrito es suficiente, ha admitido que en este supuesto la gran distancia existente entre muchos de los barrios de Ciudad Lineal y el fuerte desarrollo inmobiliario apreciable en la zona de San Juan Bautista, hace necesario ampliar de una a dos líneas (tres y seis unidades de educación infantil y primaria, respectivamente) el colegio de educación infantil y primaria existente en dicha zona.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, la Consejería ha manifestado que dada la existencia de otras necesidades más perentorias de escolarización en otras zonas de la Comunidad de Madrid, la correspondiente actuación se ha pospuesto, estando previsto, a lo largo del ejercicio 2005, el estudio y determinación de las prioridades que correspondan en materia de construcciones escolares para el año 2006 y siguientes, y entre ellas las relativas al concreto centro docente mencionado (0312722).

Igualmente, referidas a la ciudad de Madrid, se han planteado varias quejas sobre la insuficiente oferta de plazas para alumnos de tres años existente en el barrio de Las Rosas, en el distrito de San Blas.

En este caso, los reclamante señalaban que eran alrededor de doscientos cincuenta los niños de la mencionada edad que no disponían de plaza escolar en su barrio.

En este supuesto, sin embargo, la tramitación realizada ante la Consejería de Educación ha puesto de manifiesto que el número total de alumnos inicialmente no admitidos en centros del barrio había sido de 94, de los cuales, arbitradas medidas de ampliación del número de alumnos por aula en los cinco centros sostenidos con fondos públicos ubi-

cados en el mismo, y ampliada una unidad para alumnos de tres años en el centro más demandado, quedaron sin escolarizar en el propio barrio de Las Rosas 57 alumnos.

No obstante, en el distrito de San Blas existen, al parecer, una vez concluido el proceso de admisión, 164 vacantes para alumnos de tres años que se encuentran a disposición de los padres de los alumnos, sin que tenga constancia el Defensor del Pueblo de que la ubicación o las características de la oferta educativa de los centros en los que existen vacantes (horarios, servicios complementarios) impliquen dificultades para su utilización por las familias residentes en el repetido barrio (0416985, 0417468).

También referida al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se ha formulado una queja en relación con la insuficiente oferta de plazas escolares para niños de tres años apreciable en la localidad de Valdemoro, en la que, según se manifestaba, un considerable número de alumnos de esa edad no habían obtenido plaza en ninguno de los centros sostenidos con fondos públicos y privados que funcionan en la misma.

De los datos aportados por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, a instancias de esta Institución, se ha desprendido que en el último proceso de admisión de alumnos para el curso 2004-2005 no han obtenido la plaza solicitada más de trescientos niños de tres años.

Para resolver la situación expuesta la Consejería, según manifiesta, tiene prevista la inmediata construcción de una escuela infantil que debe entrar en funcionamiento el nuevo curso escolar 2005-2006 (0418286).

La concentración de alumnado con necesidades educativas específicas vinculadas a condiciones sociales o económicas desfavorecidas y, en concreto, de alumnos de origen inmigrante en los que concurren dichas necesidades, en centros educativos determinados, ha dado también lugar en este ejercicio a las formulación de nuevas quejas.

Como en el año anterior, dos de las que van a tratarse en este apartado se refieren a la Comunidad de Madrid y a los distritos de Moncloa y Tetuán, de Madrid-capital, y un tercer supuesto, planteado por una federación de asociaciones de padres, a la localidad de Torrevieja (Alicante).

En el Informe 2003, al describir las actuaciones realizadas en dicho ejercicio, en materia de escolarización, se mencionaba una queja, referida a las condiciones de escolarización del alumnado de origen inmigrante en el primero de los distritos de Madrid mencionados. En la queja se denunciaba la existencia, en algunos centros docentes del distrito, de porcentajes de alumnado inmigrante que superaban el cincuenta por ciento, y se señalaba que, como venía siendo habitual en otras quejas referidas a la mencionada materia, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, ante la que se había tramitado la queja, no había proporcionado datos numéricos que permitieran al Defensor del Pueblo conocer la situación de dichos centros y formular, en su caso, a la Consejería, con una base fáctica suficiente, las propuestas de actuación pertinentes.

La prosecución de la tramitación de la queja mencionada en el ejercicio 2004, en el que se han solicitado de nuevo y se han obtenido de la Consejería de Educación la aportación de los datos complementarios necesarios, han permitido a esta Institución apreciar la muy desigual distribución de los alumnos de origen inmigrante entre los centros

docentes del distrito de Moncloa-Aravaca, y han puesto de manifiesto la notable desproporción existente entre el número absoluto y el porcentaje de alumnado del indicado origen que escolarizan la mayor parte de los veintiún centros docentes, privados concertados y públicos, del distrito —que tiende a ser superior en estos últimos— y el que está escolarizado en dos colegios públicos del distrito.

En efecto, mientras el resto de los centros escolarizan porcentajes de alumnos inmigrantes de entre el 0,32 al 13,6 por 100 en los centros concertados, y entre el 3,38 y 18,18 por 100 en los públicos, los dos colegios mencionados han alcanzado en el pasado curso escolar 2003-2004 porcentajes de alumnos inmigrantes del 51,47 por 100 en uno de los casos, y del 71,83 por 100 en el otro.

En números absolutos ello significa que de los 681 alumnos procedentes de la inmigración que escolarizan los veintiún centros del distrito, 207, es decir, cerca de la tercera parte, están escolarizados sólo en los dos centros docentes mencionados.

Los datos aportados, aunque relativos tan sólo a los cursos 2002-2003 y 2003-2004, apuntaban una ligera tendencia al aumento del porcentaje de alumnos escolarizados en el sector de centros concertados y una paulatina tendencia a su disminución en los centros públicos, siendo todavía, sin embargo, muy desigual y considerablemente más elevado el porcentaje medio de alumnos inmigrantes que escolarizan los centros públicos, 15,14 por 100 de su alumnado total, frente a los concertados, 4,04 por 100.

Los mismos datos hicieron posible deducir que seis centros docentes públicos de los diez existentes en el distrito de Moncloa-Aravaca que presentaban porcentajes más elevados de alumnado inmigrante, habían experimentado en el pasado curso 2003-2004 descensos significativos en los porcentajes de alumnos de origen extranjero que escolarizaban, respecto de los que presentaban el año académico anterior.

No obstante esta tendencia positiva, que ha afectado, entre otros, a uno de los dos colegios ya destacados por el elevado peso relativo de su alumnado inmigrante, todavía presentaba un 51,47 por 100 de dicho alumnado que se elevaba al 71,83 por 100 de alumnado inmigrante en el caso del segundo centro, porcentajes que no parecían conciliables con la distribución equilibrada entre todos los centros docentes de los alumnos con necesidades educativas específicas vinculadas a circunstancias de carácter socioeconómico, que pretende la legislación educativa vigente.

En concreto, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, contempla expresamente la necesidad de que la programación educativa atienda al objetivo de lograr una adecuada y equilibrada distribución entre los centros docentes de los alumnos con necesidades educativas específicas, con el fin de garantizar su escolarización en las condiciones más apropiadas.

Esta Institución, en situaciones como las que parecen presentar los dos centros educativos repetidamente mencionados, ha apuntado en el informe sobre «La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España», presentado en el año 2003, la conveniencia de adoptar cuantas iniciativas normativas o de índole organizativa resulten precisas para alcanzar, a corto plazo, el objetivo legal de distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales entre los centros docentes, si ello fuera necesario incluso a través de prescripciones limitativas del derecho de libre elec-

ción de centro en aquellos supuestos en los que, como consecuencia de su ejercicio sin restricción alguna, pudieran derivarse o se hubieran ya producido en los centros docentes situaciones que puedan suponer perjuicios evidentes al derecho a la educación de los alumnos.

El Defensor del Pueblo es desde luego partidario de la aplicación con anterioridad de mecanismos preventivos que impidan situaciones de concentración como las producidas, y considera además que las administraciones educativas deberían hacer todos los esfuerzos posibles para dotar, muy específicamente a los centros que presentan porcentajes tan elevados de alumnado con necesidades educativas en materia de compensación educativa, de cuantos medios, personales y materiales específicos, incluso por encima de los estrictamente exigibles de acuerdo con la normativa vigente, pudiesen favorecer la mejor atención de dichos alumnos. Pero entiende también que, en último término, situaciones de concentración de alumnado, como las dos expuestas, sólo pueden abordarse a través de medidas correctoras que permitan dar cumplimiento inmediato a las prescripciones legales sobre distribución equilibrada de dicho alumnado, ya varias veces mencionadas, y restablecer la integridad de los derechos educativos de los alumnos de los centros afectados.

En consecuencia, esta Institución recomendó a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid que estudiara la conveniencia de adoptar medidas dirigidas a corregir, a corto plazo, las situaciones de concentración de alumnado de origen inmigrante existentes en los dos colegios públicos mencionados y en cualquier otro centro gestionado por la Consejería que presente circunstancias similares, incluyendo entre dichas medidas las de carácter normativo o de cualquier otra índole, que resultasen necesarias para establecer limitaciones al derecho a la libre elección de centro docente cuando, como aparentemente ocurre en los dos centros mencionados, resultasen imprescindibles para restablecer la integridad de los derechos educativos de los alumnos de los centros afectados.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid ha rechazado la recomendación formulada ya que, según entiende, la situación normativa actual resulta adecuada para conciliar la distribución equilibrada del alumnado inmigrante con el derecho a la libre elección de centro educativo (0309179).

La concentración de alumnado inmigrante, en este caso en un instituto de educación secundaria del distrito de Tetuán, en Madrid, ha originado la formulación de una segunda queja cuya tramitación ante la misma Consejería ha dado lugar a la remisión por ésta de datos que, también en este caso, han puesto de manifiesto la desigual distribución entre los centros de este distrito del alumnado de origen inmigrante y, dentro del mismo, de los alumnos del indicado origen que presentan necesidades en materia de compensación educativa.

Tres centros públicos del distrito de Tetuán presentaban, según se deducía de la información aportada por la administración educativa competente, un porcentaje medio de alumnado de origen inmigrante del 57,22 por 100, siendo el instituto de educación secundaria a que se refiere específicamente la queja planteada el que, con diferencia, escolarizaba un mayor porcentaje de dicho alumnado, 68,10 por 100 frente al 50,14 por 100 y 44,12 por 100 de los otros dos institutos de ese distrito.

Entre los centros privados concertados existen diferencias mucho más notables. Solo dos centros de este tipo presentaban porcentajes que superaban (50,69 por 100 de alumnado de origen inmigrante en el caso de uno de los centros) o se aproximaban (38,10 por 100 en el otro) a los que presentan los centros públicos contemplados, mientras que el resto, hasta completar los nueve sobre los que se aportaban datos, presentan porcentajes mucho más reducidos, entre el 13,21 y el 5,18 por 100.

Si se continúa el examen de los datos enviados, con los relativos ya a la distribución del alumnado de origen inmigrante que presentaba necesidades de compensación educativa, resulta muy significativo destacar que de los 5.427 alumnos que en total escolarizan los nueve centros privados concertados mencionados sólo 682 son de origen inmigrante, y de ellos únicamente 266 presentan necesidades educativas específicas en materia de compensación educativa. Por su parte, los centros públicos, con un alumnado total de sólo 886 alumnos, escolarizan a 507 alumnos de origen inmigrante, 332 de ellos con este tipo de necesidades. Estos últimos alumnos se concentran además en los dos centros públicos que presentan un mayor porcentaje de alumnado inmigrante, con 161 y 148 alumnos extranjeros con necesidades compensatorias.

No parece imprescindible desarrollar aquí con detalle argumentos y datos ya expuestos con anterioridad en el informe sobre la escolarización del alumnado inmigrante en nuestro país, ya mencionado aquí con anterioridad y también en el Informe correspondiente al año 2003, máxime cuando existen prescripciones legales expresas que, incluso prescindiendo de las consideraciones que reiteradamente viene exponiendo esta Institución, imponen de forma indubitada la distribución equilibrada de los alumnos con necesidades educativas específicas entre todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos, y proscriben claramente situaciones como las que se dan en los centros docentes mencionados en este escrito.

No obstante, sí es necesario destacar que el informe de esta Institución sobre escolarización de inmigrantes revela los muy negativos efectos que, para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la convivencia en los centros docentes se derivan de porcentajes de concentración de alumnado inmigrante a partir del 30 por 100. Estos efectos, sin duda, se agravan a medida que dichos porcentajes se incrementan, y con ello aumenta más que proporcionalmente el número de alumnos con necesidades en materia de compensación educativa, y se llega a situaciones contrarias a los objetivos de integración social que debe pretender todo proceso educativo y radicalmente inadecuados para el desenvolvimiento mismo de la actividad educativa.

Cuando, como en varios de los centros a los que ya se ha hecho referencia, se dan estas últimas circunstancias, es decir, cuando las condiciones de concentración de alumnado inmigrante, procedente de sistemas escolares muy diferentes entre sí y con culturas e idiomas diversos, y la concentración simultánea de números significativos de alumnos con necesidades compensatorias, afectando las situaciones existentes a los derechos educativos básicos de los alumnos escolarizados, entiende el Defensor del Pueblo que es obligación de la administración educativa competente restablecer de forma inmediata las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad de los derechos educativos básicos de los alumnos —la adecuada y eficaz transmisión de conocimientos y la formación de los alumnos dentro del ámbito escolar— y para restablecer en dichos centros

el cumplimiento de la legalidad vigente, en lo que se refiere a la equilibrada distribución del alumnado con necesidades educativas especiales.

La consecución de dichos objetivos en situaciones como las mencionadas debe, a juicio del Defensor del Pueblo, primar frente al, en ocasiones, esgrimido derecho a la elección de centro educativo, cuando el mantenimiento de las situaciones de escolarización a que se haya llegado como consecuencia del ejercicio del mencionado derecho —no modificables de forma inmediata a través de mecanismos como los que viene aplicando la Consejería de Educación, tendentes más bien a evitar que continúe el proceso de acumulación de este alumnado en centros determinados— afecte a la integridad del derecho a la educación de los alumnos y sólo pueda solucionarse, con los efectos inmediatos deseables, a través de decisiones que impliquen la adjudicación de plaza a los alumnos en otros centros de la zona distintos de aquellos en que están escolarizados que presenten índices más bajos de alumnado inmigrante y con necesidades compensatorias.

En base a las consideraciones anteriores el Defensor del Pueblo estudia, en el momento de la redacción de este Informe, la formulación de una recomendación a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, para que por la misma adopte medidas dirigidas a corregir a corto plazo situaciones de concentración de alumnado de origen inmigrante con necesidades en materia de compensación educativa, como las que presentan los centros sostenidos con fondos públicos a que se ha hecho mención más arriba, incluso si, como parece necesario, ello exige la adopción de decisiones de redistribución de este alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos de la zona, previa realización de las modificaciones normativas que se estimen precisas (0413272).

Por último, referida también a la concentración de alumnado de origen inmigrante en centros docentes determinados, se ha iniciado en este ejercicio la tramitación de una tercera queja, formulada por una federación de asociaciones de padres de alumnos, en la que se denuncia el elevado porcentaje de alumnado de dicho origen, no hispanohablante, que escolarizan algunos centros de la localidad de Torrevieja. En el caso de dos centros se alcanza, según afirma la citada federación, el setenta por ciento de un alumnado, sin que los centros dispongan, a su entender, del personal, instalaciones y medios específicos necesarios para prestar a estos alumnos la atención compensatoria que precisan.

Aunque la tramitación de la queja se comenzó en el mes de junio de 2004, el informe solicitado de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana no ha tenido entrada en esta Institución hasta los últimos días de diciembre pasado, sin que en el informe aportado, como también ha sido práctica habitual de otras administraciones educativas cuya colaboración se ha requerido en supuestos similares al ahora planteado a la citada Consejería, se aporten datos que a esta Institución permitan confirmar o no la descripción de los reclamantes y valorar la necesidad de hacer uso de las facultades que tiene atribuidas en orden a la formulación de sugerencias y recomendaciones de actuación a las administraciones públicas.

En consecuencia, en las fechas de redacción de este Informe se valoran los términos en que debe dirigirse una nueva solicitud de información al departamento educativo valenciano que haga posible la obtención de los datos precisos en relación con el supuesto planteado (0417289).

7.1.3. Admisión de alumnos

La normativa vigente en materia de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, reconoce el derecho de los niños que hayan sido admitidos en los centros, previa aplicación de los criterios y el procedimiento que se establece en esa normativa, a permanecer en los mismos hasta la conclusión del correspondiente ciclo educativo.

En el apartado equivalente del Informe correspondiente al ejercicio 2003 se hizo referencia a una queja, formulada en relación con determinado colegio público de la localidad madrileña de Fuenlabrada, cuyo planteamiento inicial parecía indicar que la administración educativa de la Comunidad de Madrid había actuado desconociendo el derecho de determinados alumnos a permanecer en dicho centro hasta la conclusión de las enseñanzas de educación infantil que cursaban.

La tramitación posterior de la queja ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid confirmó que ciertas deficiencias de planificación y una inadecuada articulación jurídica de las medidas adoptadas para la escolarización provisional de los alumnos de la citada localidad en edad de cursar la educación infantil, habían llevado a la Dirección del Área Territorial Madrid-Sur, de la citada Consejería, a arbitrar un nuevo proceso de admisión, en el que forzosamente debían participar todos los alumnos del citado nivel en su momento formalmente admitidos en distintos centros de la localidad, para articular su traslado a un colegio de nueva creación que iniciaba su funcionamiento en Fuenlabrada en el curso 2003-2004.

Como quiera que tanto el citado nuevo proceso de admisión —en el que debían obligatoriamente participar alumnos que habían sido ya admitidos en otros centros, en los que se encontraban formalmente matriculados y continuaban cursando las enseñanzas para las que habían sido admitidos— como la correspondiente asignación de nuevas plazas escolares en el centro de nueva creación mencionado habían tenido lugar con la sola cobertura jurídica que proporcionaba una resolución de la Dirección General de Centros Docentes de la Consejería de Educación, y en evidente contravención de las prescripciones legales sobre el derecho de permanencia de los alumnos en los centros, ya mencionadas, esta Institución formuló una recomendación a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid en orden a la restitución al hijo del reclamante, y eventualmente al resto de los alumnos de educación infantil de los centros afectados, de las plazas a las que inicialmente habían sido admitidos los alumnos.

La resolución ha sido aceptada por la Consejería que, en marzo de 2004, puso de manifiesto al Defensor del Pueblo que había impartido las instrucciones oportunas para que los alumnos, cuyos padres lo hubieran demandado, continuasen las enseñanzas de educación infantil en los centros en los que estaban escolarizados el curso académico anterior (0309160).

Con un planteamiento inicial similar al anterior, pero cuya tramitación ante la administración educativa competente ha revelado como sustancialmente diferente, se ha formulado en el ejercicio 2004 una queja cuya promotora, madre de dos alumnas de tres años de edad escolarizadas en un centro privado concertado de la localidad de Aranda de Duero, señalaba que el citado centro docente había manifestado a algunos padres de niños de la citada edad que no podría renovar la matrícula para el curso 2004-2005.

También en este supuesto la reclamante entendía que la decisión del centro vulneraba el derecho que reconoce a los alumnos la normativa vigente a continuar en el centro educativo al que habían sido admitidos al menos hasta la conclusión de las enseñanzas de educación infantil que estaban cursando. Sin embargo, en este caso la tramitación de la queja ha puesto de manifiesto que las hijas de la reclamante, y los otros alumnos de su edad, estaban en realidad matriculados en una guardería privada perteneciente a la misma congregación religiosa que es, al propio tiempo, titular del colegio concertado de educación infantil y primaria al que los padres de los alumnos entendían que sus hijos tenían derecho a acceder, por estar convencidos erróneamente de que guardería y colegio eran partes de un solo centro.

Al tratarse jurídicamente de dos centros docentes diferenciados, acogidos, además, cada uno de ellos a distinto régimen económico, ya que sólo el colegio parecía estar acogido al régimen de concierto, no podía obviamente entenderse que asistiese a los alumnos de la guardería mencionado derecho alguno a continuar enseñanzas en el colegio, aunque ambos pertenecieran a un mismo titular. Esta Institución ha apreciado, sin embargo, a la vista de la información proporcionada por la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, que en el origen de la queja planteada se encontraba la errónea información de que disponían los padres de los alumnos afectados respecto del centro en el que estaban escolarizados sus hijos, que entendían era el mismo en el que pretendían que sus hijos iniciasen el segundo ciclo de la educación infantil.

Esta Institución, en consecuencia, ha sugerido a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León que se advierta a la entidad titular de los dos centros mencionados, de la necesidad de informar expresamente a los padres de que la guardería y el centro concertado, más arriba mencionados, son centros jurídicamente diferenciados, así como de que la admisión en la guardería no da derecho a los alumnos a continuar enseñanzas de cursos sucesivos en el colegio concertado del que también es titular. Esta sugerencia ha sido recientemente aceptada (0417854).

El derecho de los alumnos a permanecer en los centros docentes sostenidos con fondos públicos se refiere, además de a los cursos sucesivos de un mismo nivel o etapa educativa, como ya ha quedado señalado más arriba, a los sucesivos niveles o etapas que se impartan en el mismo centros docentes, pero sólo en el caso de que, de tratarse de centros privados, todas ellas, es decir, todas las etapas o niveles educativos sucesivos, se encuentren sometidas al mismo régimen económico de concierto.

Sobre la base de la prescripción anterior la persona interesada en una queja cuestionaba la actuación seguida por un determinado centro privado del barrio de Moratalaz (Madrid) que para el curso 2004-2005 había permitido el paso al primer curso del nivel de educación primaria, que tenía concertado con la administración educativa madrileña, de alumnos que habían accedido al centro en el nivel de educación infantil cuando el mismo no se encontraba concertado todavía con dicha administración educativa, de manera que los citados alumnos no habían sido sometidos al proceso de admisión que resulta preceptivo para la asignación de plazas escolares sostenidas con fondos públicos.

La tramitación de esta queja ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid puso de manifiesto que, como afirmaba la reclamante, en cursos académicos anteriores el centro docente únicamente tenía concertadas las enseñanzas de educación

primaria y educación secundaria obligatoria, régimen económico que sólo se había hecho extensivo posteriormente a las de educación infantil con efectos para el curso académico 2004-2005.

La Consejería valoraba, no obstante, como jurídicamente adecuada la decisión del centro que cuestionaba la promotora de la queja en base a ciertas previsiones contenidas en una determinada resolución, de 17 de marzo de 2004, de su Dirección General de Centros Docentes, sobre participación en el proceso de admisión de alumnos para el citado curso, en la que expresamente se eximía de la necesidad de someterse a proceso de admisión a los alumnos que cambiasen de etapa educativa dentro de un mismo centro o recinto escolar «estando sostenidas ambas etapas con fondos públicos en el curso 2004-2005».

A juicio de esta Institución, tanto la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), como el Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo, dictado en su momento en desarrollo de los preceptos sobre admisión de alumnos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que hasta el momento viene aplicándose en el ámbito territorial de Madrid, exigen en sus propios términos literales que, a efectos del paso sin previo proceso de admisión de un nivel educativo a otro concertado dentro del mismo centro, la admisión en el nivel inicial sea resultado de la aplicación de los criterios de admisión establecidos en la citada ley orgánica, de una parte, y del procedimiento y demás concreciones reglamentarias realizadas en el Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, sobre régimen de elección de centro educativo ya mencionado.

Cualquier otra interpretación no sólo iría contra el tenor literal de preceptos concretos de ambas disposiciones (artículo 72.2. y disposición adicional quinta de la LOCE, y artículo 7 del Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo), sino que contravendría además la finalidad a que tiende toda la configuración del régimen de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, que no es otra que garantizar que la asignación de plazas en estos centros se produce en términos objetivos y atendiendo a parámetros previamente establecidos a nivel legal.

Dicho de otra forma, al disponer los centros docentes privados, en referencia a las enseñanzas no concertadas, de plena autonomía para configurar su propio régimen de admisión, al margen por completo de los criterios y procedimiento establecidos para las sostenidas con fondos públicos, de tener lugar el paso automático de alumnos, admitidos a niveles en su momento no concertados de los centros en uso de las facultades de que éstos disponen para organizar de forma autónoma su propio sistema de admisión, a posteriores niveles concertados, se estaría produciendo el acceso a estos últimos de alumnos que en ningún momento se han sometido al proceso y criterios establecidos legal y reglamentariamente para la adjudicación de plazas en centros docentes sostenidos con fondos públicos, contraviniendo así las previsiones normativas mencionadas con anterioridad.

Pues bien, éste es precisamente el efecto que, a juicio de esta Institución, determinan las previsiones que se contienen en la Resolución de la Dirección General de Centros Docentes de esa Consejería, de 17 de marzo de 2004, por la que se dictan instrucciones para ordenar el proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con

fondos públicos, para el curso escolar 2004-2005, y previamente en la Orden 794/2002, de 8 de marzo, por la que se establece el procedimiento de admisión de alumnos en los mismos centros.

En esta última, al hacerse referencia a los alumnos que no están sujetos al proceso ordinario de admisión, se precisa que no tendrán que someterse al mismo aquellos que cambien de etapa educativa dentro de un mismo centro o recinto escolar, estando sostenidas ambas etapas con fondos públicos «en el curso para el que se solicita plaza». Por su parte, la Resolución de 17 de marzo de 2004, al concretar la prescripción anterior a efectos de su aplicación para el curso 2004-2005, precisa para el específico proceso de admisión que se dirige a ordenar que no estarán sujetos al proceso ordinario de admisión entre otros «los alumnos que cambien de etapa educativa dentro de un mismo centro o recinto escolar, estando sostenidas ambas etapas con fondos públicos en el curso 2004-2005».

Con ello se da lugar al paso automático a etapas sucesivas concertadas dentro de un mismo centro de alumnos admitidos a la etapa previa antes de que la misma hubiese sido objeto de concierto con la administración educativa y, en definitiva, se hace posible el acceso de alumnos a etapas concertadas que en ningún momento se sometieron al previo proceso de admisión, ajustado a los requisitos y con aplicación de los criterios establecidos legalmente para el acceso a plazas concertadas.

Como quiera que resulta evidente, a juicio del Defensor del Pueblo, que la orden y resolución mencionadas contradicen previsiones expresas de carácter legal y reglamentario, de superior nivel normativo, y disminuyen, además, indebidamente las expectativas de obtención de plazas que para los alumnos ajenos a los centros se derivan de la normativa legal y reglamentaria citada en este escrito, en las fechas en que se redacta este Informe (ya en el año 2005) se formula a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid una recomendación dirigida a obtener la modificación de la Orden de la Consejería de Educación 794/2002, de 8 de marzo, de manera que su contenido resulte acorde con las disposiciones legal y reglamentaria mencionadas con anterioridad y que en la misma se definan los supuestos en que los alumnos quedan exentos de proceso de admisión para pasar de una etapa educativa a otra dentro del mismo centro, en los términos en que lo autoriza la normativa de superior rango normativo de aplicación en la materia.

Igualmente se procede a recomendar a la Consejería que las instrucciones que para cursos sucesivos dicte su Dirección General de Centros Docentes, se ajusten a la referida normativa (0418880).

La acreditación por los solicitantes de plaza de la situación en que se encuentran sus familias en relación con los distintos criterios valorables a efectos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, viene dando lugar a la formulación de numerosas quejas desde los momentos iniciales de aplicación de la primera de las normas reglamentarias que sucesivamente se han dictado en desarrollo de los preceptos que, primero en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), y en la actualidad en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (LOCE), regulan a nivel legal el régimen de admisión de alumnos en dichos centros.

Especialmente, la acreditación del domicilio de las familias de los alumnos, a efectos de aplicación del criterio de proximidad domiciliaria, y de las rentas de la unidad familiar, han generado continuas quejas respecto de las que esta Institución, desde el comienzo de su funcionamiento, viene realizando numerosas actuaciones que, en ocasiones, han ido dando lugar a sucesivas modificaciones normativas dirigidas a evitar el falseamiento del domicilio real de los alumnos y de las rentas de la unidad familiar en el que —de manera cada vez más frecuente, si se atiende al número cada vez mayor de las quejas que se formulan en la indicada materia— incurren los padres de los alumnos.

Esta Institución, al valorar en su Informe correspondiente al año 2002 las modificaciones que en el régimen de admisión de alumnos había introducido la LOCE ya mencionada, realizaba un juicio muy positivo de las prescripciones que en la misma contemplaban, por primera vez de manera expresa en un texto de rango legal, la posibilidad de que las administraciones educativas soliciten la colaboración de otras instancias administrativas para garantizar la autenticidad de los datos que los interesados aporten en los procesos de admisión de alumnos.

La anterior previsión legal se completa en la propia ley, en referencia ya específicamente a los datos de carácter fiscal, con prescripciones que establecen la posibilidad de que dichos datos, relevantes entre otros supuestos a efectos de admisión de alumnos, sean proporcionados directamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Teniendo en consideración cuanto queda descrito, ha llamado muy negativamente la atención del Defensor del Pueblo la valoración que la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid ha realizado de la incorrecta actuación seguida por determinada escuela infantil concertada, relacionada con la acreditación de las rentas de los alumnos en el proceso de admisión de alumnos para el curso 2004-2005, que había obviado prescripciones expresas contenidas en la Orden 1167/2004, dictada por la repetida Consejería para ordenar la admisión de alumnos para el curso mencionado, específicamente en los centros sostenidos con fondos públicos que impartan sólo educación preescolar o ésta y la educación infantil.

Dentro del marco de colaboración definido por los preceptos de la LOCE mencionados antes, la orden contemplaba la necesidad de que las rentas de las familias se acreditaran a través de certificación, emitida por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. No obstante la previsión reglamentaria descrita, la escuela infantil de Madrid-capital a que se refiere la queja planteada dio por buena, a efectos de acreditación de las rentas de las familias de los alumnos, la aportación de una simple fotocopia de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas que dejó abiertas, desde la posibilidad de manipulaciones de las fotocopias que el centro no cotejaba con el original, hasta otras formas de falseamiento de los datos económicos reales de las familias en que venían incurriendo solicitantes de plaza bajo anteriores sistemas de acreditación (aportación de tan solo la declaración del citado impuesto correspondiente a uno de los miembros de la unidad familiar, aunque existan varios con obligación de declarar, aportación de fotocopia de una declaración en la que sólo se han hecho constar una parte de los ingresos, pero no de la complementaria presentada posteriormente, etc.).

Pues bien, la administración educativa madrileña, en el informe emitido a instancias de esta Institución sobre el citado supuesto se muestra dispuesta a tolerar la actuación

seguida por el centro a que se refiere la queja y, al parecer, también por otros centros privados de la Comunidad de Madrid, con el argumento de que al tratarse de una norma sobre acreditación introducida por primera vez en la orden ya mencionada, no es de extrañar que la innovación haya pasado desapercibida.

Esta Institución, que no juzga aceptable la postura adoptada por la Consejería, que una vez realizada la consideración expuesta no expresa intención alguna de adoptar iniciativas dirigidas, al menos, a instruir a los centros privados en cursos sucesivos sobre los contenidos en materia de procedimientos de acreditación de las rentas familiares de las órdenes que se dicten para ordenar futuros procesos, ha expresado a la Consejería de Educación el parecer expuesto (0418336).

Como ya se ha señalado, las denuncias por los padres de determinados alumnos del falseamiento de las rentas familiares en que incurren los padres de otros solicitantes en los procesos de admisión, se han producido de forma constante ante esta Institución y no han desaparecido a raíz de las modificaciones que hace posible la LOCE en los sistemas de acreditación. Así, en el ámbito de la Comunidad de Madrid a que se refieren las quejas que se tratan a continuación, no han dado lugar estas previsiones legales (salvo en el supuesto —de nulos resultados prácticos— mencionado en los párrafos anteriores) a la aprobación y aplicación de nuevas prescripciones reglamentarias que recojan las innovaciones previstas en la citada ley orgánica.

En referencia al proceso de admisión de alumnos celebrado en un colegio privado concertado de Madrid se ha formulado en este ejercicio una queja cuya promotora, madre de un alumno solicitante de plaza, denunciaba que no había obtenido puesto para su hijo en dicho centro para el curso 2004-2005, a su juicio, a causa de las irregularidades cometidas por otros solicitantes al acreditar sus rentas familiares.

De acuerdo con los datos aportados por la administración educativa de Madrid, ante la que se tramitó la queja, quince de las sesenta solicitudes presentadas para el curso en el que había pedido plaza la promotora de la queja fueron incorrectamente valoradas por el centro a que se está haciendo referencia, lo que representa un 25 por 100 de las solicitudes formuladas.

De la información remitida se desprendía igualmente que al menos ocho de los quince alumnos incorrectamente baremados se encontraron entre los cincuenta alumnos que finalmente obtuvieron plaza y que, en el caso de cinco de estos alumnos (es decir, en un 10 por 100 del total de alumnos a los que se adjudicó puesto escolar), la irregularidad cometida por el centro, al no ajustarse a la normativa vigente en el momento de decidir sobre la suficiencia de la documentación aportada a efectos de acreditación de las rentas de las familias de algunos alumnos, fue determinante de su admisión.

En efecto, el centro entendió suficientemente acreditadas las rentas de la unidad familiar en supuestos en que se había aportado la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en modalidad individual, de uno solo de los padres del alumno, procediéndose a la adjudicación a dichas solicitudes de la puntuación correspondiente a las rentas, evidentemente parciales, que constaban en dicha declaración, en lugar de recabar, como es preceptivo en el supuesto planteado, documentación acreditativa de los ingresos del otro cónyuge y, eventualmente, de los otros miembros de la unidad familiar con obligación de declarar.

No obstante, la Consejería de Educación entiende que las anomalías reseñadas «en ningún caso se han producido por negligencia o mala fe, sino que se trata de errores inadvertidos tanto por el personal responsable de la recepción de la documentación, como por parte de la titularidad responsable de su baremación».

Esta Institución discrepa de la anterior valoración, expuesta en los términos literales transcritos en el informe remitido por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid que, a juicio del Defensor del Pueblo de forma no muy coherente con la opinión mencionada, concluye su informe manifestando que se ha advertido a la titularidad del centro de las anomalías advertidas en el proceso de admisión de alumnos para el curso 2004-2005, y de la necesidad de ceñirse en lo sucesivo a la normativa sobre admisión de alumnos, así como de la responsabilidad en que podría incurrir en caso de persistir en dichas anomalías.

En consecuencia, se ha manifestado a la Consejería de Educación la falta de coincidencia con la valoración de la actuación del centro efectuada, y se ha interesado que por los servicios de inspección educativa se supervise muy de cerca la actuación del centro en sucesivos procesos de admisión (0417459).

Esta Institución, al propio tiempo, ha interesado de la Consejería, sobre la base que ha proporcionado la tramitación de la última queja mencionada y de otras de contenido similar, información respecto de la posibilidad de que se modifiquen las previsiones sobre acreditación de las rentas familiares que se contienen en la normativa actual, y de que se extienda a todos los centros sostenidos con fondos públicos el sistema de acreditación a través de la aportación de certificación expedida por la Agencia Estatal de Administración Tributaria que, como ya ha quedado reseñado, se ha implantado en este curso para el acceso a los centros de educación preescolar e infantil.

7.1.4. Educación especial

Al igual que en el ejercicio 2003 las quejas que hacen referencia a la atención de alumnos con necesidades educativas especiales presentadas en el año 2004, plantean en su mayoría deficiencias en los medios de que dispone el sistema educativo para atender a estos alumnos, así como disfunciones relacionadas con la prestación del servicio de transporte escolar.

Entre las quejas que aluden a falta de los medios que exige la atención integral de determinados alumnos, resulta imprescindible hacer referencia a una, cuya tramitación se inició en el año 2001 y a la que ya se hizo referencia en los apartados equivalentes de los informe correspondientes a los años 2001 y 2002, en la que el padre de un alumno se refería a las infructuosas gestiones que venía realizando ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid para que se asignase plaza a su hijo, que presenta un retraso mental leve asociado a graves problemas de conducta y extrema hiperactividad, en un centro de educación especial que dispusiera del servicio de internado que necesitaba el alumno a juicio de los facultativos que le habían examinado.

Según se señaló en el último de los citados informes anuales, la tramitación efectuada puso de manifiesto que el alumno, que en cursos anteriores había sido escolarizado

en un centro con internado ubicado fuera de la Comunidad de Madrid, al no disponerse en ésta de plazas en centros con dicho servicio, continuaba precisando del mismo, a juicio del equipo facultativo de la Consejería de Educación que valoró su situación, cuando el cierre del centro en que estaba escolarizado obligó a sus padre a solicitar de nuevo plaza escolar en la Comunidad de Madrid para el curso 2001-2002.

No obstante lo anterior, al no disponerse de plazas con internado en los dos únicos centros de educación especial que disponen de dicho servicio en la Comunidad autónoma, ni existir en el mismo ámbito territorial centros públicos con dicho servicio especializados en las necesidades que presenta el hijo del reclamante, éste se ha visto obligado a escolarizar al alumno en distintos internados privados, primero en Asturias y actualmente en Sevilla, con las consecuencias que de ello se derivan para la familia, tanto en el orden económico como en relación con la posibilidad de mantener contactos con su hijo.

El Defensor del Pueblo en el pasado ejercicio formuló una recomendación a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, a la que también se hizo referencia en el Informe anual correspondiente (apartado 1.3.2.3., página 852), en la que se instaba del citado departamento el estudio de las necesidades existentes y la adopción de iniciativas tendentes a la creación de plazas con internado destinadas a alumnos de educación especial.

No obstante desprenderse, a juicio de esta Institución, que los antecedentes administrativos aportados en el curso de la tramitación de la queja evidenciaban que el alumno requería para su mejor evolución educativa ser atendido en el régimen de internado, la Consejería de Educación ha entendido que la prestación de dicho servicio es una demanda de carácter asistencial formulada por la familia del alumno que excede el ámbito competencial de la misma, habiéndose manifestado por la mencionada Consejería, al dar respuesta a la resolución del Defensor del Pueblo que, en general, la prestación del referido servicio a los alumnos con necesidades educativas especiales no es propia de la administración educativa, dado que, según se señala literalmente, «la escolarización o atención educativa no conlleva *stricto sensu* régimen de internado».

La prosecución por esta Institución de la tramitación de la queja ante la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, a la que la de Educación decidió remitir copia de los antecedentes generados por la tramitación descrita, ha dado lugar al reciente envío de un informe del primero de los departamentos citados en el que se describen los recursos de los que aquel dispone para la atención de menores con alteraciones de conducta, siempre que se encuentren relacionados con problemas de salud mental, entre los que, en todo caso, no parecen tampoco encontrarse los necesarios para atender a niños que por requerir desenvolverse permanentemente en un entorno muy estructurado que no pueden proporcionarles sus familias, deban ser atendidos en régimen de internado.

Esta Institución entiende que supuestos como el que plantea la atención del hijo del reclamante puede quizás encontrarse en el límite de las competencias propias de distintas administraciones, educativa, sanitaria e incluso, como ha apuntado la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, en el de las autoridades de asuntos sociales.

Sin embargo, no parece que ello debiera servir de pretexto para que cada una de ellas no asuma, como ha ocurrido hasta el momento, la parte de responsabilidad que le corresponda, para contribuir a resolver situaciones como la que afecta al alumno al que se ha hecho mención, y a su familia (0110868).

También referida a deficiencias en los medios puestos a contribución de la atención de alumnos con necesidades educativas especiales cabe hacer referencia a la queja, todavía en tramitación, formulada por la asociación de padres de alumnos de un centro público de educación especial de Madrid, ubicado en un edificio protegido de una considerable antigüedad, en la que la asociación reclamante se refería al muy deficiente estado de las instalaciones en que se encuentra alojado el centro.

Hasta el momento la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid ha informado al Defensor del Pueblo de que existen previsiones en orden a la construcción de un nuevo edificio para acoger al citado centro educativo en terrenos cedidos por el Ayuntamiento de Madrid en el Programa de Actuación Urbanística del barrio de Carabanchel.

Según también ha señalado la Consejería —de la que se ha solicitado por esta Institución información precisa respecto del plazo en que esté previsto que estén disponibles las nuevas instalaciones—, entre tanto se han acometido en las instalaciones actuales obras de adaptación y rehabilitación que mejoren sus condiciones de habitabilidad, y se ha dotado al centro de nuevo mobiliario destinado a sus aulas (0411269).

Por último, ya en materia de transporte escolar, la madre de un alumno afectado por parálisis cerebral y ceguera completa, que presenta una minusvalía del 96 por 100, ha formulado una queja en la que cuestionaba la actuación seguida por la Dirección de Área Territorial Madrid-Este, que no había adoptado las iniciativas precisas para situar en las proximidades de su domicilio la parada de la ruta escolar que debe utilizar su hijo para sus desplazamientos de la localidad de Jarama, en la que reside, hasta la de Coslada, en la que se encuentra el centro de educación especial en el que está escolarizado.

La reclamante aseguraba que ya para el curso 2002-2003 había solicitado de la citada Dirección de Área Territorial el cambio de la ubicación de la parada, cuya situación, a 1,2 kilómetros del domicilio del alumno, obligaba a sus padres a realizar dicho trayecto todos los días a pie con su hijo, en cualquier condición meteorológica, manifestando, por último, que aunque esa Administración había manifestado verbalmente su intención de atender la citada solicitud, el cambio de ubicación no se había producido.

La Dirección de Área Territorial, que ha precisado que el problema se ha originado a raíz de un cambio de domicilio de la familia del alumno a la localidad en la que actualmente reside, ha señalado que la parada se ha establecido observando los criterios aplicados en supuestos similares, para evitar que la duración del desplazamiento, que actualmente es de cincuenta y cinco minutos, no condicione la posible incorporación de otros alumnos transportados, y ha puntualizado que la familia dispone de medios de transporte para el desplazamiento de su hijo hasta la parada del autobús escolar.

En cualquier caso, una vez efectuado el estudio preciso se ha informado a esta Institución que con efectos ya para el próximo curso, en que lo permitirá la previsión efectuada de alumnos a transportar, la parada que deba utilizar el alumno se ubicará al lado del domicilio de su familia (0417013).

7.1.5. Otras cuestiones relacionadas con la educación de niveles no universitarios

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (LOCE), al modificar la configuración de la educación secundaria obligatoria ha introducido variaciones muy significativas respecto de la regulación contenida en la ordenación de dichas enseñanzas derivada de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), en materia de evaluación y promoción de los alumnos y de condiciones para la propuesta de expedición del título correspondiente, estableciéndose, en concreto, en la LOCE que los alumnos no podrán promocionar de curso con más de dos asignaturas pendientes, precisándose, además, en la misma que para la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria se requerirá haber superado todas las asignaturas de la etapa.

De acuerdo con el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se regula el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo operada por la LOCE (calendario que en este aspecto no ha sido modificado por el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, que ha diferido la aplicación de distintas medidas previstas en el primero para la implantación paulatina de dicho sistema) contempla la implantación inmediata, con efectos ya para el curso 2003-2004, de las prescripciones sobre evaluación, promoción y requisitos de obtención del título correspondiente a la educación secundaria obligatoria contenidas en la citada ley orgánica, lo que ha supuesto su aplicación, a partir del mencionado curso, a alumnos que venían cursando dichas enseñanzas de acuerdo con la normativa sobre ordenación académica anterior.

Según manifestaba al Defensor del Pueblo la comisión de coordinación pedagógica de un instituto de educación secundaria de Madrid, la aplicación en el curso mencionado de las nuevas prescripciones legales citadas al comienzo de este apartado dió lugar, por ejemplo, a que alumnos matriculados en el año 2003-2004 en el cuarto curso de la educación secundaria obligatoria tuviesen que examinarse y superar, si deseaban estar en condiciones de obtener el título correspondiente, áreas eventualmente no aprobadas del curso anterior, e incluso correspondientes al primer ciclo de dichas enseñanzas, cuya no superación en su momento no fue obstáculo, atendiendo a la normativa contenida en la LOGSE, para su promoción a cursos sucesivos, ni hubiera impedido tampoco, de acuerdo con la misma ordenación, la obtención del título correspondiente.

Los reclamantes entendían que dicha forma de actuación, es decir, la aplicación de elementos parciales de una nueva ordenación académica, a alumnos que todavía cursan enseñanzas de acuerdo con otra anterior en aspectos que, además, perjudican las expectativas de obtención del título académico, constituye un hecho excepcional que no se ha registrado en anteriores procesos de sustitución de unos planes de estudios por otros en los que, no sólo no se anticipó como en esta ocasión la aplicación de prescripciones de las nuevas ordenaciones a quienes cursaban estudios de acuerdo con ordenaciones anteriores, sino que se contemplaron amplios períodos transitorios durante los cuales los alumnos tenían la oportunidad de completar sus estudios y obtener los títulos correspondientes, atendiendo a los requisitos establecidos en la normativa anterior.

Del contexto de la queja formulada se desprendería que, no obstante todo lo anterior, los alumnos obligados ahora a examinarse de las citadas materias podrían no estar recibiendo las ayudas o medidas de refuerzo necesarias para la superación de asignaturas

que en ocasiones habían cursado inicialmente varios años antes, impresión que se desprendía también de la información que, referida a la Comunidad de Madrid, y a través de otras fuentes, había obtenido esta Institución, y que permitían deducir que no se trataba de una situación limitada al centro que mencionaban los reclamantes.

Por ello se consideró preciso iniciar ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid una tramitación dirigida a conocer las medidas que se hubiesen adoptado y las instrucciones concretas que se hubiesen impartido a los centros —en la línea prevista por dicha Consejería en su Orden 4997/2002, de 3 de septiembre, dictada para la aplicación en el curso 2003-2004 de la evaluación, promoción y titulación en la educación secundaria obligatoria, reguladas en la LOCE— con el objetivo de contribuir de forma positiva a que los alumnos adquirieran los conocimientos necesarios para la superación de las citadas asignaturas y, en definitiva, a que reunieran las condiciones académicas que les exige la nueva normativa para la obtención del título académico correspondiente.

La tramitación efectuada ante la Consejería no ha permitido conocer con certeza las actuaciones que se hubieran puesto en marcha en los centros docentes en el curso 2003-2004 para facilitar la superación por los alumnos de las materias, pendientes de cursos anteriores, que, de acuerdo con las nuevas normas, debían aprobar, cuya organización parece haberse dejado íntegramente a los centros atendiendo, según manifestó la Consejería, a la autonomía pedagógica y organizativa de que los mismos disponen para su puesta en práctica.

Esta Institución considera cuestionable la postura adoptada por la Consejería de Educación que, según se deduce de la tramitación realizada, no ha juzgado preciso impartir a los centros instrucciones con la finalidad de garantizar la efectiva organización de las actividades y clases específicas de recuperación que se contemplaban en la repetida Orden 4997/2002, ni adoptó iniciativas con el objetivo de lograr que los centros dispusiesen en todos los casos del profesorado adicional posiblemente necesario para enfrentar el incremento del número de alumnos que debían beneficiarse de dichas actividades y clases.

Para su aplicación a partir del curso 2004-2005, la Consejería ha dictado la Orden 2200/2004, de 15 de junio, en la que, entre otros aspectos, se determina el sistema de recuperación de las áreas y materias pendientes.

La nueva orden contempla, entre otras modificaciones, la frecuencia, de una hora mínima semanal, con que deben impartirse las enseñanzas de recuperación de áreas o materias a los alumnos que las tengan pendientes de cursos anteriores.

Sin embargo, Esta previsión estaba inicialmente dirigida, como ha manifestado a esta Institución la Dirección General de Ordenación Académica de la Consejería, a concretar las medidas de recuperación en el sentido de favorecer la consecución por los alumnos de los objetivos establecidos, pero su efectividad puede resultar menoscabada en algunos centros docentes al condicionar dicha periodicidad a la existencia de disponibilidad horaria del profesorado del centro, lo que de nuevo en este ejercicio obliga a reiterar la conveniencia de adoptar medidas en materia de dotación de profesorado adicional que permitan garantizar, en todo caso, el desarrollo en todos los centros de las actividades de recuperación con la periodicidad prevista en la orden ya mencionada.

No obstante, como innovación positiva, cabe destacar que, según se ha manifestado a esta Institución, la efectiva organización de las medidas de refuerzo y de apoyo, y de las enseñanzas de recuperación que en la misma se prevén, será supervisada de manera preferente por los servicios de inspección educativa, dentro del plan general de actuación que se ha aprobado para dichos servicios en el curso 2004-2005, de acuerdo con el cual dichos servicios comprobarán muy especialmente que todos los centros docentes, públicos y privados, han organizado sus efectivos personales y sus medios de acuerdo con lo establecido en la Orden 2200/2004, de 15 de junio, ya mencionada (0411640).

Cabe hacer también referencia en este apartado a la queja formulada por profesores y profesoras de un instituto de educación secundaria de la ciudad de Castellón que manifestaban su preocupación ante la situación de algunos alumnos del centro, menores de edad de origen extranjero e hijos, al propio tiempo, de inmigrantes en situación irregular que, según señalaban, una vez cursados y superados uno o los dos cursos del bachillerato encuentran dificultades bien para continuar el segundo curso de dichos estudios, bien para obtener el título a que da lugar la superación de las enseñanzas correspondientes a dicho nivel educativo.

Según señalaban, en consideración a lo establecido en la vigente Ley de Extranjería, en la que se circunscribe el derecho de los alumnos de origen extranjero a cursar enseñanzas postobligatorias, a aquellos que tengan la condición de residentes en nuestro país, algunos institutos de educación secundaria matriculan de forma condicional a los alumnos de bachillerato, hijos de inmigrantes que no tienen permiso de residencia o no tienen regularizada su estancia en España, a la espera de que legalicen su situación.

Según también manifestaban, la falta de acreditación de la regularización dentro del plazo de vigencia de la matrícula condicional había dado lugar, en ocasiones, a la anulación de la matrícula, de manera que quedaban sin efecto los estudios cursados y superados condicionalmente por los alumnos, en ocasiones incluso tras haber aprobado los alumnos afectados los dos cursos de bachillerato.

Dado que, a juzgar por informaciones de prensa publicadas en las fechas de formulación de la queja, la situación descrita parecía presentarse en un cierto número de institutos tanto de la Comunidad Valenciana, como dependientes de otras administraciones educativas, esta Institución inició su tramitación ante la Secretaría General de Educación, del Ministerio de Educación y Ciencia, que en el informe aportado entiende el problema como afectante a las facultades de gestión de la escolarización que tienen encomendadas las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos de gestión, a las que correspondería, por consiguiente, pronunciarse y adoptar iniciativas sobre la cuestión planteada.

Sin perjuicio de las previsiones que en materia de derechos educativos de los alumnos se contienen en la vigente Ley de Extranjería —Ley Orgánica 4/2000, de 22 de diciembre— un reciente proyecto de Reglamento de Extranjería, cuya elaboración ha concluido en octubre de 2004, faculta a las comunidades autónomas para adoptar, dentro del ámbito de gestión que tienen encomendado, iniciativas tendentes a facilitar el acceso de los extranjeros menores de edad, que se hallen empadronados en un municipio, a niveles de enseñanza posobligatoria no universitaria y a la obtención de la titulación académica correspondiente.

Esta Institución, a la que preocupa gravemente la situación que ha quedado descrita más arriba, ha decidido continuar la tramitación de la queja formulada con la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Generalidad Valenciana y con la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, a la que también hacían especial referencia las informaciones de prensa mencionadas, de las que recientemente se ha interesado la emisión de sendos informes en los que se concreten las medidas que en su caso vengán aplicando cada una de ellas, o que juzguen posible adoptar en lo sucesivo en la línea a que tiende el proyecto reglamentario mencionado, para facilitar el acceso a las enseñanzas y la obtención de los títulos correspondientes a estudios posobligatorios no universitarios, por parte de los alumnos extranjeros mencionados.

Hasta el momento esta Institución no dispone de la información solicitada (0420454).

También los términos en que se vienen aplicando en determinada Comunidad autónoma ciertas previsiones, en relación con las convocatorias de ayudas para adquisición de libros de texto y material escolar, relativas a la forma en que deben documentar sus solicitudes de ayuda los ciudadanos extranjeros, vienen determinando dificultades para el acceso a dichas ayudas de los alumnos de origen inmigrante en situación irregular.

Una queja formulada por determinado sindicato de las Illes Balears se ha referido, en efecto, a las cada vez más numerosas consultas y quejas que se formulan ante su Centro de Información para Trabajadores Extranjeros, en relación con el acceso a las ayudas para adquisición de libros de texto y material escolar de enseñanzas obligatorias por parte de alumnos de origen inmigrante cuyos padres se encuentran en situación irregular.

Se señalaba, en concreto, en el escrito de queja, que la Dirección General de Planificación y Centros, de la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Illes Balears, había remitido a los centros docentes una circular sobre tramitación de las solicitudes de ayuda mencionadas para el curso 2004-2005, en la que se establecen previsiones respecto de la forma en la que los solicitantes extranjeros deben documentar su solicitud, señalándose en este aspecto que debían aportar fotocopia de su NIE.

La exigencia de ese requisito documental impide, a buena parte de los extranjeros que se encuentran en situación irregular en nuestro país, obtener las citadas ayudas para sus hijos, ya que, según se señala, el citado documento no se facilita a partir de la entrada en vigor del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

A juicio del sindicato reclamante, la exigencia documental indicada implica una clara vulneración de lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, ya mencionada, en cuyo artículo 9 se establece el derecho y el deber de todos los extranjeros menores de dieciocho años a acceder a la educación en las mismas condiciones que los españoles, señalándose expresamente en el mismo precepto que el mencionado derecho comprende, además del acceso a una enseñanza básica gratuita y obligatoria, y la obtención de la titulación académica correspondiente, el derecho de acceder al sistema público de becas y ayudas.

Esta Institución inició la tramitación de la referida queja ante la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Illes Balears, de la que, como se ha señalado, pro-

cedían las instrucciones en las que se contenía la exigencia documental cuestionada. La citada Consejería ha remitido, en el mes de octubre pasado, el informe solicitado por el Defensor del Pueblo en el que viene a manifestarse que, en relación con la convocatoria de ayudas para adquisición de libros de texto, realizada mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, con fecha 15 de marzo de 2004, la administración educativa balear únicamente ha actuado como entidad tramitadora, deduciéndose, en definitiva, del contexto de la comunicación aportada que la Consejería entiende haber actuado al dictar las referidas instrucciones, en términos acordes y dentro del marco fijado en la repetida convocatoria de ayudas.

El Defensor del Pueblo, a la vista del contenido del informe expresado, se ha dirigido a la Secretaría General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia, ante la que se ha proseguido la tramitación de la queja, instándose de la misma la emisión de un informe en el que se exprese la valoración que proceda respecto de la adecuación de la exigencia documental, a que se viene haciendo referencia a lo largo de este escrito, a las prescripciones legales vigentes en materia de derechos educativos de los alumnos extranjeros.

La citada petición se ha dirigido al Ministerio de Educación y Ciencia en fechas próximas a las de redacción de este informe, sin que hasta el momento se haya recibido el informe solicitado (0413418).

Sin embargo, no son únicamente algunos alumnos inmigrantes los que ven restringido su acceso a las citadas ayudas, ya que también otro sector de alumnos resulta, de entrada, excluido de las mismas dada la definición del ámbito de alumnos destinatarios de las ayudas que se contiene en las sucesivas convocatorias, y ello por razones que nada tienen que ver con la situación económica de sus familias o con el resto de las circunstancias a las que las propias convocatorias vinculan su concesión.

La interesada en la última queja que se va a tratar en este apartado cuestionaba, en efecto, en su escrito remitido a esta Institución, el hecho de que las convocatorias de ayudas que sucesivamente viene realizando el Ministerio de Educación y Ciencia en los últimos años para la adquisición de libros de texto, excluyan de dichas ayudas a los alumnos que cursen sus estudios obligatorios en centros privados no concertados.

De acuerdo con los términos usuales de las correspondientes convocatorias, las ayudas se destinan exclusivamente a alumnos que se encuentran matriculados en centros, públicos o privados concertados, sostenidos con fondos públicos.

Quedan de entrada, pues, excluidos los alumnos que realicen enseñanzas obligatorias en centros privados no acogidos al régimen de conciertos, de manera que en igualdad de condiciones con otros solicitantes en cuanto a su nivel de rentas o a otras circunstancias que, atendiendo a las sucesivas convocatorias, otorgan preferencia para la asignación de las ayudas, resultan privados de las mismas únicamente en razón del régimen económico al que se encuentre acogido el centro en el que están escolarizados.

Dado que este resultado parece contrario al principio de igualdad y no se ajusta, de otra parte, a la filosofía que preside la concesión de las ayudas: remover y compensar las condiciones económicas menos favorables de las familias de determinados alumnos, con independencia del régimen económico del centro en el que se encuentren escolarizados,

se solicitó de la Secretaría General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia la emisión de un informe en el que se precisase la base jurídica sobre la que se hubiera establecido la limitación respecto del acceso a las ayudas citadas con anterioridad, que cuestionaba la reclamante, y a contemplar la posibilidad de suprimir la misma en futuras convocatorias.

Del informe aportado por la Secretaría General de Educación, en el que no se contiene el análisis jurídico solicitado, se desprende que el Ministerio de Educación y Ciencia no tiene intención alguna de proceder a la modificación, en el aspecto cuestionado, de los contenidos actuales de las convocatorias de ayudas.

Entiende, en efecto, esa Secretaría General que la previsión cuestionada se dirige al objetivo de lograr la asignación de los recursos limitados que en cada convocatoria se destinan a su concesión a las familias menos favorecidas. Tal afirmación sólo puede entenderse en el caso de que se parta de una errónea identificación total entre el alumnado de centros privados no concertados y el alumnado de mayor nivel económico.

Es obvio que el desembolso económico que supone la escolarización de los niños en dichos centros determina que en la mayoría de los casos sean familias de un mayor nivel económico las que opten por dicha fórmula de escolarización. En tales supuestos el propio nivel económico de que disfrutaran impediría, dado los límites de renta establecidos en las convocatorias correspondientes, no ya que obtuvieran las ayudas a que se viene haciendo mención en detrimento de otras familias, sino incluso que participaran en las propias convocatorias.

Sin embargo, cabe también, como en el caso de la reclamante, que opten por escolarizar en dichos centros familias que, sin disponer de unos niveles de renta especialmente elevados, consideren que la escolarización en determinado centro privado constituye la solución más adecuada para sus hijos por su línea educativa, por su proximidad, o cualquier otra circunstancia que puedan legítimamente ponderar, en uso de su derecho a elegir libremente centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.

En estos casos, si además acreditan las circunstancias económicas que se establezcan para participar en cada convocatoria, el objetivo alegado no parece justificar la exclusión de los alumnos de las correspondientes convocatorias, ya que en tales casos serán el propio mecanismo de adjudicación que se establece en cada una de ellas y la aplicación de los criterios preferenciales que en las mismas se establecen de carácter social y relacionados con el volumen de rentas, los que se encarguen de seleccionar a los alumnos menos favorecidos, sin necesidad de prescripciones limitativas que, por todo lo expuesto, esta Institución considera injustificados (0415224).

7.2. Educación universitaria

7.2.1. Acceso a la Universidad

Desde hace varios años el sistema de acceso de los estudiantes a la Universidad viene siendo objeto de continuas reformas cuyo alcance y contenidos ha seguido el Defensor del Pueblo con particular interés, debido fundamentalmente al gran número de quejas que han originado, no sólo la prueba de acceso de carácter nacional, sino también, y en

especial, las fórmulas que reglamentariamente se han habilitado para la distribución de alumnos entre los distintos centros y enseñanzas, en la medida en la que ninguno de los sistemas empleados ha conseguido evitar que un gran porcentaje de alumnos que superaron la prueba se vieran impedidos a acceder a los estudios de su preferencia y en la universidad de su elección.

La prueba de acceso a la universidad de carácter nacional creada por la Ley 30/1974, de 24 de julio —sobre pruebas de aptitud para el acceso a las facultades, escuelas técnicas superiores, colegios universitarios y escuelas universitarias— tenía en su origen la función de valorar si el alumno era o no apto para estudiar en la universidad. Con los años sin embargo quedó limitada a ser la pieza fundamental del procedimiento de ordenación de solicitudes para acceder a las enseñanzas en las que las plazas demandadas superaban las ofertadas, de manera que permitía priorizar las solicitudes en virtud de la calificación obtenida en las pruebas, sin que su superación garantizara el acceso a los estudios deseados por el alumno.

Las sucesivas reformas operadas en la regulación de las pruebas, muchas de ellas reiteradamente reclamadas por esta Institución a lo largo de los años, han ido puliendo en mayor o menor medida su configuración y contenidos, aunque sin lograr el nivel necesario de aceptación por parte de los alumnos, si se tienen en cuenta las quejas que han continuado llegando contra distintos aspectos derivados de su aplicación (0420235, 0423463, 0426561, 0421229, 0426214, 0426461, 0416866, 0420424, etc.).

Hasta el presente curso académico el sistema de acceso a la universidad, regulado en el ya derogado artículo 29.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, exigía para acceder a los estudios universitarios, tras la obtención del título de bachillerato, la superación de esta prueba de acceso, cuya regulación se contiene en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, con las modificaciones y mejoras introducidas por los Reales Decretos 990/2000, de 2 de junio, y 1025/2002, de 4 de octubre.

Sin embargo para los próximos cursos estaba ya prevista la aplicación de las modificaciones que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades había establecido en los requisitos académicos y procedimentales para acceder a los centros universitarios, uno de los cuales dispone la necesidad de poseer el título de bachillerato o equivalente como único requisito para estar en condiciones legales de acceder a la universidad (artículo 42.2), junto al que confiere a las universidades la competencia para fijar individualmente los procedimientos de acceso a sus centros (artículo 42.3).

De acuerdo con lo anterior, por el Real Decreto 1741/2003, de 19 de diciembre, quedó regulada la prueba de bachillerato, y en su cumplimiento, a partir del curso 2006-2007 el único requisito de carácter académico que sería requerido a los estudiantes de bachillerato para estar en condiciones legales de solicitar plaza en las universidades sería superar previamente la que se había denominado «prueba general de bachillerato», exigencia que quedaría implantada en el año académico 2005-2006.

Por su parte y de conformidad con la previsión contenida en el citado artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, por el Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, quedó regulada la normativa básica para el acceso a los estudios universita-

rios de carácter oficial, en la que se señalan los criterios de valoración y sistemas selectivos y de organización para el acceso a la universidad.

De esta forma las universidades ejercerían por sí mismas las facultades que la Ley Orgánica de Universidades les otorgaba para establecer procedimientos de admisión con carácter complementario al sistema de acceso general, y con carácter específico en función de la titulación de que se tratara, estando obligadas para ello a respetar los principios de igualdad, no discriminación, mérito y capacidad, así como los criterios contenidos en el Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre.

Todas estas previsiones fueron adoptadas con el fin de suprimir a partir del curso académico 2005-2006 la prueba de aptitud para el acceso a la universidad hasta entonces exigida, así como para dejar sin efecto desde el curso 2006-2007 los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios ahora vigentes, contenidos en el parcialmente derogado Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, y en los preceptos del Real Decreto 704/1999, de 30 de abril, que hasta entonces conservarían su eficacia.

Sin embargo en fechas casi coincidentes con las de la elaboración de este informe el Ministerio de Educación y Ciencia ha anunciado su intención de reformar, entre otros, el precepto de la Ley Orgánica de Universidades que regula el acceso a los estudios universitarios, con el objetivo de garantizar que sea una única prueba la que tenga validez para el acceso.

En este sentido el citado departamento ha comunicado que el objetivo perseguido es establecer reformas educativas en el ámbito de la enseñanza secundaria y universitaria que contribuyan en paralelo a la definición de la prueba más adecuada para la transición entre ambas enseñanzas, y para ello se ha encomendado a una comisión mixta entre secundaria y universidad, que formule al Consejo de Coordinación Universitaria y a la Conferencia Sectorial de Educación una propuesta de regulación de la prueba de acceso.

Entre los motivos más significativos que han propiciado el planteamiento de esta revisión legal, desde el Ministerio de Educación y Ciencia se ha destacado la inquietud creada en los distintos sectores educativos ante la normativa de acceso a la universidad que había sido programada en la última reforma, al entender que impide conocer con exactitud el procedimiento de admisión que estaría vigente en los próximos años en las diversas titulaciones y centros que las imparten.

En este punto el Defensor del Pueblo no puede dejar pasar la oportunidad, que la presentación de este Informe le ofrece, para reiterar ante los organismos públicos competentes la necesidad de que la nueva regulación que se encuentra en estudio incluya las previsiones que permitan alcanzar algunos objetivos tradicionalmente reclamados por esta Institución y que permanecen aún pendientes, como son, por ejemplo, conseguir que los resultados de las pruebas garanticen la admisión en cada una de las enseñanzas teniendo en cuenta la aptitud específica del alumno, para lo que deberá establecerse un sistema de valoración que haga posible ponderar los distintos bloques de materias en función de si están o no relacionadas con los estudios elegidos; revisar el criterio que concede prioridad absoluta a los alumnos que superan la prueba en la convocatoria ordinaria —hasta ahora de único llamamiento en todas las universidades del territorio—, dado que la aplicación rigurosa que viene haciéndose de este criterio propicia que los

alumnos que se ven impedidos a concurrir a esta convocatoria por causa justificada, se encuentren sin excepción preteridos en relación con otros con menos méritos académicos; así como, por último, asegurar que todos los criterios de prioridad, reserva de plazas y ordenación de solicitudes que se establezcan estén presididos por los principios de capacidad, mérito y no discriminación en el acceso a los estudios superiores.

Al margen de lo anterior, entiende esta Institución que la definición que finalmente se realice de la prueba de acceso debe permitir su homologación con las exigencias de naturaleza y carácter similar de los países de nuestro entorno, de manera que se facilite y propicie el acceso directo a cualquier universidad europea para iniciar los estudios universitarios, y con ello se incentive la movilidad de los alumnos dentro del espacio europeo de educación superior.

Se trata, en definitiva, de garantizar para los estudiantes de nuestro país el derecho a acceder a la educación superior que libremente elijan, suprimiendo cualquier obstáculo extraacadémico o discriminatorio que lo dificulte.

7.2.2. Titulaciones universitarias

En virtud de la competencia que el artículo 149.1.30^a de la Constitución atribuye al Estado para la regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos y profesionales, y de conformidad con la previsión contenida en el artículo 34 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, corresponde al Gobierno el establecimiento de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

Esta misma ley dispone la estructuración de los estudios universitarios en tres ciclos, si bien prevé en su artículo 88 que, con el fin de cumplir con las líneas generales que emanen del espacio europeo de educación superior, el Gobierno podrá establecer, reformar o adaptar las modalidades cíclicas de cada enseñanza y los títulos oficiales.

El proceso de construcción del espacio europeo de educación superior incluye entre sus objetivos la adopción de un sistema flexible de titulaciones basado en tres niveles: un primer nivel de «grado», que capacita a los estudiantes a integrarse directamente en el mercado de trabajo europeo con una cualificación profesional apropiada; y un segundo nivel de «posgrado», en el que a su vez se integran el segundo ciclo de estudios de *master* y el tercer ciclo de estudios de doctorado.

En el ejercicio de las competencias así reconocidas, el Ministerio de Educación y Ciencia ha abordado la nueva estructuración de las enseñanzas universitarias estableciendo, mediante el Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, la regulación del primer nivel de las mismas, el de grado, y ofreciendo, a través del Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, el marco jurídico que permita a las universidades españolas estructurar con flexibilidad y autonomía sus enseñanzas de posgrado de carácter oficial, armonizándolas con las existentes en el resto de universidades.

Se inicia así la reforma de las enseñanzas universitarias oficiales en un proceso que irá desarrollándose hasta el año 2010 y que incluye entre sus objetivos la adopción de un mismo sistema de titulaciones para todos los países que participan, sistema que estará estructurado en titulaciones de grado, *masters* oficiales y doctorado.

Otra de las medidas cuya adopción encomendó al Gobierno la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, para la plena integración del sistema español en el espacio europeo de educación superior, fue la determinación de las normas necesarias para que sea el crédito europeo la unidad de medida del haber académico, correspondiente a la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudio de las diversas enseñanzas, conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, convirtiéndose en condición previa y necesaria para establecer las nuevas titulaciones, junto a la creación de un nuevo sistema de calificaciones a los alumnos.

En este sentido los distintos sistemas de calificación que han venido siendo utilizados en las universidades españolas y en los estudios previos a la enseñanza universitaria, ha constituido durante años motivo de presentación de numerosas quejas, algunas planteadas todavía en 2004, por la falta de uniformidad en las fórmulas utilizadas —cualitativas o numéricas, y éstas con distintas variantes de puntuación—, para calcular las calificaciones medias de los expedientes académicos, tanto en los distintos sistemas de enseñanza cursados antes de acceder a la universidad, como también por parte de las distintas universidades. Lo anterior supone una dificultad a la hora de obtener una puntuación real cuando debe procederse a su conversión numérica o cualitativa en función de lo que exija el proceso selectivo al que el alumno someta su expediente académico, ya sea el acceso a la universidad —en cuyo caso en la conversión numérica las décimas pueden ser decisivas para obtener las plazas más demandadas— o la participación en cualquier proceso selectivo en el que el baremo para la valoración de méritos solo acepta certificaciones académicas expresadas de uno u otro modo (0420424, 0427620, etcétera).

El sistema de calificación ahora vigente en las universidades, aunque quedó ya unificado a nivel nacional mediante Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, difiere notablemente del propugnado para la construcción del espacio europeo de educación superior, en el que debe ser cuantitativamente formulado para facilitar su comparación con el sistema de grados de calificaciones del sistema de créditos europeos y el establecimiento de una distribución interna de las calificaciones otorgadas.

Cabe esperar que la aplicación del Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que quedó finalmente establecido el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, además de lograr la definitiva implantación de un sistema de calificación que facilite la comparación de los méritos académicos del alumno en cada disciplina cuando ello sea necesario —dando respuesta a las reclamaciones llegadas a esta Institución en tal sentido—, permita también la movilidad nacional e internacional del alumno con el reconocimiento adecuado de los estudios cursados, fomentando así el aprendizaje en cualquier momento de la vida académica del alumno y en cualquier universidad española o de otro país europeo (0414101, 0422137, 0312621, 0427620, 0418567, 0423415, 0402220, etcétera).

Tema conexo con el anterior lo constituye el planteado hace varios años, sobre la ausencia de criterios para establecer la equivalencia de las calificaciones contenidas en los expedientes académicos de los titulados que han obtenido la homologación de sus títulos universitarios extranjeros por los correspondientes españoles, en los supuestos en los que deba efectuarse la ponderación de las calificaciones de los estudios totales universitarios

extranjeros, asunto aún pendiente de solución pese a tener especial trascendencia a la hora de alegar méritos académicos para someterse a cualquier proceso selectivo.

Según ha podido comprobar esta Institución, para ponderar las calificaciones de los estudios obtenidos en el extranjero y homologados en España se viene aplicando la calificación que corresponde al aprobado, en los términos que contiene el anexo I del Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen las directrices generales comunes de los planes de estudios de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, en la redacción dada por el Real Decreto 1267/1994, de 10 de junio, términos que por otra parte ya han quedado modificados por el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

Al margen de tal modificación normativa, esta Institución considera que el criterio que está siendo utilizado debe reservarse, de conformidad con los términos en los que se contempla, a la ponderación de las calificaciones de las materias cursadas en centros universitarios españoles cuando obtienen una convalidación, por lo que su aplicación a los estudios totales obtenidos en el extranjero y homologados por España supone una incorrecta aplicación de la norma, e implica un impedimento para estos titulados a la hora de competir con criterios de equidad en cualquier proceso selectivo que evalúe prioritariamente sus méritos académicos previos, dado que siempre lo harán con la calificación que corresponde al nivel de aprobado.

Trasladada esta cuestión al Consejo de Coordinación Universitaria, este órgano coincidió con el Defensor del Pueblo en el planteamiento de la problemática, iniciando la elaboración de una propuesta de regulación de los criterios generales para determinar la equivalencia de las calificaciones obtenidas por los titulados extranjeros en relación con el sistema español de calificaciones (0202018).

Se finaliza este apartado haciendo mención a la importancia que, en el proceso de adaptación del sistema universitario español al espacio europeo de educación superior, tiene abordar sin demora los trabajos que han de permitir establecer el nuevo mapa de titulaciones, dirigido a modernizar los planes de estudios y adecuarlos a las demandas del mercado de trabajo nacional y europeo, cuestión ésta que ha suscitado el planteamiento de un gran número de quejas sobre contenidos, estructuración y ausencia de equivalencia de algunos planes de estudios actualmente vigentes (0417841, 0419655, 0427687, 0424207, 0424365, 0402608, 0420348, 0423483, 0424369, 0423858, 0424104, 0414033, etcétera).

Debe entenderse que una vez diseñada la nueva estructura de las enseñanzas universitarias mediante las normas específicas reguladoras de los estudios universitarios oficiales de grado y de posgrado, ha quedado abierto el periodo de reforma de las enseñanzas universitarias oficiales en un proceso que obligará a la renovación del catálogo de títulos universitarios oficiales, de acuerdo a los criterios contenidos en el Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, y que debe finalizar antes del 1 de octubre de 2007, así como también al establecimiento de las condiciones a las que tendrán que ceñirse las universidades para la elaboración de los respectivos planes de estudios, debiendo éstas por otra parte, y de acuerdo con las previsiones reglamentarias citadas, estructurar por sí mismas, con plena

autonomía y flexibilidad, sus enseñanzas de posgrado de carácter oficial mediante procedimientos previamente establecidos que garanticen que la oferta de estas enseñanzas y títulos oficiales responde a criterios de calidad y a una adecuada planificación.

Todo lo anterior supone un reto para las universidades, al convertirse en las responsables, no sólo del establecimiento de los nuevos planes de estudios, sino también de la organización de los programas de posgrado.

7.2.3. Procedimientos de homologación de títulos extranjeros de educación superior

La aplicación de los trámites procedimentales para la homologación de títulos extranjeros de educación superior que establece el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, ha dado lugar a la presentación de un gran número de quejas cuya cuantía ha continuado su progresión ascendente durante 2004, siguiendo la tendencia de los últimos años en esta materia.

La causa debe buscarse en el extraordinario incremento de solicitudes de homologación producido desde 1999, debido fundamentalmente al aumento de la inmigración en España y a la libre circulación de profesionales en el ámbito europeo, así como al impulso dado a los diversos programas de intercambio de estudiantes, lo que ha supuesto un incremento medio anual de un 30 por 100 de solicitudes de homologación desde aquella fecha.

Esta circunstancia, unida a la complejidad que entraña el análisis exhaustivo del nivel formativo de cada título extranjero respecto al exigido en España, ha llegado a colapsar la capacidad de las unidades administrativas encargadas de la tramitación de los expedientes de homologación, provocando la imposibilidad de dar cumplimiento a los plazos de tramitación que fija el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, por el que han venido regulándose las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior, situación que ha quedado reflejada en el número de quejas recibidas, superando en cuantía las llegadas en años anteriores en más de un trece por ciento (0400680, 0400728, 0400929, 0401714, 0402107, 0402229, 0402249, 0403196, 0405563, 0406250, 0410316, 0411409, 0411559, 0411755, 0411822, 0412377, 0412808, 0412811, 0413241, 0413335, 0413368, 0413415, 0413539, 0413563, 0413687, 0413799, 0414291, 0414935, 0415471, 0417033, 0417857, 0418664, 0418988, 0419168, 0419322, 0420209, 0420354, 0420439, 0420569, 0420652, 0420798, 0420813, 0420902, 0422195, 0422527, 0422561, 0423501, 0423525, 0423812, 0423847, 0424196, 0424578, 0425117, 0425964, 0426901, etcétera).

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, cuyo artículo 36.2 b) emplaza al Gobierno a la regulación de las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior, esta Institución viene expresando al Ministerio de Educación y Ciencia que, además de la necesidad urgente de adoptar medidas y planes de actuación puntuales que palien esta situación, resulta también imprescindible un replanteamiento del marco normativo regulador de las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior que introdujera nuevas fórmulas en sustitución de las anteriores, elaboradas en un contexto social y educativo ya inexistente, y que vienen influyendo negativamente en los ritmos de tra-

mitación. Todo ello dirigido a conseguir que, sin limitar las garantías procedimentales exigibles así como los criterios fijados por las directivas europeas sobre coordinación de las condiciones de formación, resulte posible la resolución de los expedientes de homologación en plazos razonables sin retrasos que generen perjuicios de difícil reparación a los ciudadanos.

La necesidad de abordar estos objetivos tanto en el aspecto normativo como en la adopción de planes de actuación puntuales, resultaban cuestiones ineludibles dada la tendencia ascendente en el número de solicitudes de homologación, tendencia que se mantendrá previsiblemente en los próximos años, al haberse multiplicado el número de alumnos españoles que reciben parcial o totalmente su formación de acuerdo a sistemas educativos extranjeros, y también como consecuencia del progresivo asentamiento en España de población extranjera con formación académica y profesional de nivel superior.

En el aspecto normativo no cabe sino celebrar la sustitución del Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, por el nuevo Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, en el que se contiene una nueva regulación de las condiciones de homologación y convalidación de títulos de estudios extranjeros de educación superior, cuya entrada en vigor en septiembre de 2004, fue finalmente aplazada hasta marzo de 2005 en dos de los aspectos que contempla: el nuevo procedimiento de homologación a grados académicos y la aplicación del sistema de comités técnicos como órganos informantes en sustitución del Consejo de Coordinación Universitaria.

Esta nueva norma, reiteradamente reclamada por el Defensor del Pueblo desde hace varios años, trata de conseguir la simplificación y celeridad en la resolución de los expedientes, dotando de coherencia a los distintos elementos que configuran un procedimiento que pone en relación sistemas educativos en ocasiones muy diferentes. Entre las novedades que añade destacan el carácter preceptivo y determinante que otorga a los informes que sobre los contenidos formativos deben emitir los comités técnicos nombrados al efecto, en sustitución del que actualmente debe emitir la comisión académica del Consejo de Coordinación Universitaria; la introducción de la posibilidad de homologar los títulos europeos a un grado académico español, posibilitando con ello una tramitación más rápida y sencilla mediante informes generales; y la precisión con la que regula las causas de exclusión, así como la posibilidad que contempla de optar entre solicitar la homologación de un título universitario oficial español o la convalidación por estudios parciales.

Pese a que estas modificaciones normativas permiten cierto optimismo en la evolución futura de la problemática analizada, desde el Ministerio de Educación y Ciencia se ha puesto ya de manifiesto que la aplicación de la nueva norma va a suponer un importante desafío organizativo y de gestión para la Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones, y no sólo porque la nueva figura de los comités técnicos implicará que deban asumir las funciones que actualmente desempeña la Vicesecretaría de Coordinación Académica del Consejo de Coordinación Universitaria, lo que hará imprescindible dotar a esta Subdirección de nuevos servicios, espacio físico, y necesaria dotación presupuestaria, sino también porque se producirá durante un periodo considerable de tiempo una forzosa coexistencia de ambos procedimientos, lo que añadirá dificultad a la tramitación.

Sin embargo, durante la mayor parte del año al que se refiere este Informe han permanecido vigentes las normas procedimentales previstas en el ahora derogado Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, por lo que, con similar casuística que en años anteriores, el volumen de quejas en esta materia ha obligado al Defensor del Pueblo a iniciar múltiples investigaciones de carácter individual ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, a quien corresponde la tramitación y resolución de las solicitudes y los recursos y reclamaciones planteados en esta materia, así como ante la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, órgano que según lo previsto en el Real Decreto 86/1987, debe emitir los dictámenes sobre la formación académica acreditada por el solicitante de la homologación.

Este último organismo comunicó en los últimos meses del año 2003 que habían sido reforzados los medios de los que dispone para agilizar la tramitación de los dictámenes correspondientes a los expedientes iniciados conforme al procedimiento establecido en el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, en cuyo artículo 9 se prevé el sometimiento preceptivo de los expedientes a informe de la comisión académica del Consejo de Coordinación Universitaria, y que señala para este trámite un plazo máximo de tres meses, plazo que ha venido siendo reiteradamente sobrepasado, a la luz de las quejas recibidas en los últimos años.

Debe en este sentido valorarse positivamente la aprobación por el Consejo de Coordinación Universitaria de informes generales sobre un gran número de titulaciones y países, lo que ha supuesto que más de la tercera parte de las solicitudes de homologación pueda resolverse sin necesidad de requerir un informe individualizado al citado órgano consultivo, lo que ha permitido cierto descenso en las quejas que habitualmente provoca la demora en la realización de este trámite cuando resulta imprescindible (0415622, 0419260, 0419968, 0420438, 0423318, 0423423, etcétera).

Al margen de lo anterior, el mayor porcentaje de quejas recibidas en materia de homologación de títulos hace referencia a la realización de los distintos trámites procedimentales que deben realizarse inmediatamente después de la presentación de la solicitud de homologación, o de la recepción del dictamen solicitado al Consejo de Coordinación Universitaria, concretamente la extrema lentitud con la que se realizan por el órgano de instrucción los trámites de apertura de expediente (0420428, 0423753, etc.) y de revisión de las solicitudes por si carecieran de algún documento esencial o los aportados no reunieran los requisitos formales. Este último trámite, cuya duración en ocasiones supera el año, se agrava aún más cuando los requerimientos de subsanación se notifican al interesado de manera innecesariamente repetitiva, o mediante la remisión de sucesivas y distintas notificaciones (0410864, 0410866, 0414139, 0418088, 0418976, etcétera).

Efectuada ante el Ministerio de Educación y Ciencia una actuación de carácter general sobre esta situación, la Secretaría General Técnica ha señalado que se han ordenado de manera específica los esfuerzos de la unidad de tramitación sobre las fases del procedimiento en las que, como las analizadas, se producen los cuellos de botella que causan estos retrasos, para intentar reducirlos al mínimo.

Respecto a la agilización de los trámites de resolución de los expedientes cuya demora ha originado numerosas quejas, la Secretaría General Técnica ha comunicado que para la resolución de los que se encuentran en situación de audiencia al interesado una

vez transcurrido el plazo de alegaciones, y para la caducidad de los expedientes en los que el interesado no ha aportado la documentación preceptiva —situación en la que se encontraban 15.000 expedientes en julio de 2004—, se ha adoptado la decisión de contratar los servicios de una empresa externa para la confección material de la resolución, dado que se trata de tareas fácilmente separables de la tramitación ordinaria que se efectúa en la propia Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones, y ello con objeto de reducir el número total de expedientes pendientes de resolución en los que se han superado ampliamente los plazos preceptivos (0402322, 0402989, 0411889, 0412084, 0413333, 0416740, 0417855, 0418753, 0418827, 0418994, 0427817, etcétera).

Independientemente de las medidas correctoras adoptadas por la Secretaría General Técnica para paliar las dificultades que dan origen a la presentación de un gran número de quejas por las demoras en la tramitación de estos expedientes, desde el propio Ministerio de Educación y Ciencia se ha destacado que la falta de espacio supone otro de los grandes problemas que sufre la Subdirección General arriba citada y que ocasiona graves problemas de hacinamiento e incomodidad para el personal, y entorpece la tramitación de los expedientes, obligando a que la documentación presentada por los interesados deba estar dispersa y en ocasiones desordenada, llegando a encontrarse a menudo en el suelo de los despachos o en los pasillos, disminuyéndose con ello las necesarias garantías que deben rodear su custodia.

En este punto deben destacarse los supuestos denunciados ante esta Institución, sobre deterioros y extravíos de documentos originales que con demasiada frecuencia se producen en la realización de los trámites procedimentales, no sólo de las solicitudes de homologación o de los documentos que las acompañan, sino incluso de los títulos originales sobre los que se solicita la homologación, cuya aportación era obligatoria hasta la entrada en vigor de la Orden ECD/272/2002, de 11 de febrero, cuestión ésta ya destacada en anteriores informes, pero que continúa manteniéndose e incluso agravándose con el tiempo a la luz de los datos facilitados por el propio Ministerio de Educación y Ciencia, por lo que se hace imprescindible la adopción de medidas urgentes que corrijan estas deficiencias (0400704, 0413025, 0419675, etcétera).

Es posible entender que en este ámbito aportará soluciones las previsiones recogidas en la Orden ECI/3686/2004, de 3 de noviembre, por la que se dictan normas para la aplicación del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, y en la que se simplifican las exigencias de aportación documental, reduciéndose al máximo toda obligación de aportar documentación original, que ahora se sustituye por fotocopias compulsadas, eliminando así la necesidad de recibir, custodiar y devolver documentos originales.

Como valoración final de esta problemática, e independientemente de que los objetivos reclamados tradicionalmente por el Defensor del Pueblo distan mucho de haber sido aún alcanzados, debe reconocerse que los órganos correspondientes del Ministerio de Educación y Ciencia han demostrado compartir la preocupación de esta Institución en los aspectos analizados, lo que se ha traducido en la adopción de numerosas medidas organizativas y de gestión que deben añadirse a las ya citadas en este epígrafe, dirigidas todas ellas a intensificar el ritmo de tramitación de expedientes de homologación para reducir el retraso acumulado, sin perder de vista por ello que el sistema de homologación debe respetar el necesario rigor exigible en la tramitación y resolución de un pro-

cedimiento que permita conciliar la garantía de una formación académica adecuada, con el derecho que asiste a los solicitantes de obtener una resolución debidamente motivada en un plazo de tiempo razonable.

7.3. Ayudas al estudio y la investigación

La Constitución Española contempla en su artículo 27 el derecho a la educación, entre los derechos fundamentales susceptibles de especial protección que vinculan a todos los poderes públicos.

En cumplimiento de este mandato constitucional la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, en sus respectivos ámbitos de aplicación, emplazan al Estado para el establecimiento de un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a superar los obstáculos de orden socio-económico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso a la enseñanza de niveles no obligatorios ni gratuitos, o la continuidad de los estudios a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

Esta previsión legal coincide con la reclamación que ya puso de manifiesto el Defensor del Pueblo en el Informe correspondiente al año 2000, sobre la necesidad de renovación del marco reglamentario que viene todavía regulando el sistema de becas y ayudas al estudio desde 1983, constituido por el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio. Tal necesidad se justifica, en primer lugar, porque el contenido de esta norma, que debe entenderse parcialmente derogada y por tanto susceptible de continuas reinterpretaciones, plantea además numerosas discrepancias con las órdenes de desarrollo que anualmente publican las sucesivas convocatorias de becas y ayudas al estudio.

Por otra parte, de conformidad con la previsión legal mencionada, la determinación reglamentaria de las modalidades y cuantía de las ayudas, las condiciones académicas y económicas que deben reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro de las cuantías, es materia que corresponde al Gobierno, mientras que recaen sobre las comunidades autónomas las competencias para el desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas.

La distribución competencial así configurada obliga legalmente al Gobierno a la elaboración de un nuevo sistema reglamentario, en el que se determinen con carácter básico las modalidades de las ayudas y las condiciones de obtención y los requisitos procedimentales que aseguren la igualdad en el acceso a las becas, y cuyo desarrollo, ejecución y control sea ejercido por las comunidades autónomas en colaboración con las universidades, obligación legal de la que el Defensor del Pueblo hizo ya expresa mención en el Informe correspondiente a 2003.

Sin embargo el Ministerio de Educación y Ciencia ha decidido un año más mantener para el curso 2004-2005 el sistema de becas y ayudas contenido en el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por lo que el desarrollo, ejecución y control del sistema de ayudas y becas para el curso académico citado ha correspondido un año más al propio Ministerio de Educación y Ciencia, en virtud de la habilitación que la misma disposición

le confiere, si bien en una de sus órdenes de desarrollo, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma (Orden de 10 de junio de 2004), el mencionado departamento asume expresamente el compromiso de aprobar, a partir de la próxima convocatoria, un Real Decreto que sustituya el régimen competencial establecido en el Real Decreto 2298/1983.

El Defensor del Pueblo considera necesario que por los órganos competentes se aproveche esta ocasión para realizar una profunda revisión del programa público de ayudas y becas al estudio, tanto de los requisitos de carácter económico —que actualmente dejan fuera del sistema de becas a alumnos que realmente las necesitan—, como de los procedimientos de gestión y adjudicación, haciéndolos más ágiles y transparentes, y también de las cuantías y diversificación de las ayudas, estableciendo para ello fórmulas que permitan la obtención de distintas cuantías en función del nivel de renta del alumno, y que facilite en mayor medida la movilidad geográfica nacional e internacional de los alumnos, ampliando en cuantía y número los programas específicos ya existentes, y garantizando con ello la movilidad de los estudiantes entre instituciones españolas y europeas.

Al margen de lo anterior, y como en años precedentes, la tramitación de quejas en materia de becas y ayudas al estudio de carácter general para alumnos de niveles no obligatorios, ha permitido al Defensor del Pueblo efectuar un seguimiento de las novedades que sobre las condiciones para su obtención han sido introducidas por el Ministerio de Educación y Ciencia en las distintas convocatorias hechas públicas para el curso 2004-2005, entre las que cabe citar en el apartado de requisitos académicos la inclusión, en la relación de estudios para los que se puede solicitar beca de carácter general, de los cursos de adaptación para titulados de primer ciclo universitario que deseen proseguir estudios superiores oficiales; en el ámbito de los requisitos económicos destaca la supresión de la preferencia que en anteriores convocatorias tenían para obtener la ayuda compensatoria y la beca especial de movilidad los solicitantes que pertenecían a determinados grupos sociales considerados más desfavorecidos, así como la posibilidad de restar la reducción por rendimientos del trabajo para la determinación de la renta familiar a efectos de beca; y, por último, en lo que afecta a las fórmulas para la verificación y control de las cuantías concedidas, se aprecia la modificación del procedimiento para la devolución de la beca indebidamente percibida cuando proceda su anulación.

Por otra parte, y según datos ofrecidos por el propio Ministerio de Educación y Ciencia, el número de becas convocadas se ha incrementado en las últimas convocatorias en un diez por ciento respecto a las del curso 2003-2004, así como en un siete por ciento sus cuantías. No obstante estas cifras no han evitado la presentación de un número de quejas muy similar a las recibidas con motivo de las convocatorias hechas públicas en el curso académico anterior, aunque se ha apreciado un considerable aumento de las quejas presentadas contra la aplicación de los criterios de carácter académico (0400339, 0400581, 0401467, 0403832, 0411929, 0412918, etc.) y, por contra, una importante disminución de las formuladas contra incorrecciones de carácter procedimental por parte de los órganos de gestión y selección en la tramitación de las solicitudes (0413292, 0417305, 0423321, 0419306, etcétera).

La anterior circunstancia permite deducir la puesta en práctica con resultado positivo del recordatorio efectuado por el Defensor del Pueblo en abril de 2003 a la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección —a quien corresponde la programación y gestión del sistema de becas y ayudas al estudio—, del deber legal que asiste a todos los organismos públicos de cumplir las normas procedimentales recogidas en las propias convocatorias de becas, así como de la recomendación que con la misma fecha se formuló a ese organismo a fin de que en el ejercicio de las funciones que le son propias, en virtud de lo previsto en el Real Decreto 1331/2000, de 7 de julio, se instruyera convenientemente a los órganos de selección de solicitudes de becas o ayudas al estudio para que en los trámites que deban efectuar observen las normas procedimentales que en cada caso sean aplicables (0212693).

En un orden de cosas ya más concreto y como muestra de los asuntos tratados este año, puede reseñarse que esta Institución se encuentra a la espera de poder confirmar el resultado de la gestión que debe efectuar el Ministerio de Educación y Ciencia en observancia del compromiso adquirido con el Defensor del Pueblo en febrero de 2004, a través de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, de modificar el texto de las resoluciones que son notificadas a los solicitantes de beca en los que se da la circunstancia de que, pese a cumplir los requisitos económicos para obtener la exención de precios de matrícula, no les corresponde en virtud del carácter privado del centro donde cursan sus estudios no universitarios, siendo para ello preciso al parecer efectuar cambios en el programa informático correspondiente, de manera que permita emitir documentos distintos para los supuestos como el analizado. Se trata de evitar que el tratamiento automatizado de las solicitudes dé lugar a la remisión de credenciales de beca a quienes cumplen los requisitos académicos y económicos, pero no pueden disfrutar del beneficio de la exención de precios públicos al no estar matriculados en centros estatales (0315636).

Se menciona también el resultado positivo de la tramitación efectuada con motivo de una queja formulada por un alumno del Conservatorio Superior de Música de Sevilla, al que se le había denegado la beca a causa de la imprevisión que venía afectando a las sucesivas convocatorias de becas y ayudas al estudio de carácter general, al no incluir los estudios de este nivel entre los estudios para los que resultaban aplicables fórmulas menos estrictas de valoración de rentas para obtener beca, mencionando únicamente que serían aplicables a los solicitantes de nivel universitario y a los de ciclos formativos de grado superior con derecho a ayuda de residencia, pese a que sí eran éstas susceptibles de aplicación a las solicitudes de alumnos de estos estudios superiores.

Advertida del error por el Defensor del Pueblo, la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección nos aseguró que en la siguiente convocatoria de becas y ayudas al estudio sería modificado el precepto correspondiente para incluir la mención de «otros estudios superiores» entre los estudios a los que corresponde la aplicación del referido umbral de renta menos estricto, actuación que ha quedado reflejada en la redacción dada al artículo 24.3 de la Orden de 10 de junio de 2004, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2004-2005, para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma, *Boletín Oficial del Estado* de 12 de julio de 2004 (0413586).

También se han recibido diversas quejas relativas a la aplicación de los preceptos que regulan las convocatorias de becas de movilidad para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma, entre las que cabe citar la planteada por un alumno residente en Tarragona que se había matriculado en la Universidad de Valladolid aspirando a obtener una beca de movilidad de las convocadas por Resolución de 25 de junio de 2003, de la Secretaría de Educación y Universidades, para lo que adjuntó a su solicitud la documentación que acreditaba el cumplimiento de todos los requisitos exigidos en la convocatoria, incluida la documentación acreditativa de su independencia familiar y económica (artículo 14) y de la no superación de los umbrales máximos de renta familiar para familias de un miembro (artículo 16).

Pese a ello se le notificó la concesión de una ayuda para material didáctico (186 euros), así como la exención de precios. Puesto en contacto con la sección de becas de la Universidad de Valladolid para conocer el motivo de la no concesión de la beca de movilidad, el solicitante fue informado de que no le correspondía aquélla dado que, al haber alegado su independencia familiar y económica, se consideraba que su domicilio a todos los efectos es el habitado durante el curso escolar.

Efectuado traslado de lo anterior a la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia, por dicho centro directivo se comunicó que «... cuando la unidad familiar está formada por una sola persona se entiende que el domicilio familiar es aquel lugar donde reside esa persona. En las familias de más de un miembro puede existir una dicotomía entre el lugar donde residen los demás miembros de la familia y aquel en el que habita el estudiante. En cambio, cuando la unidad familiar está formada solo por la persona que solicita la beca, el domicilio familiar es el lugar en el que él vive, porque es quien únicamente constituye la familia».

Parece que debe entenderse tal criterio derivado de la previsión que la convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso 2002-2003 contiene en su artículo 22: «En los casos en que el solicitante alegue su independencia familiar y económica, cualquiera que sea su estado civil, deberá acreditar fehacientemente esta circunstancia, los medios económicos con que cuenta y la titularidad o el alquiler de su domicilio que, a todos los efectos, será el que el alumno habite durante el curso escolar. De no justificar suficientemente estos extremos, la solicitud será objeto de denegación».

Sin embargo la aplicación de tal precepto en el supuesto analizado equivaldría a la exclusión de las convocatorias de becas de movilidad de todos los alumnos que aleguen su independencia familiar y económica, lo que contrasta con el propio articulado que compone las convocatorias de becas de movilidad, al señalar, por ejemplo, las fórmulas para el cálculo de la renta familiar de los solicitantes que constituyan unidades familiares independientes (artículo 5.5); para fijar los umbrales de renta familiar de las familias de un miembro [artículo 6.1 y 6.2 a)]; o para establecer que deben aportar documentación acreditativa de su independencia familiar y económica (artículo 15.2), preceptos éstos que se recogen con similar alcance en todas las convocatorias de movilidad para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma, convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Puesta nuestra discrepancia en conocimiento del Secretario General de Educación, en el momento de redactar este Informe el resultado de la investigación se encuentra en

estudio, a la espera de conocer el criterio del Ministerio de Educación y Ciencia al respecto (0411201).

También en este ejercicio se han llevado a cabo algunas actuaciones ante universidades públicas, respecto al reconocimiento del beneficio de exención de precios públicos por prestación de servicios académicos. Sirvan como muestra las siguientes:

El artículo 45.4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, de conformidad con la previsión que ya recogía la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria en su artículo 26.3, emplaza no solo al Estado, sino también a las comunidades autónomas y a las propias universidades, a instrumentar una política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y a establecer, en el caso de las universidades públicas, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos, todo ello con el objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas.

En cumplimiento de tal mandato legal, la Comunidad Autónoma de Extremadura dispuso mediante la Ley 3/1999, de 22 de diciembre, de presupuestos para la Comunidad autónoma, la creación de una exención de tasas por enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales en la Universidad de Extremadura para el tercero y ulteriores hijos.

En concordancia con lo anterior, por Decreto 82/1999, de 21 de julio, la Consejería de Economía, Industria y Comercio de la Junta de Extremadura estableció la exención subjetiva en los precios públicos de la Junta de Extremadura por la prestación de servicios públicos por la administración autonómica a los terceros y ulteriores hijos dependientes de sus padres, y dispuso en su articulado las condiciones para su obtención: que el alumno sea el tercero o ulterior hijo; dependiente de sus padres; menor de 25 años; que conviva en el domicilio familiar; con vecindad administrativa en Extremadura, y que la renta familiar sea menor a cinco veces el salario mínimo interprofesional.

Con ocasión de la tramitación de una queja planteada por una alumna de la Universidad de Extremadura, esta Institución detectó un cambio de criterio por parte de la citada universidad en la aplicación de esta exención de precios respecto al mantenido hasta el curso académico 2002-2003, en lo que afecta a las condiciones para su obtención, dado que había comenzado a exigir a los solicitantes estar en posesión del título de familia numerosa en vigor, a pesar de no ser un requisito exigible por la norma que prevé este beneficio.

Trasladada la cuestión al Rector de la Universidad de Extremadura, se comprobó que tal actuación se consideraba en dicha Universidad amparada por el criterio mantenido por la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura, según el cual para gozar de la exención es ineludible no solo que el tercer y ulterior hijo cumpla los requisitos de edad, convivencia y dependencia económica de los padres, sino que lo deben también cumplir los hijos anteriores a él.

Analizada la normativa aplicable, parece claro que la intención perseguida por Decreto 82/1999, de 21 de julio, es beneficiar fiscalmente a determinadas familias mediante el reconocimiento de la exención total de los precios por diversas enseñanzas a los terceros y ulteriores hijos cuando se den determinados requisitos no asimilables a los exigidos para la obtención de la condición de familia numerosa.

No parece compatible con tal criterio que se exija a los solicitantes requisitos no incluidos en las normas que prevén el beneficio solicitado, por lo que, puesta nuestra discrepancia en conocimiento de la Consejería de Economía, Industria y Comercio, se ha solicitado un informe para evaluar convenientemente el grado de observancia, por parte de la Universidad de Extremadura, de las normas de obligado cumplimiento sobre la concesión de beneficios y exenciones que deben aplicarse sobre los precios públicos por servicios académicos universitarios (0401915).

Se finaliza esta sección mencionando la actuación realizada tras la recepción de diversas quejas presentadas por un grupo de becarios de posgrado, en las que denunciaban que la última convocatoria de becas de posgrado del Programa Nacional de Formación de Profesorado, publicada por Resolución de 13 de agosto de 2004, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, introducía respecto a las anteriores convocatorias importantes restricciones para la renovación anual de las becas, así como evidentes recortes tanto en la duración de las becas como en la cuantía de algunas de las prestaciones, especialmente la dotación económica de las ayudas para estancias breves en otros centros de investigación diferentes de aquel en el que los becarios lleven a cabo su trabajo.

Efectuada una consulta de carácter informativo a la Dirección General de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia, fue publicada la Resolución de 15 de septiembre de 2004, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, en la que quedan modificados los requisitos de renovación de becas recogidos en la anterior, suprimiendo las obligaciones de acreditar la superación de un mínimo de materias para la primera renovación, y de obtener el diploma de estudios avanzados, para la segunda renovación.

Por otra parte la nueva resolución amplía los importes de las ayudas para los beneficios complementarios del programa, relativas a estancias breves (pasando de 250 a 400 euros por mes en España y de 500 a 680 euros por mes en el extranjero), así como la dotación mensual para el traslado temporal al extranjero (de 1.400 a 1.650 euros) y de la ayuda para instalación y viajes (de 1.600 a 2.405 euros), todo lo cual permitió la conclusión favorable de las investigaciones (0422572).

8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA

Es evidente que nuestra sociedad está demandando la mejor atención posible dentro de unos criterios ajustados a la calidad, manifestación del derecho a la protección de la salud, y, en consonancia con ello, los ciudadanos propugnan un proceso de modernización de la organización y gestión sanitaria. Parece innegable asimismo, tal y como se desprende del primer informe elaborado por el Observatorio del Sistema Nacional de Salud, que la satisfacción de los usuarios y pacientes respecto al sistema público sanitario está experimentando, en los últimos años, un paulatino retroceso y que es preciso afrontar con eficacia viejos problemas y nuevos retos en materia de salud, entre ellos el relativo a las desigualdades por razón de sexo, clase social o, incluso, naturaleza de la enfermedad.

Similares conclusiones se derivan de la opinión de los ciudadanos manifestada ante el Defensor del Pueblo, a través de las quejas formuladas en materia de sanidad, que ver-

san fundamentalmente sobre tres aspectos nucleares, como son la información, la participación y la organización. Más en concreto, en algunas de estas quejas subyace la insuficiente adaptación del Sistema Nacional de Salud, en determinados ámbitos, a los valores sociales y expectativas de los ciudadanos, que exigen una atención accesible, rápida y de calidad.

La inadecuación de la estructura asistencial del Sistema Nacional de Salud, que impide, en ocasiones, facilitar a los ciudadanos una atención incluida entre las prestaciones a financiar por dicho sistema; la persistencia de problemas en la atención a los ancianos, discapacitados y enfermos crónicos; la insuficiente asistencia que reciben los pacientes afectados de enfermedades raras o poco frecuentes; la escasa cultura acerca del reconocimiento del error en la práctica clínica; las demoras en la prestación de la asistencia sanitaria; los desequilibrios territoriales en cuanto a recursos y carteras de servicios; el peso abrumador que debe soportar la familia española en cuyo seno existe un enfermo mental o persona dependiente; así como la insuficiente participación de las asociaciones de pacientes en la toma de decisiones que les afectan directamente, y la complejidad y burocracia en algunas áreas asistenciales, son aspectos continuamente presentes en las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo en materia de sanidad durante el año 2004.

Es necesario tener presente que, en el marco de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, las quejas planteadas ante esta Institución han motivado, en no pocas ocasiones, el desarrollo de investigaciones de carácter general ante las diferentes administraciones sanitarias, lo que ha dado lugar a la formulación, por parte del Defensor del Pueblo, de razonamientos de naturaleza jurídica o de organización que, aun no siendo estrictamente recomendaciones y sugerencias, responden a la necesidad de que se adopten nuevas medidas para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos.

8.1. Universalización del derecho a la asistencia sanitaria

Aunque la sanidad se financia vía impuestos, la universalización de la asistencia constituye uno de los principios que presiden y caracterizan los sistemas nacionales de salud, y en España se habla con frecuencia de que el sistema público sanitario es universal. Lo cierto es que, en la actualidad y según el mencionado informe del Observatorio del Sistema Nacional de Salud, el porcentaje de cobertura es del 99,1 por ciento de la población, lo que representa que aproximadamente 389.000 ciudadanos carecen del derecho a la asistencia sanitaria y, por tanto, deben financiar la atención cuando acceden a centros y servicios de dicho sistema.

En los informes correspondientes a los dos últimos años, se detallaron las razones legales que exigen la universalización plena y efectiva del derecho a la asistencia sanitaria, proceso todavía pendiente en la sanidad española. Asimismo, se destacó que el Defensor del Pueblo se había dirigido al Ministerio de la Presidencia propugnando el impulso de la reforma legal adecuada, que permita fijar los contenidos y el carácter del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo, personal y no contributivo. Si bien este departamento comunicó que se procedería al estudio de los efectos

globales de la reforma planteada y de su viabilidad, todavía no se ha llevado a la práctica tal reforma legal, persistiendo las quejas de ciudadanos a los que todavía no se les ha reconocido ese derecho. Entre estas quejas, y a título meramente de ejemplo, puede hacerse mención a las planteadas por trabajadores sociales de centros de atención primaria, que muestran su preocupación por el hecho de que todavía carecen del derecho a la asistencia sanitaria, así como por pensionistas de la Seguridad Social de otros países que han retornado al nuestro y establecido su residencia en España (0401652, 0418938 y 0424360, entre otras quejas).

8.2. Información y documentación clínica

La entrada en vigor, en mayo de 2003, de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, que representa, sin duda, una sensible mejora en la regulación normativa de lo concerniente a la autonomía de la voluntad y a la documentación clínica, vino a dar respuesta a la creciente importancia y preocupación que tienen en nuestra sociedad los derechos de los pacientes, en cuanto aspecto nuclear de nuestro sistema sanitario. Fiel expresión de ello es que las quejas planteadas en 2004 sobre esta materia han experimentado un sensible descenso respecto a años anteriores.

No obstante lo anterior, conviene recordar que la mencionada ley no parece resolver, al menos de forma suficientemente nítida, aspectos relevantes, como pueden ser los relativos a la eliminación de las anotaciones subjetivas de los profesionales reflejadas en las historias clínicas; a la determinación de los criterios que deben presidir la madurez de un menor de dieciséis años; y al procedimiento y plazos para hacer efectivo el derecho de acceso a la historia clínica.

A este respecto, y por lo que se refiere a las quejas concretas en materia de documentación, cabe señalar que persisten las referidas al acceso a la historia clínica por parte de los propios pacientes o de sus herederos, ascendientes o descendientes de personas fallecidas (0112078 y 0313425, entre otras quejas), o las que afectan a la pérdida o extravío de historias clínicas, con la consiguiente incidencia en el tratamiento y seguimiento clínico de los pacientes (0419873).

En cuanto a las quejas sobre información clínica, cabe traer a colación las relativas a la presencia de los padres en casos de menores ingresados en centros hospitalarios (0107538), a disfunciones en la tramitación de reclamaciones con ocasión de la atención sanitaria (0402883 y 0411026, entre otras quejas) y a la asignación de profesionales en centros sanitarios (0412279). Mención aparte merece en este capítulo, por su singularidad, una investigación en torno al ingreso y fallecimiento de una persona en la Fundación Jiménez Díaz, de Madrid, posteriormente trasladada al Instituto Anatómico Forense, sin que tales extremos se comunicaran a los familiares hasta transcurridos 58 días del fatal desenlace, aun cuando el fallecido portaba consigo documentación suficiente que permitía acreditar su identidad y dirección. La Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, tras poner de manifiesto que no entra en el ámbito de la responsabilidad del Instituto Anatómico Forense ponerse en contacto con los familiares de los fallecidos ingresados en el mismo, máxime cuando, como en el caso con-

creto, se trataba de un cadáver proveniente de una institución sanitaria, informó que, no obstante lo anterior, era posible que el problema suscitado derivara de un fallo en la comunicación entre órganos de una misma Administración y que, desde la Consejería, se iban a adoptar todas las medidas necesarias para evitar, en el futuro, situaciones como la planteada (0308657).

En este marco, especial referencia debe hacerse también a los enfermos mentales ingresados en centros sanitarios. Y ello, básicamente, con fundamento en que, muchas de estas personas, no pueden asumir por sí mismas la defensa de sus derechos, habida cuenta de su enfermedad psíquica. Asimismo, conviene recordar que, de conformidad con lo establecido en el Convenio de Oviedo y otras normas concordantes, en principio todo paciente psiquiátrico, aun internado de forma involuntaria, goza de plenitud de derechos mientras no se le declare incapaz, de modo que tiene capacidad de decisión sobre su tratamiento, pudiendo aceptarlo o rechazarlo.

Pues bien, en este ámbito han sido muchas las quejas que se han planteado a lo largo de los últimos años ante el Defensor del Pueblo, y de las que se ha dejado constancia en informes de años anteriores, relacionadas con cuestiones referidas a las condiciones en que transcurre la estancia de los enfermos mentales en los centros de internamiento, y en las que subyacen aspectos relacionados con la autonomía de los pacientes. Este problema dio lugar a que, en su momento, el Defensor del Pueblo pusiera en conocimiento del Ministerio de Justicia que, en los centros de internamiento de naturaleza sanitaria o social, se había constatado la ausencia de una regulación que garantizara suficientemente los derechos fundamentales de los usuarios y las eventuales restricciones de los mismos necesarias para la protección de su vida, salud e integridad física. Dado que tal regulación no se ha establecido, resta, por consiguiente, completar algunas cuestiones relativas a la situación de estos pacientes, destacando por su relevancia el sistema de garantías de los derechos fundamentales, respecto al régimen de vida, cuando ingresan en centros hospitalarios (entre otras, ingresos, salidas, visitas y comunicaciones telefónicas y postales); de las condiciones en las que se aplican tratamientos especialmente agresivos (procedimientos que puedan suponer un riesgo para la salud o la integridad física de las personas) y de los medios mecánicos de sujeción.

8.3. Ordenación de prestaciones

Un año más, es necesario subrayar la necesidad de profundizar en la estrategia de la ordenación normativa de las prestaciones y de potenciar y redefinir los mecanismos de coordinación, especialmente el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, órgano al que, ya en diciembre de 1997, la Subcomisión del Congreso de los Diputados para la consolidación y modernización del Sistema Nacional de Salud recomendó atribuir mayor capacidad de decisión, con una singular mención a la fijación de las bases de la sanidad y a la coordinación general.

En esta línea de avance, es preciso resaltar la importancia de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, regulada en la ley de cohesión y calidad, cuya publicación estaba prevista inicialmente para el año 2004 y que, en la actualidad, se sigue elaborando en el Ministerio de Sanidad y Consumo. Y ello con fundamento, entre otras

razones, en la constatación de sensibles desequilibrios territoriales y en las diferencias, cada vez mayores, en las carteras de servicios de los distintos servicios de salud, que pueden menoscabar el principio de equidad en el acceso a las prestaciones.

En este contexto, la ordenación de las prestaciones constituye uno de los capítulos sobre los que inciden especialmente las quejas formuladas por los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo en materia de sanidad. Muchas de ellas se refieren a cuestiones de alcance y pendientes de pronunciamiento —desde hace años en algunos casos— del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, como son, entre otras, las relativas a la elaboración de un informe sobre la fibromialgia; la cirugía de reasignación de sexo; la atención a personas afectadas por enfermedades raras, entre ellas la epidermolisis bullosa; la asistencia a pacientes que padecen acondroplasia; y la determinación de bases para la atención sociosanitaria.

En un plano de mayor concreción, y para ilustrar los aspectos que presiden las quejas formuladas en 2004 en esta materia, cabe comenzar señalando que siguen siendo muy numerosas las relativas a la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida. En ellas se pone de manifiesto que la escasez de recursos y la infradotación de servicios siguen impidiendo, en muchas ocasiones, que el sistema público sanitario facilite a los ciudadanos una prestación sanitaria que, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, debe ser facilitada directamente y financiada con cargo a fondos estatales adscritos a la sanidad (0401888, 0411684, 0413871, 0418797, 0420385, 0420542, entre otras quejas).

En relación con las referidas técnicas, también se han desarrollado actuaciones respecto al problema derivado de la falta de desarrollo del artículo 4.3 de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida. En las quejas sobre este asunto destacaba que no se había elaborado el protocolo previsto en el mencionado precepto, circunstancia que estaba perjudicando gravemente a los pacientes cuya patología de base requiere fecundar un número mayor de ovocitos, y generaba inseguridad en el desarrollo de la actividad de los centros de reproducción asistida. Una vez que el Ministerio de Sanidad y Consumo informó sobre la publicación de dicho protocolo, en relación con las tipologías fisiopatológicas de los pacientes que permiten fecundar un número mayor de tres ovocitos, finalizó la investigación (0412048).

Igualmente ha sido elevado el número de quejas planteadas en relación con enfermedades raras o poco frecuentes. El denominador común de estas quejas se centra en la insuficiente o nula atención que reciben los pacientes afectados por estas dolencias, generalmente de carácter crónico y muy invalidantes, y en la necesidad de promover la investigación y la financiación de centros de referencia para cada dolencia o grupo de enfermedades raras. En relación con ello, hay que dejar constancia de que esta Institución es consciente de que, en la mayoría de estas enfermedades, se desconocen datos precisos sobre su frecuentación real, lo que supone un obstáculo para la prevención, diagnóstico y tratamiento de las mismas, y la confirmación de que también aquí es determinante el papel del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en orden a establecer servicios asistenciales de referencia nacional (0403749, 0420280 y 0420908, entre otras quejas).

En este marco de exposición, hay que señalar que han sido igualmente significativas las quejas en las que subyace que el establecimiento de una red específica de recursos sanitarios para el abordaje integral del daño cerebral adquirido es una asignatura pendiente en España. Estas quejas inciden en la práctica inexistencia de unidades o centros específicos para el tratamiento de dicho daño, lo que conlleva que la mayoría de las personas afectadas no reciban el tratamiento adecuado que precisan, a pesar de las notables posibilidades de recuperación que tienen, siempre y cuando reciban una rehabilitación temprana y realizada desde postulados neurológicos. Sobre ello cabe señalar que la incidencia del daño cerebral sobrevenido está experimentando un sensible incremento, estimándose que en España sufren lesión cerebral de carácter traumático en torno a 100.000 personas al año, de las que varios miles desarrollan discapacidades severas (0422179).

En conexión con lo anterior, puede traerse a colación, a título de ejemplo, la situación de un paciente que sufrió un accidente de tráfico en el año 2000, a consecuencia del cual padeció un traumatismo craneoencefálico severo, con graves secuelas físicas, cognitivas y psíquicas. A pesar de que diferentes especialistas del Instituto Madrileño de la Salud han recomendado, de forma reiterada y a lo largo de los cuatro últimos años, que el paciente debía ser sometido a un intenso proceso de rehabilitación para la recuperación de sus capacidades, en un centro específico de daño cerebral, la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid no ha asumido tal indicación, con fundamento, inicialmente, en que no existían centros específicos en la Comunidad y, posteriormente, en que las peculiaridades clínicas del paciente ya no justificaban su tratamiento en un centro específico (0202324).

En otro orden de cosas, hay que dejar constancia de que la Ley 14/2002, de 5 de junio, establece ayudas sociales para las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C (VHC) como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público. Este texto legal no contempla la grave y especial situación de aquellas otras personas, que padeciendo previamente procesos graves y crónicos distintos a la hemofilia, también han resultado contagiadas y han desarrollado la enfermedad de la hepatitis C, debido a tratamientos recibidos en el sistema sanitario público con anterioridad a la identificación de tal virus o a la separación de los marcadores serológicos que permitieran descartar la sangre contaminada. Al entender esta Institución que estas últimas personas también podían ser acreedoras al nivel de protección social establecido para las personas hemofílicas, se dio traslado del asunto al Ministerio de Sanidad y Consumo, que ha mostrado su criterio adverso a tal protección, con fundamento en que otorgar una ayuda social sólo a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas, excluyendo de esta ayuda a las personas no hemofílicas, obedecía al hecho de que el perjuicio causado a aquellos pacientes es especialmente gravoso (0311001).

8.4. Prevención y promoción de la salud

La actuación de los poderes públicos en materia de prevención y promoción de la salud ha suscitado un número relativamente escaso de quejas durante el año 2004. Y ello debido, probablemente, a que los aspectos relacionados con esta materia son de difícil valoración por parte de los ciudadanos, cuyas exigencias se orientan principalmente hacia aquellos extremos que conocen y sobre los que tienen información precisa.

No obstante lo anterior, y por su especial significación, se detallan seguidamente algunas de las actuaciones llevadas a cabo en este capítulo. La primera de ellas, referida a la posible relación entre la aparición de un significativo número de procesos oncológicos en los alumnos de un colegio de Valladolid y la instalación de antenas de telefonía en un edificio contiguo a dicho colegio. Sobre ello, la Administración puso de relieve que se habían llevado a cabo los estudios recomendados por expertos y que, con posterioridad al inicio de la investigación por parte de esta Institución, la Sociedad Española de Sanidad Ambiental había emitido un dictamen sobre todas las determinaciones ambientales que se consideraron pertinentes en el entorno del colegio, y se iba a proceder a la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas por dicha sociedad científica con carácter inmediato (0316807).

La segunda de las actuaciones guarda relación con la situación de cien turistas españoles procedentes de la República Dominicana, que sufrieron en dicho país un brote de amebiasis provocado por un parásito infeccioso que podría acarrear graves riesgos para la salud. En la queja planteada se resaltaba especialmente que el Instituto de Salud Carlos III había iniciado un estudio epidemiológico, en orden a conocer la etiología de la epidemia y, en su caso, el posible tratamiento clínico, desconociendo los interesados los resultados de tal estudio. Una vez que el Ministerio de Sanidad y Consumo comunicó que el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III había puesto en conocimiento de las personas afectadas las conclusiones derivadas del estudio realizado, finalizó la investigación (0215180).

La ola de calor experimentada en Europa durante el verano de 2003, con especial incidencia, entre otros países, en España, tuvo una innegable repercusión negativa sobre la salud de determinados colectivos especialmente vulnerables, fundamentalmente personas mayores que viven solas y con escaso apoyo sociofamiliar, niños, y enfermos con procesos cardiovasculares respiratorios. Por otra parte, la Organización Mundial de la Salud ha puesto de relieve que, dada la previsible continuidad en el cambio climático, cada vez serán más frecuentes e intensos los fenómenos atmosféricos extremos en determinadas regiones de Europa.

Así las cosas, esta Institución tuvo conocimiento de la puesta en marcha de un plan de prevención para paliar los efectos de una posible nueva ola de calor, elaborado por una Comisión Interministerial creada al efecto entre los Ministerios de Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales, Interior y Medio Ambiente, así como de diferentes medidas que se iban a adoptar, con la misma finalidad, por distintas Administraciones autonómicas y entidades locales. A la vista de lo expuesto, el Defensor del Pueblo estimó oportuno promover una investigación de oficio ante las diversas administraciones implicadas, incluida la Federación Española de Municipios y Provincias, al objeto de conocer las previsiones existentes para afrontar las consecuencias derivadas de la ola de calor.

En las contestaciones de las distintas administraciones se dejaba constancia de la adopción de una serie de medidas para fortalecer la capacidad de respuesta de los servicios sociales y sanitarios, ante las consecuencias derivadas de este fenómeno climático.

El Defensor del Pueblo se vio obligado, no obstante, a recordar el deber de cumplir con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en lo que se refiere a la colaboración que deben prestarle los poderes públicos, a cuatro de dichas administraciones

que se habían demorado en exceso al remitir la información solicitada. A la hora de cerrar el presente Informe faltan aún por recibir las respuestas de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco.

No obstante, esta Institución quiere expresar su agradecimiento por la valiosa información recibida, de indudable interés para la prevención del derecho a la salud ciudadana que nuestra Constitución garantiza (F0400059).

8.5. Listas de espera

En el estudio monográfico elaborado por el Defensor del Pueblo sobre listas de espera en el conjunto del sistema público sanitario, se detallaron las recomendaciones remitidas a las Administraciones implicadas en la gestión de la asistencia sanitaria. Estas recomendaciones se proyectaban en una quíntuple dimensión: sistemas de información, gestión de las listas de espera, criterios de indicación y prioridad clínica, tiempos máximos de espera e información a la población.

Aun cuando la práctica totalidad de los servicios de salud de las comunidades autónomas han regulado tiempos máximos de acceso a las prestaciones y diseñado sistemas que permiten disponer de información respecto a los registros de pacientes y al cómputo, clasificación y medida de las esperas, es preciso señalar, por una parte, que, en tanto surten efecto los planes diseñados por las administraciones sanitarias, todavía subsisten, en algunos casos, amplias demoras en la prestación sanitaria; y, por otra, que la mayoría de tales servicios han elaborado planes corporativos en los que la reducción de la demora quirúrgica ocupa un papel principal, frente al escaso interés demostrado, en términos generales, por las áreas de consultas externas y de técnicas y pruebas diagnósticas.

En lo que concierne a los criterios implantados en relación con la gestión de las listas de espera, hay que señalar que éstos no son absolutamente coincidentes, según se trate de uno u otro servicio de salud. Así, en unos casos, los pacientes son incluidos en el correspondiente registro en la fecha en la que se indica la intervención quirúrgica, en tanto que, en otros, esta inclusión se materializa una vez que se ha efectuado una valoración preoperatoria por parte del servicio de anestesia. Asimismo, es necesario hacer mención a la escasa o nula implantación de criterios de indicación y prioridad clínica en la gestión de las listas de espera.

En conexión con lo anterior, cabe hacer mención también a disfunciones en la gestión de agendas médicas. Tales son los casos del centro de especialidades Villaverde, de Madrid, y del hospital Príncipe de Asturias, de Alcalá de Henares. Según los interesados, en el referido centro de especialidades no era posible formalizar las citas médicas correspondientes a la realización de densitometrías óseas, con fundamento en que el hospital Doce de Octubre no había facilitado libros de citas; en tanto que en el hospital de Alcalá de Henares no era factible consignar cita en la especialidad de ginecología, como consecuencia de que las agendas no estaban operativas. A este respecto, el Instituto Madrileño de la Salud ha comunicado que las densitometrías se realizan dentro de una programación establecida, pudiendo ocurrir que estuviese cubierto el periodo programado y que se estuviera a la espera de recibir nuevas fechas para citar a los pacientes,

situación excepcional respecto a la que los responsables del centro se han comprometido para evitar que se reproduzca. El mencionado organismo ha señalado también que la demora en la tramitación de citas médicas en el hospital Príncipe de Asturias fue coyuntural y debida a que se estaban planificando las agendas correspondientes al periodo estival (0418036 y 0421416).

Por lo que atañe a las demoras en la prestación asistencial, hay que señalar que han descendido sensiblemente las quejas relativas a intervenciones quirúrgicas y que siguen siendo significativas las referentes a consultas externas y técnicas y pruebas diagnósticas. Del contenido de estas quejas se infiere que, en términos generales, se han reducido los tiempos para procedimientos quirúrgicos, si bien del análisis de las páginas web sobre tiempos de espera que publican algunos servicios de salud se desprende la existencia, en el año 2004, de demoras superiores a un año, en ciertos casos, en procedimientos quirúrgicos, así como que siguen siendo muy amplios los tiempos de espera en consultas externas y en técnicas y pruebas diagnósticas en algunas ocasiones.

Así, y a título meramente de ejemplo, en intervenciones quirúrgicas puede hacerse mención a la demora de un año en cirugía bariátrica en el hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia; de siete meses en cirugía de cadera en el hospital concertado San Jaime, de Torreveja; de un año en procedimientos de cataratas en el hospital del Salmes, de Villagarcía de Arosa; de diez meses en procedimientos de cadera en el hospital Sierrallana, de Torrelavega; y de seis meses en el servicio de traumatología del hospital de Jove, de Gijón (0409093, 0412610, 0421519, 0423249 y 0424018, entre otras quejas).

En consultas externas y técnicas y pruebas diagnósticas, cabe traer a colación tiempos de espera de varios años para la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida en un representativo número de consultas de centros hospitalarios; de un año para la realización de electromiografías en el hospital de Elche; de cinco meses en la consulta externa de oftalmología del hospital Son Llátzer, de Palma de Mallorca; de dos años para densitometrías óseas determinadas en el servicio de reumatología del centro de especialidades Argüelles, de Madrid, y canalizadas a través del hospital Puerta de Hierro; y de año y medio para la realización de determinadas pruebas de alergia a medicamentos en el hospital Doce de Octubre, de Madrid (0312725, 0316744, 0400732, 0424346 y 0419727, entre otras quejas).

8.6. Transporte sanitario

En el Informe del pasado año se calificó de preocupante el grave problema que representaba el anormal funcionamiento del transporte sanitario en la Comunidad de Madrid. Se añadía también que, ante la gravedad de la situación expuesta, el Defensor del Pueblo había estimado necesario iniciar de oficio una investigación, en orden a determinar las medidas que necesariamente debían implantarse para promover una atención de calidad en el servicio.

Si bien la Consejería de Sanidad y Consumo de la mencionada Comunidad ha informado sobre la adopción de un amplio elenco de medidas para la normalización del transporte sanitario en Madrid, lo cierto es que persisten sensibles inadecuaciones en esta importante modalidad de atención, habiéndose constatado significativos retrasos

—de hasta siete horas en algún caso— en el traslado de pacientes a centros hospitalarios, tras su determinación por facultativos de atención primaria o especializada, o a sus domicilios, tras el alta en un centro sanitario (F0300159, 0215993 y 0400880, entre otras quejas).

8.7. Actuaciones en el ámbito extrahospitalario

La confidencialidad de toda información relacionada con los procesos de enfermedad, la libre elección de facultativo en el marco de la atención primaria, la adecuación de las plantillas de profesionales a la demanda asistencial, el acceso a la atención sanitaria y los defectos estructurales en centros y servicios son, entre otros, aspectos que están presentes en las quejas referentes al ámbito extrahospitalario.

En relación con el primero de estos aspectos, puede citarse la investigación iniciada de oficio a raíz de la noticia difundida por los medios de comunicación social, según la cual en dos cubos de basura de una gasolinera de Pamplona habían aparecido 310 cuestionarios sobre salud mental de menores e informes psicológicos de dos pacientes. En consonancia con el planteamiento de esta Institución, la Consejería de Salud del Gobierno de Navarra informó sobre la notificación de los hechos a la Agencia de Protección de Datos y acerca de la apertura de una investigación para adoptar, en su caso, las medidas oportunas (F0400047).

En cuanto a la libre elección de facultativos, cabe citar las actuaciones llevadas a cabo con ocasión de la admisión a trámite de dos quejas sobre esta materia, que culminaron una vez se hizo efectivo tal derecho en el centro de salud Pacífico, de Madrid, y en un centro de salud mental del área sanitaria IV de Asturias. Por el contrario, el Instituto Madrileño de la Salud no asumió el problema que representa, para los ciudadanos que se desplazan durante el período estival a la localidad de Soto del Real, de Madrid, el hecho de que en el centro de salud de esta localidad no se asigne especialista en pediatría a los menores de corta edad, con fundamento en que no residen permanentemente en el municipio y en que, a partir de los doce meses, los menores son valorados inicialmente por el especialista en medicina familiar y comunitaria, con competencia en conocimientos para atender a toda la población, sea cual fuere su edad (0419926).

Respecto a la dotación de medios personales en los centros de atención primaria en la Comunidad de Madrid, asunto sobre el que en el Informe del año 2003 se señaló que se habían iniciado actuaciones a fin de verificar su adecuación, el Instituto Madrileño de la Salud ha aportado indicadores de población y de profesionales sanitarios, consignando también el incremento de plazas de estos últimos. Tras la remisión de dos informes por parte de la Administración, finalizaron las actuaciones, con independencia de que, en el criterio de esta Institución, el progresivo incremento de la demanda asistencial pueda dificultar una atención adecuada y de calidad a los usuarios, con el consiguiente riesgo para los pacientes y menoscabo para el servicio (0306420).

En lo que concierne al acceso a la atención sanitaria, se puede hacer referencia a la existencia de extraordinarias dificultades para contactar telefónicamente con los centros de salud de las localidades de Puente Genil, de Córdoba, y Benimaclet, de Valencia, de modo que los ciudadanos se veían obligados a personarse en los centros para solicitar

cita previa. Teniendo presente que uno de los elementos que mejor define la calidad de la atención sanitaria es la accesibilidad a los centros, en cuyo marco el sistema de cita previa telefónica representa un notable avance, finalizaron las actuaciones una vez que las correspondientes administraciones sanitarias informaron sobre la adopción de medidas adecuadas para solventar el problema expuesto (0314972 y 0418678).

Finalmente, y por lo que atañe a defectos estructurales y barreras arquitectónicas en centros de salud, cabe señalar también el desarrollo de actuaciones que culminaron de forma positiva en relación con los centros de salud Lavapiés y Ciudad Pegaso, de Madrid (0411806 y 0420436).

8.8. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada

La estructura, organización y funcionamiento de los centros hospitalarios ha motivado un elevado número de quejas de no fácil sistematización, habida cuenta la disparidad de cuestiones en ellas reflejadas. Para ilustrar estas cuestiones se detallan seguidamente cuatro de los aspectos sobre los que convergen los problemas planteados por los ciudadanos.

Un primer bloque de quejas está en relación con la accesibilidad a los centros y servicios y con la existencia de desequilibrios territoriales. Entre otros asuntos planteados, cabe citar el relativo a los problemas e inconvenientes que conllevan los frecuentes desplazamientos de pacientes residentes en la localidad de Getafe a centros sanitarios de la ciudad de Madrid para recibir el tratamiento de hemodiálisis que ineludiblemente precisan y que no puede dispensarse en su hospital de referencia. Sobre ello, el Instituto Madrileño de la Salud se ha limitado a informar que el servicio de hemodiálisis del hospital de Getafe se encuentra al cien por cien de ocupación, sin reflejar medida alguna tendente a hacer efectivo uno de los principios básicos que deben presidir la atención sanitaria, como es el de la accesibilidad a los servicios (0423504).

Por el contrario, se resolvió satisfactoriamente la situación referente al insuficiente equipamiento del banco de sangre de Santa Cruz de Tenerife, que no permitía procesar completamente una donación de sangre, al informar la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias que el mencionado banco provincial había sido dotado con un autoanalizador específico donde se realizaban pruebas serológicas (0412550).

También en relación con la accesibilidad a los centros, hay que dejar constancia del problema derivado de la inexistencia, en la ciudad de Madrid, de centros de media y larga estancia, con la consecuencia de que aquellos usuarios que precisen ser internados en tales centros deben desplazarse a una notable distancia de sus respectivos domicilios (0425119).

Un segundo bloque de quejas versa sobre la calidad de los procesos y resultados asistenciales. Por su singularidad, se detallan seguidamente seis de las actuaciones en esta materia. La primera de ellas con ocasión de la situación de un menor, tratado por expertos en Estados Unidos, quienes diagnosticaron una importante intoxicación de mercurio, entre otros metales pesados, resultado que no fue detectado posteriormente en el hospital Clínico de Barcelona. En su informe, el Servicio Catalán de la Salud expresó que

el menor iba a ser sometido a una nueva determinación en un laboratorio de reconocido prestigio, opción aceptada por sus padres (0301790).

La segunda de las actuaciones, referente también a un menor ingresado en el hospital Puerta del Mar, de Cádiz, que precisaba un trasplante de médula, culminó cuando la gerencia de dicho hospital informó acerca de la derivación del paciente al Complejo Hospitalario de Salamanca para dicho trasplante (0404828).

La tercera de las actuaciones, sobre la situación de un paciente ingresado en el servicio de neurocirugía del Complejo Hospitalario de Toledo, que requería tratamiento rehabilitador en un centro específico de atención al daño cerebral, finalizó una vez que la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha autorizó el ingreso del paciente en un centro específico de Madrid (0422179).

La cuarta de las actuaciones está relacionada con las innovaciones tecnológicas en el ámbito de las pruebas endoscópicas, asunto sobre el que, en el Informe del pasado año, se dejó constancia de la apertura de una investigación de oficio ante los diferentes servicios de salud y de la necesidad de dotar a los centros de los medios necesarios para poder ofrecer a los pacientes que lo deseen la posibilidad de recibir anestesia en las exploraciones endoscópicas que, de acuerdo con las indicaciones técnicas, precisen de la misma, asegurándose así el control especializado de la sedación o anestesia en los casos necesarios. Sobre ello, la práctica totalidad de los servicios de salud, tras compartir los razonamientos expresados por el Defensor del Pueblo, han asumido la necesidad de mejorar la calidad de la mencionada prestación a través de la aplicación de anestesia en los casos necesarios, añadiendo que, no obstante ello, tal mejora se ve dificultada por la insuficiente dotación de especialistas en anestesia.

En conexión con lo anterior, mención especial merece la respuesta facilitada por la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid que, en un primer informe, señaló que «... la cobertura anestésica durante los procedimientos endoscópicos diagnósticos alcanzaría, hoy por hoy, a menos del cincuenta por ciento de los pacientes que se someten a los mismos, porcentaje que es del cien por cien en los hospitales privados». Esta Consejería ha comunicado también que se valorará la posibilidad de ampliar, de forma progresiva y con base en protocolos establecidos al efecto, la aplicación de anestesia/sedación y la presencia de especialistas en anestesia en las exploraciones endoscópicas que se realicen en todos los hospitales de utilización pública de la Comunidad, así como que se había solicitado a la Agencia «Laín Entralgo» la investigación, evaluación tecnológica y elaboración de un estudio sobre el estado de situación de las mencionadas técnicas (F0400137).

Y la sexta y última de las actuaciones sobre la calidad de los procesos y resultados asistenciales, está en conexión con la investigación iniciada de oficio a raíz de la noticia difundida por los medios de comunicación social en torno a la inoculación del virus de la hepatitis C a pacientes que estaban siendo tratados de procesos oncológicos en la Fundación Hospital Alcorcón. A este respecto la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid ha informado, por una parte, sobre la adopción de medidas urgentes para evitar situaciones como la comentada, y, por otra, acerca del inicio de acciones para la materialización de las indemnizaciones que pudieran corresponder a los pacientes (F0400071).

Un tercer bloque de quejas se refiere a las áreas de urgencia de los centros públicos hospitalarios en la Comunidad de Madrid, ámbito sobre el que, en el Informe del pasado año, se reflejaba la notable demora, en ocasiones, en prestarse la asistencia; la inadecuación de la estructura de algunos de los servicios en aquellos supuestos en los que se determinan los ingresos hospitalarios y no pueden llevarse a cabo por la falta de camas libres y que el Defensor del Pueblo había iniciado de oficio una investigación, propugnando la adopción de medidas para promover una atención de calidad en estas áreas. En relación con este asunto, la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, expresó que se había elaborado un plan de infraestructuras en los servicios de urgencias, detallando la implantación de planes de inversiones en los hospitales La Paz, Doce de Octubre, Clínico San Carlos y de Getafe (F0300159).

Finalmente, un cuarto bloque de quejas hacen mención a problemas en la organización y funcionamiento de centros hospitalarios. Para ilustrar este aspecto, cabe traer a colación dos de las investigaciones en este ámbito. La primera de ellas, relativa al cierre de tres plantas hospitalarias (traumatología, cirugía y pediatría) y de un quirófano durante los meses de julio, agosto y septiembre en el complejo hospitalario Nuestra Señora de la Candelaria, medida que conllevaba un grave perjuicio para los usuarios del sistema público de salud, máxime teniendo presente el alcance y extensión de las listas de espera en dicho Complejo. A este respecto, la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias indicó que el referido cierre estaba motivado por la disminución de la plantilla en época de vacaciones y por la reducción de la actividad asistencial en dicho periodo (0309932).

En la segunda de las investigaciones, que se centraba en la aplicación de anestesia epidural en el hospital La Fe, de Valencia, y más en concreto en dificultades en la aplicación de esta técnica en situaciones de parto, la Consejería de Sanidad de la Comunidad Valenciana informó de la solución del problema planteado, al haberse incrementado la plantilla de anestesiólogos, dedicándose uno de ellos exclusivamente a la anestesia epidural (0311978).

8.9. Práctica profesional

La cada vez mayor conciencia ciudadana sobre los derechos que la Constitución y las leyes reconocen, ha provocado, en los últimos años, que las reclamaciones contra los profesionales sanitarios y la sanidad pública hayan experimentado un incremento notable, aun cuando los medios con los que cuenta el sistema son cada vez mayores, la preparación de los profesionales más depurada y su formación más intensa y continua.

Teniendo presente que la eliminación total 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. En definitiva, 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. La consolidación de esta cultura permitiría, además, hacer ver a los ciudadanos que las reacciones adversas no se producen únicamente por negligencias o incompetencia de los profesio-

nales, como se cree a menudo, sino que hay otras posibles causas cuya investigación puede disminuir el riesgo de tales reacciones.

En España, si bien se ha implantado alguna innovación para el control de las reacciones adversas, principalmente en el campo de los medicamentos, no parece existir todavía una cultura suficiente acerca del reconocimiento del error, en la medida en que la complejidad de los procesos se sigue utilizando como excusa para no investigar posibles disfunciones en la práctica profesional. Por ello, parece necesario promover e impulsar, en la medida de lo posible, una nueva cultura en relación con la seguridad y la responsabilidad en el ámbito sanitario. Se trataría, por tanto, de reflexionar acerca de la oportunidad de promover fórmulas, alternativas a la vía judicial, para dirimir controversias suscitadas entre pacientes y profesionales de la medicina, mediante la conciliación, la mediación y el arbitraje.

La posible y progresiva implantación de este sistema nos aproxima a una necesidad largamente sentida por una parte significativa de la doctrina científica, como es el establecimiento de un baremo de valoración de daños específico para la sanidad. La instauración de este baremo, que la doctrina está reclamando con más intensidad a raíz del establecimiento del seguro obligatorio de responsabilidad civil previsto en la ley de ordenación de las profesiones sanitarias, podría introducir cuotas de sosiego y seguridad en el ejercicio profesional e incluso en las compañías aseguradoras de dicho seguro, a la vez que promover acuerdos entre las partes en conflicto, a través de la mediación y el arbitraje, al conocerse previamente la cuantía económica de las posibles indemnizaciones.

En este contexto no son pocas las quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo en las que subyacen cuestiones que atañen a la seguridad de los pacientes y a la insuficiente información y escuetas resoluciones de los centros sanitarios, ante las reclamaciones de los ciudadanos en materia de práctica profesional (0400858, 0401696, 0416457, 0417125, 0419996 y 0421487, entre otras quejas).

Para ilustrar este aspecto, y a título meramente de ejemplo, se citan seguidamente dos actuaciones en este ámbito. La primera de ellas, en relación con la situación de un paciente ingresado en el hospital Río Carrión, de Palencia, cuyos especialistas médicos determinaron la necesidad de derivarla a un centro hospitalario dotado con servicio de cirugía cardiovascular, derivación que se demoró significativamente, al no aceptarla los hospitales La Paz, Fundación Jiménez Díaz y Universitario de Pamplona, con fundamento en la saturación de los servicios, y que finalmente no se produjo por el fallecimiento del paciente. En un primer informe, la Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León manifestó que se había ordenado la apertura de un expediente informativo para el esclarecimiento de los hechos y la delimitación, en su caso, de responsabilidades. En un posterior informe, se indicó que no se había apreciado la existencia de hechos constitutivos de infracción por parte de los distintos especialistas que atendieron al paciente (0309697).

La segunda actuación está relacionada con la atención prestada a una paciente en el hospital Clínico San Carlos, de Madrid, que tras ser dado de alta y en el curso de su traslado, dentro del hospital, al área donde están ubicadas las ambulancias para su desplazamiento al domicilio, sufrió un agravamiento de su estado de salud, que exigió su inmediato traslado al área de urgencias, todo ello como consecuencia de no llevar oxígeno,

medida pautada por los especialistas médicos. Teniendo presente que la paciente falleció posteriormente y que, en un informe de la gerencia del mencionado hospital, se reflejó que «... efectivamente no se entiende por qué la paciente no se trasladó con oxígeno a urgencias y estuvo allí sin él, cuando en el informe de alta se especifica que el O₂ tiene que ser en gafas nasales a 2 lpm continuo», se solicitó a la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid el inicio de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración. En su contestación, la mencionada Consejería expresó que no se consideraba pertinente iniciar dicho procedimiento, al no concurrir la relación causal entre el funcionamiento del servicio público y la lesión sufrida por la paciente (0315661).

En otro plano de actividad, en el Informe del pasado año se reflejaron diferentes cuestiones que afectan al ejercicio de la cirugía estética y a su incidencia en la salud de los ciudadanos que se someten a tal práctica, destacándose, entre otros aspectos, que el Defensor del Pueblo se había dirigido a las comunidades autónomas, a fin de que se valorara la oportunidad de desarrollar programas específicos de inspección en los centros y servicios donde se llevan a cabo procedimientos de cirugía estética. En el año 2004 se han recibido los últimos informes solicitados a las diferentes consejerías de sanidad/salud y al Ministerio de Sanidad y Consumo, finalizándose la investigación iniciada, una vez que tales consejerías han informado acerca de la adopción de medidas y del desarrollo de programas específicos de inspección para el control de la actividad en tales centros y que el mencionado departamento hiciera mención a la regulación de los requisitos mínimos, comunes, que deben presidir la actividad de los centros sanitarios, entre ellos, los que llevan a cabo procedimientos de cirugía estética (0200564).

Por último, y por lo que se refiere a las comisiones deontológicas de los colegios profesionales, cabe señalar la situación de una paciente, que había solicitado que un determinado facultativo del sector privado le facilitara copia de su historia clínica a fin de valorar la práctica profesional, sin que se le reconociera tal derecho. Iniciada la oportuna investigación, el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la I Región manifestó que, una vez recibida la comunicación del Defensor del Pueblo, responsables de la comisión deontológico se habían puesto en contacto con el profesional, conminándole al envío inmediato de la documentación clínica mediante correo certificado con acuse de recibo, a fin de tener la certeza del cumplimiento de su obligación, dado que, en caso contrario, se procedería a iniciar un procedimiento sancionador (0417620).

8.10. Salud mental

Como ha expresado el Observatorio Europeo de Sistemas Nacionales de Salud, la salud mental sigue siendo uno de los grandes retos pendientes en el sistema sanitario español. Así se desprende del elevado volumen de quejas que se siguen recibiendo en el Defensor del Pueblo en materia de salud mental, que inciden sobre el hecho de que en el marco comunitario no existen o bien son insuficientes las estructuras de rehabilitación con programas definidos de actuación; sobre la necesidad de impulsar una coordinación efectiva de las diferentes redes y servicios; y sobre la situación de las familias de los enfermos mentales, en las que recae gran parte de la carga asistencial de estos enfermos (0401167, 0416674, 0421919 y 0425218, entre otras quejas).

En relación con este último aspecto conviene recordar que, el inmenso caudal de dedicación, en tiempo y esfuerzo, que realizan las familias con algún enfermo mental, ha sido durante mucho tiempo poco reconocido y, en cierta manera, ha permanecido en la invisibilidad. De este modo puede afirmarse que la familia española, y de manera especial las mujeres, están soportando un peso abrumador sin que, por parte de los poderes públicos, se haya realizado un esfuerzo paralelo para mitigarlo. Sobre ello cabe añadir que las tendencias de futuro parecen confirmar la fragmentación, e incluso la quiebra, del apoyo informal que, hasta el presente, ha venido prestando una importante contribución al cuidado de los enfermos mentales.

En este marco de cambio, cobra especial dimensión el problema que representa la insuficiente dotación de centros de media y larga estancia para enfermos mentales en el conjunto del sistema sanitario. Por su singularidad, se detallan a continuación dos de las actuaciones en este ámbito. La primera, en relación con un paciente respecto al que los especialistas en psiquiatría del sistema público habían determinado su derivación a una unidad de larga estancia, canalización que no era posible por la insuficiente dotación de estructuras en la red sanitaria de la Comunidad de Madrid, por lo que permanecía en un centro asistencial privado, cuyo coste ascendía a 1.583 euros mensuales, importe que no podía asumir la familia. Sobre este asunto la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, tras hacer mención a que el paciente había ingresado ya en una unidad de larga estancia de un hospital público, destacó la tramitación de un concurso que permitiría disponer, a principios de 2005, de cuarenta camas más de media y larga estancia, así como incrementar el número de plazas de carácter residencial para enfermos mentales (0301735).

La segunda de las actuaciones se refiere a un enfermo, derivado al centro de larga estancia Santa Isabel, de León, sin que el ingreso pudiera llevarse a cabo, a pesar de haber transcurrido un significativo número de meses desde tal determinación. En su contestación, la Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León ha manifestado que dicho ingreso no ha podido tener lugar al carecer de camas libres el mencionado centro (0410932).

En cuanto a la infraestructura de los centros de internamiento, hay que destacar las carencias e inadecuaciones existentes en diferentes unidades del hospital R. Lafora, de Madrid. Sobre ello, la Consejería de Sanidad y Consumo de esta Comunidad ha comunicado, a través de diferentes informes, la realización de importantes modificaciones tendentes a la mejora y modernización del centro y de las actividades desarrolladas en el mismo (0200046).

Finalmente, hay que dejar constancia de aquellas quejas en las que se expone la necesidad de proceder a la regulación de la especialidad de psiquiatría de la infancia y de la adolescencia, aspecto que ha sido objeto de múltiples iniciativas, entre ellas una proposición no de ley sobre el reconocimiento de la especialidad médica de psiquiatría infantil, que fue aprobada por todos los grupos parlamentarios. A este respecto, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha comunicado que la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, ha supuesto una modificación sustancial en la regulación de las especialidades en ciencias de la salud; que la nueva ley articula a través de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud

la creación de especialidades y áreas de capacitación específica; y que no es posible anticipar previsiones en torno a si la psiquiatría de la infancia y de la adolescencia se establecerá como especialidad médica o como un área de capacitación específica, adelantándose la previsión de que el nuevo modelo de especialidades podía estar consensuado a finales de 2004 (0315659).

8.11. Atención sociosanitaria

Especial consideración merecen las quejas recibidas en relación con enfermos crónicos, o en fase muy avanzada de su enfermedad, que no pueden ser atendidos con las condiciones que su estado requiere en el propio domicilio, o no encuentran residencia asistencial alternativa donde ser ingresados. Ello demuestra la importancia de poner el acento en la necesidad de configurar recursos sociosanitarios (0413572, 0425119 y 0423498, entre otras quejas).

En este contexto, cabe recordar la situación planteada en su momento ante esta Institución por 5.300 personas, familiares de enfermos de Alzheimer, en la que se destacaba la precaria situación de estos enfermos y de sus familias, así como la lentitud de las Administraciones públicas en dar respuesta a los graves problemas de atención que padecen. Teniendo presente la necesidad, comúnmente aceptada, de avanzar en la consolidación y desarrollo de líneas de actuación que permitan configurar un sistema eficaz y eficiente de servicios sanitarios y sociales, capaz de dar respuesta a las necesidades antes mencionadas, esta Institución se dirigió en su momento al Ministerio de Sanidad y Consumo solicitando información en relación con la atención sociosanitaria, así como respecto al «plan de atención a los enfermos de Alzheimer» que fue presentado en su día al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, si bien permanece inactivo. A principios de 2004, el mencionado departamento señalaba que la subcomisión de planes sociosanitarios del Sistema Nacional de Salud había elaborado un documento de bases, que contó con la unanimidad de los representantes de las comunidades autónomas y que se encontraba pendiente de ser aprobado por la Comisión de Aseguramiento y Planificación, requisito ineludible para ser incluido en el orden del día del pleno del Consejo Interterritorial. Sobre ello cabe añadir que no parece que se haya avanzado en la línea expuesta, dado que no se ha recibido comunicación alguna al respecto en este sentido, por parte del referido Ministerio (0110631).

Por consiguiente, y a pesar de la situación actual y de la proyección demográfica de la población española, todavía no se ha afrontado, de forma decidida y directa, uno de los grandes retos que tienen pendientes las administraciones públicas, como es el de configurar un espacio socio sanitario acorde con los cuidados fundamentales que precisa un notable y cada vez mayor segmento de la población.

8.12. Prestación farmacéutica y control de medicamentos

La prestación farmacéutica, inescindible de la atención sanitaria, sigue mereciendo una atención preferente por parte de los ciudadanos, cuyos planteamientos ante el Defensor del Pueblo se centran básicamente en la financiación, dispensación y control de medicamentos.

En cuanto a la financiación, se detallan seguidamente tres actuaciones sobre este asunto. La primera de ellas, sobre la denegación sistemática de la hormona de crecimiento a pacientes mayores de sesenta años, con fundamento en que es escasa la experiencia de dicha hormona en estos pacientes. En un primer informe, la Administración se limitó a señalar que el Comité Asesor de la Hormona de Crecimiento consideraba susceptibles de tratamiento a los pacientes con deficiencia marcada de hormona de crecimiento y con edad no superior a sesenta años. En un posterior informe, el Ministerio de Sanidad y Consumo manifestó que el mencionado comité asesor había acordado la actualización de los criterios para la utilización de la hormona y que entre éstos, remitidos a las comunidades autónomas, figuraba el relativo a la continuidad del tratamiento en mayores de sesenta años (0300043, entre otras quejas).

La segunda de las actuaciones, cuyo inicio se reflejó en el Informe del pasado año, se refiere a la exclusión de la financiación pública de absorbentes de incontinencia de orina para la población infantil, con fundamento en razones estrictamente económicas, que no asistenciales. Elevados los antecedentes del asunto a la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo, éste ha indicado que el consumo general de absorbentes se ha incrementado año tras año y que la financiación de los destinados a la población infantil tiene el riesgo del desvío del producto hacia usos indebidos. Esta Institución no puede compartir, en modo alguno, el reseñado criterio para justificar la exclusión de los menores de edad en la financiación de absorbentes para la incontinencia urinaria, en la medida en que el marco legal vigente en la materia incluye, entre los efectos y accesorios financiados con cargo a fondos estatales, tales absorbentes, sin efectuar, lógicamente, distinción alguna por razón de edad, en la medida en que tal distinción podría vulnerar nuestro texto normativo fundamental (0301404).

La tercera de las actuaciones guarda relación con el hecho de que los marinos profesionales deben financiar la vacuna relativa a la fiebre amarilla, que necesariamente precisan para el ejercicio de su actividad profesional. Iniciada la oportuna investigación, el Ministerio de Administraciones Públicas ha puesto de relieve que se ha convocado al grupo interministerial Administraciones Públicas-Sanidad y Consumo, en orden a abordar las posibles soluciones al problema, asociado a la diferente atención que se da en los centros de vacunación internacional en la aplicación de la vacuna de la fiebre amarilla a los marineros profesionales (0107242).

Respecto a la dispensación de la prestación farmacéutica, pueden citarse, entre otras actuaciones, las dos siguientes. La primera sobre el retraso con que la inspección de servicios sanitarios visaba las recetas de tiras reactivas prescritas por facultativos de centros de salud de Santa Cruz de Tenerife. Sobre este asunto, el Servicio Canario de Salud informó que la incorporación de recursos personales y la adquisición de un nuevo programa informático habían permitido la normalización de tal visado (0400853). La segunda de las investigaciones, guarda relación con la negativa de la inspección sanitaria a visar recetas de absorbentes a pacientes que, aun portando sonda vesical, presentan pérdidas de orina. A este respecto, el Servicio Extremeño de Salud expresó que, en atención a la singularidad de la situación planteada, se había procedido al visado de los absorbentes y a la elaboración de instrucciones para la aplicación de tal medida en todas las áreas sanitarias (0418692).

Por lo que se refiere al control de medicamentos, especial relevancia merece la importación de aquellos que no están comercializados en España y que son necesarios para la instauración de tratamientos urgentes e ineludibles. Este es uno de los casos planteados ante la Institución, según el cual una paciente afectada del denominado síndrome de *Cushing* se encontraba a la espera de la previa autorización del Ministerio de Sanidad y Consumo para la importación de una concreta hormona, imprescindible para la realización de una prueba diagnóstica que permitiera determinar la naturaleza del síndrome y el tratamiento a establecer. En su informe, el citado departamento expresó que la demora obedeció a un error en la tramitación de la petición y que, una vez determinado este, se autorizó el suministro del medicamento (0418918).

De otra parte, y dentro del marco de la prestación farmacéutica, puede hacerse referencia también a la idoneidad de productos imprescindibles para el tratamiento de enfermedades crónicas. A este respecto, cabe traer a colación la situación que afectaba a una persona diabética, a la que se le había informado sobre el inminente cambio del medidor de glucosa por otro más obsoleto y con menos prestaciones, con fundamento en la comercialización de determinadas tiras reactivas. Sobre ello, el Servicio de Salud de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha puntualizó que el glucómetro que inicialmente se había facilitado fue sustituido por un nuevo modelo, acorde con las tiras reactivas que se suministran y con más prestaciones que la anterior (0313468).

Finalmente, y respecto a la especial situación que afecta a los enfermos celíacos, hay que dejar constancia de que también han sido numerosas las quejas planteadas por estas personas a lo largo de 2004, en las que se pone de relieve, por una parte, el alto coste de los alimentos sin gluten que precisan y, por otra, la existencia de problemas en el etiquetado de productos sin gluten. Respecto a este último extremo, una especial referencia merece el grave problema que puede representar para la salud de los enfermos celíacos el hecho de que el etiquetado de productos sin gluten no garantice la referencia a su inclusión en los alimentos mientras no supere unos porcentajes, que aun siendo pequeños pueden tener graves consecuencias para tales enfermos. Sobre este asunto, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha informado sobre un proyecto de Real Decreto, que incorpora al ordenamiento jurídico interno lo dispuesto en directivas de la Unión Europea sobre la materia, mediante el que se suprime la excepción de la regla del 25 por ciento, obligando, además, a que en el etiquetado se identifique siempre la presencia de ciertos ingredientes o sustancias reconocidos como alérgenos, entre los que se incluyen los cereales que contengan gluten y productos derivados (0316648).

8.13. Consumo y uso de tabaco

Durante el año 2004, han sido muy frecuentes las quejas planteadas ante esta Institución sobre limitaciones en la venta y uso del tabaco para la protección de la salud de la población, especialmente en relación con la ratificación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaquismo, el incumplimiento de la prohibición de fumar en centros hospitalarios y en medios de transporte público y el grave problema que representa para la salud de las personas menores de edad el inicio, a una edad cada vez más temprana, en el consumo de labores de tabaco (0414981, 0417641, 0420303 y 0425994, entre otras quejas).

En conexión con lo anterior, hay que señalar que el Consejo de Ministros aprobó la ratificación del mencionado Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud, y que, en términos generales, los responsables de las diferentes administraciones, ante las que se han planteado quejas sobre esta materia, han informado acerca de la adopción de diferentes medidas para promover el cumplimiento de la legislación vigente en este ámbito (0421293, 0425089 y 0427725, entre otras quejas).

Finalmente, y por su especial significación, cabe señalar que esta Institución se ha dirigido al Ministerio de Sanidad y Consumo poniendo de relieve que, pese a que el marco legal prohíbe la venta de tabaco a los menores, lo cierto es que éstos pueden adquirirlo sin problema alguno en los diferentes centros y establecimientos donde se expide, destacando la necesidad de promover campañas de prevención contra el acceso de los menores al consumo, máxime teniendo presente que la realizada hace años en España tuvo una significativa incidencia y efectos positivos en el objetivo común de reducir dicho consumo. En su contestación, el mencionado departamento ha expresado que está trabajando en la elaboración de un proyecto de ley que regule la publicidad y venta de tabaco y que limite los lugares de consumo, en línea con las directivas y recomendaciones de la Unión Europea; que el citado proyecto prevé elevar la edad mínima de venta a los dieciocho años, estableciendo unos requisitos más restrictivos para la ubicación de las máquinas expendedoras, en orden a dificultar la utilización de las mismas por parte de los menores de edad; que el Consejo de Ministros ha aprobado la distribución de seis millones de euros a las comunidades autónomas para cofinanciar programas de prevención y lucha contra el tabaquismo, que incluyen actuaciones en el colectivo de estudiantes; y que se llevaría a cabo una campaña institucional en distintos medios de comunicación social dirigida a la población en general, con especial énfasis en las personas con edades comprendidas entre trece y cuarenta años (0419960).

9. ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

9.1. Acción social

9.1.1. Menores

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, atribuye a la entidad pública competente la tutela de aquellos que se encuentren en situación de desamparo. Ello comporta asumir los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, facilitándoles la necesaria asistencia moral y material. Por eso, cuando en los escritos dirigidos al Defensor del Pueblo se pone de manifiesto la posible inactividad de la Administración en relación con la situación de desprotección de un menor, esta Institución tiene el deber de actuar.

En ese sentido, durante el año al que se refiere este Informe se han recibido denuncias en las que, en unos casos, los propios padres y, en otros, familiares o trabajadores sociales, denunciaban la inactividad de la Administración en relación con la situación de menores desprotegidos. A veces, la Administración señala que es la actitud del propio menor la que dificulta la actuación protectora, careciendo la Administración de instrumentos jurídicos que le permitan limitar su libertad. Este era el caso de un menor, de

diecisiete años, enfermo, tutelado por el Departamento de Menores del Consell Insular de Mallorca, que había protagonizado fugas en numerosas ocasiones, y su vuelta al centro de protección se producía siempre tras un ingreso hospitalario, o cuando lo conducía la policía local. Las actuaciones se dieron por finalizadas al conocer que el joven mencionado había alcanzado la mayoría de edad y se encontraba en un piso tutelado, mientras se estaba tramitando su incapacidad judicial (0315247).

Por parte de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias se informó de que una menor de catorce años, en situación de desamparo, se encontraba en paradero desconocido tras fugarse de un piso tutelado. Los hechos se habían puesto en conocimiento del Cuerpo Superior de Policía Nacional, cuyas actuaciones tendentes a la localización y búsqueda de la misma no habían alcanzado resultados favorables (0315914).

En otro caso, la misma Consejería informaba de la adopción de medidas de protección respecto de dos menores, cuyos abuelos se habían dirigido al Defensor del Pueblo manifestando su preocupación por la posible situación de desamparo de los mismos. Tras realizar el pertinente seguimiento de la situación de los menores, se consideró que debían adoptarse medidas tendentes a reducir los factores de riesgo existentes en el núcleo familiar. No obstante, valorada la existencia de un fuerte vínculo afectivo entre madre e hijos, la adecuada integración escolar de los mismos y las favorables condiciones del domicilio, no pareció adecuado dictar una resolución de desamparo que implicaría la separación de los menores del núcleo familiar (0306394).

Este mismo criterio de permanencia en la familia, aunque se establecieran medidas de seguimiento y apoyo a la madre del menor, fue el seguido por la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, en relación con la situación denunciada por la abuela de un menor de dos años (0315711).

Por el contrario, la inactividad de la Dirección Territorial de Bienestar Social de Alicante, respecto a cuatro menores que habían ingresado en centros de acogida sin que se adoptasen medidas tendentes a garantizar su adecuada protección y seguridad jurídica, dio lugar a una investigación que concluyó con la asunción de la tutela de dichos menores por parte de la Generalidad Valenciana (0307618).

La misma entidad pública informaba de la localización y traslado a un centro de protección de los menores que habían protagonizado una fuga en compañía de su madre del centro donde residían tutelados por la Administración. Los niños estuvieron en paradero desconocido durante varios meses, hasta que los servicios sociales de la Comunidad de Madrid comunicaron que se encontraban en un centro de protección de menores de dicha Comunidad, por haber presentado la madre denuncia de malos tratos hacia el padre (0313003).

La agilidad en las actuaciones referidas a menores de edad ha de ser una prioridad para las Administraciones públicas competentes, máxime teniendo en consideración la importancia que el paso del tiempo tiene para los niños y la posibilidad de cambios que pueden producirse en las relaciones familiares. En este sentido, debe traerse a colación la situación vivida por una menor, sobre la que la Junta de Extremadura resolvió asumir la tutela en el mes de febrero de 2003, dado que su madre carecía de la necesaria esta-

bilidad para hacerse cargo de ella. No obstante, dicha resolución no pudo ser ejecutada hasta diez meses más tarde, cuando, una vez localizada la niña en Alicante, fue trasladada a Badajoz en aplicación de la resolución citada.

La madre se dirigió al Defensor del Pueblo manifestando que su situación familiar había cambiado sustancialmente y solicitando se realizara una nueva valoración social que le permitiera recuperar la custodia de su hija. Finalmente, en el mes de octubre de 2004, se dispuso la reintegración familiar de la menor al domicilio materno, en base a la información remitida por los servicios sociales de su localidad de residencia que corroboraba un cambio positivo y favorable en la situación familiar (0415860).

En otro orden de cosas, han seguido siendo objeto de reclamación, las demoras para la emisión del certificado de idoneidad necesario para acceder a la adopción de un menor extranjero. A este respecto, la Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias informaba de que efectivamente se venían superando los ocho meses para resolver las solicitudes de idoneidad para adopción internacional.

El incremento de demandas, unido a cambios de personal y a contingencias propias del puesto de trabajo, había provocado una acumulación de solicitudes pendientes de valorar, incumplándose el plazo máximo de seis meses establecido para resolver estas solicitudes en el Decreto 46/2000, de 1 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Acogimiento Familiar y de Adopción de Menores en el Principado de Asturias.

En la información enviada a esta oficina se dejaba constancia de que, a fin de no sobrepasar los plazos establecidos, se había valorado la conveniencia de contar con apoyos externos extraordinarios, lo que había dado lugar a acuerdos con una entidad colaboradora que comenzó a trabajar en el mes de octubre. La medida adoptada fue bien recibida por los solicitantes y su aplicación se mantendrá en tanto no se logre la reducción del plazo de resolución de solicitudes (0413624).

Por otra parte, cabe recordar que el artículo 177 del Código Civil establece que el asentimiento de la madre biológica, para la adopción, no podrá prestarse hasta que hayan transcurrido treinta días naturales desde el parto. Esta previsión legal condiciona el tipo de medida protectora que durante dicho periodo puede acordar la entidad pública competente, ya que la posibilidad de que la madre no preste el asentimiento, desaconseja que se formule propuesta de acogimiento preadoptivo y de adopción del menor.

En el escrito remitido al Defensor del Pueblo, una solicitante de adopción hacía referencia a la difícil y dolorosa situación por la que atravesaban ella y su familia a causa de la retirada del bebé que les había sido entregado en acogimiento preadoptivo por la Dirección Territorial de Bienestar Social de Valencia, reclamado después por la madre biológica en el plazo de los treinta días que prevé el Código Civil.

La promotora de la queja no cuestionaba la legalidad de las actuaciones, ni pretendía recuperar al niño. Sin embargo destacaba el daño emocional causado a su familia que, tras siete años de espera, recibió al niño tan deseado, y durante 43 días, fue intensificando el vínculo afectivo de forma muy especial con su otro hijo de seis años, al que no sabía ahora cómo explicar la ausencia del bebé. La denunciante solicitaba la modificación en las actuaciones de la citada Dirección Territorial que, conforme a sus declaraciones, diferiría de la forma de actuar en las Direcciones Territoriales en Alicante y Castellón.

En base a lo anterior y con objeto de establecer criterios homogéneos de actuación en la Comunidad Valenciana, la Dirección General de Familia, Menor y Adopciones, de la Consejería de Bienestar Social, dictó, en fecha 12 de noviembre de 2004, la Instrucción número 7/2004, en la que se determinan las medidas de protección que pueden acordarse durante el plazo de que dispone la madre biológica para prestar su asentimiento para la adopción del menor. Dicha Instrucción, que entró en vigor el mismo día de su fecha, vincula a las tres direcciones territoriales de la Consejería y dispone lo siguiente: «Hasta que, transcurridos treinta días desde el parto, la madre biológica del menor no preste su asentimiento para la adopción, las Direcciones Territoriales de Bienestar Social, no podrán proponer el acogimiento preadoptivo y la adopción del mismo.

Mientras tanto, y como complemento a la declaración de desamparo y asunción de la tutela del menor, se acordará, como forma de ejercicio de la guarda, el acogimiento residencia en centro de protección o el acogimiento en familia educadora» (0419416).

En el Informe del pasado año se dejaba constancia de la aprobación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Sin embargo, la falta de desarrollo reglamentario de dicha disposición, ha movido a un número considerable de interesados a dirigirse al Defensor del Pueblo.

Los ciudadanos ponen de manifiesto que no pueden acogerse a los beneficios contemplados en el artículo 9 de la citada Ley, sobre bonificación del 45 por ciento de las cuotas de Seguridad Social a cargo del empleador, en caso de contratación de un cuidador en el hogar de una familia numerosa, cuando ambos ascendientes —o el único ascendiente si es familia monoparental— ejerza una actividad por cuenta ajena o propia fuera del hogar, o bien estén incapacitados para trabajar, ya que no resulta aplicable hasta que se establezcan las condiciones de la citada bonificación de forma legal o reglamentaria.

A este respecto, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha manifestado que la mayor parte de la acción protectora de la Ley requiere un desarrollo reglamentario posterior que constituye una tarea compleja, al estar implicados diversos departamentos ministeriales. Señalaba, asimismo, que los trabajos técnicos de coordinación y realización del proyecto de real decreto se habían iniciado y constituían una de las prioridades inmediatas en materia de protección de la familia de ese Ministerio (0403011, 0417193, 0421016, 0426113 y 0426747).

Por otra parte, la Orden de la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, de 8 de mayo de 2003, por la que se convocaban ayudas por nacimiento y cuidado de hijos, fue objeto de quejas de aquellos ciudadanos que, reuniendo todos los requisitos para la adjudicación de estas ayudas, les habían sido denegadas por falta de dotación presupuestaria.

Solicitada información a la citada Consejería, se pudo constatar que aun cuando la Generalidad había realizado un esfuerzo presupuestario considerable, al incrementar los créditos globales iniciales en un 15 por ciento, para atender al mayor número de solicitudes posible, las expectativas generadas en las familias que reunían los requisitos necesarios habían sido muy superiores a las disponibilidades existentes.

Por ello, esta Institución hubo de recordar a la mencionada Consejería la conveniencia de que las sucesivas convocatorias de estas ayudas se lleven a cabo con el alcance y en los términos que garanticen la mayor seguridad jurídica de los ciudadanos, conforme al artículo 9.3 de la Constitución, y la máxima eficacia de la Administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 103 de nuestra carta magna (0401228, 0402419, 0402504, 0404949, 0405134, 0406734, 0409906, 0410504, 0410810 y 0412355).

9.1.2. *Personas con discapacidad*

La falta de conformidad de los ciudadanos con el grado de discapacidad reconocido de acuerdo con las previsiones contenidas en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, regulador del procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, es cuestión que se viene planteando cada año en mayor número de quejas. La valoración técnica realizada por los profesionales y facultativos en sus respectivas especialidades, no es susceptible de ser supervisada por el Defensor del Pueblo, lo que motiva la inadmisión de gran parte de dichas quejas. Sin perjuicio de ello, debe subrayarse la reiteración de algunas cuestiones, como la falta de consideración de ciertas dolencias crónicas de carácter invalidante que pudieran englobarse dentro del grupo de enfermedades raras o poco frecuentes y de las que, al no existir datos epidemiológicos suficientes, resulta difícil, en ocasiones, determinar su alcance (0400872, 0401368, 0401877, 0402704, 0403225, 0410968, 0411617, 0412615, 0413314, 0414082, 0414092, 0416422, 0416524, 0419535, 0420754, 0422237, 0424896 y 0426222).

De otra parte, se siguen detectando retrasos en la tramitación de las solicitudes. Respecto a este asunto, la Consejería de Empleo y Servicios Sociales del Gobierno de Canarias ponía de manifiesto que, en diciembre del año 2000, se habían realizado obras en el edificio ocupado por el centro base de atención a minusválidos, lo que, junto al progresivo aumento de los procedimientos para los que resulta necesario el dictamen técnico facultativo del equipo de valoración y el aumento de población mayor de sesenta años con discapacidades, originaba el considerable retraso que, en algunos casos, superaba los quince meses.

Para solucionar el asunto se había previsto la contratación de personal, al amparo de los convenios en materia de inserción laboral con el Servicio Canario de Empleo y se implantó una nueva aplicación informática para agilizar las múltiples solicitudes. Al mismo tiempo se estaba estudiando la modificación de la normativa para que, en determinados procedimientos, no sea requisito previo el reconocimiento del grado de minusvalía, y la suscripción de convenios de colaboración con las consejerías de educación y sanidad, para mejorar la coordinación de los recursos en la red pública de servicios (0308041).

La demora de un año en dictar resolución de valoración de minusvalía supuso, para un reclamante de Valencia, la pérdida de la prestación familiar por hijo a cargo durante dicho periodo. En las actuaciones realizadas, se pudo comprobar que el interesado desconocía la necesidad de presentar la solicitud de la prestación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, junto con el resguardo de la solicitud de valoración, para que pudieran reconocerle efectos económicos desde dicha fecha.

Por ello, esta Institución considera que los órganos responsables de tramitar la valoración de las minusvalías, además de incrementar sus esfuerzos para agilizar la tramitación de las solicitudes presentadas, deben prestar especial atención a la información que se facilita a los interesados para que puedan acogerse a todos los beneficios que en función de su condición de minusválidos pudieran corresponderles (0309952).

Asimismo en relación con las valoraciones de minusvalía, en el Informe del pasado año se adelantaba la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuya falta de desarrollo reglamentario ha dado lugar a un número apreciable de reclamaciones. Como se recordará, el artículo 1.2 de la citada Ley establece que tendrán la consideración de personas con discapacidad, aquellas a quienes se haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, y, en todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía igual o superior al 33 por 100, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

No obstante lo anterior, los ciudadanos que se dirigen a las comunidades autónomas competentes, para el reconocimiento de dicho grado, no recibían respuesta adecuada a su pretensión por la inexistencia de criterios uniformes para la homologación de grado solicitada.

Ante las dudas suscitadas en la interpretación de la Ley, en la última reunión del pleno de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la valoración del grado de minusvalía, los representantes de las diferentes comunidades autónomas plantearon esas dudas, comprometiéndose el Instituto de Mayores y Servicios Sociales a elevar dicha consulta a los servicios jurídicos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. A partir del mes de noviembre, y hasta tanto no se realice el desarrollo reglamentario previsto en la Ley, no se requerirá un previo reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía en el ámbito de los servicios sociales, ya que se considera que la equiparación se realiza *ope legis*, en virtud del citado texto legal, y puede acreditarse por los interesados con la resolución de concesión de la pensión de la Seguridad Social, o mediante cualquier otro medio válido en Derecho. No obstante, el Defensor del Pueblo no dará por concluidas sus actuaciones hasta que se garantice la adecuada seguridad jurídica en esta materia (0420700, 0421324 y 0421379).

La atención que reciben las personas con discapacidad en los recursos de carácter residencial, es objeto de preocupación constante por parte de esta Institución. Aun comprendiendo las difíciles circunstancias que pudieran presentar algunos residentes de los centros de atención a discapacitados psíquicos, la realidad de acontecimientos más o menos violentos entre los usuarios requiere, en cualquier caso, la adopción de medidas y pautas de actuación dirigidas a su eliminación.

En este sentido, pueden traerse a colación las medidas adoptadas por la Consejería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales de la Junta de Galicia, a fin de mejorar la convivencia en el centro de atención a discapacitados psíquicos de Redondela. En concreto, se puso en funcionamiento un nuevo protocolo de actuación para la conten-

ción y otras recomendaciones terapéuticas; se habilitó un nuevo comedor para residentes; se pusieron en marcha medidas para mejorar e incrementar las actividades de formación y cualificación del personal; se revisó y amplió el horario y calendario de actividades que venían realizando los residentes en las aulas y pretalleres; se iniciaron algunas actividades fuera del centro, y se incrementaron las intervenciones en el programa de orientación familiar (0216297).

En el apartado siguiente, referido a la tercera edad, se hace referencia a la presentación por parte del Gobierno del Libro Blanco de la Dependencia al Congreso. Sin perjuicio de ello, parece conveniente señalar aquí que, el fenómeno de la dependencia, no debe quedar reducido únicamente a las personas mayores, sino que puede afectar a todas las edades. Se estima, según el citado Libro Blanco, que la población dependiente severa y grave es de 1.125.190 personas, de las cuales 826.551 tienen más de 65 años. Además hay 1.657.400 personas que necesitan ayuda para alguna actividad de la vida diaria. Sin duda, una adecuada atención a las situaciones de dependencia requerirá el desarrollo de un amplio conjunto de programas y servicios hoy claramente insuficientes.

En el caso de los discapacitados jóvenes, con un elevado grado de dependencia, la carga de su atención recae fundamentalmente en sus padres. Con la edad, las dificultades se incrementan, tanto por los conflictos de la convivencia, como por la disminución de la capacidad de los propios padres. Las demandas de atención residencial en estas circunstancias son una constante en las quejas que cada año recibe el Defensor del Pueblo.

En este sentido, el fallecimiento del padre de una minusválida psíquica, con un 78 por 100 de minusvalía y 36 años de edad, supuso para la madre un sobreesfuerzo añadido que motivó su solicitud de plaza en una residencia. No obstante, la aplicación del baremo dejaba la solicitud en el puesto 92, de una lista de demanda de 240 personas, en la Comunidad de Madrid (0315414).

En otro caso, el fallecimiento de la madre y cuidadora de un discapacitado psíquico, supuso la revisión de la puntuación asignada en la solicitud que tenía planteada, desde el año 1998, quedando resuelto el caso con la adjudicación de la plaza solicitada (0310277).

A este respecto, la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, ha dejado constancia de su compromiso para la ampliación de la red sociosanitaria, hasta completar el amplio abanico necesario para dar respuesta a los diferentes problemas que afectan a las personas con discapacidad. Compromiso, no obstante, condicionado a los recursos que cada año se determinen en los presupuestos correspondientes. Todo ello, tras ponerse de manifiesto la inexistencia de un centro adecuado a las características de un menor de diecisiete años, con un grado de minusvalía del 75 por 100 y necesidad de atención de tercera persona.

De acuerdo con la prescripción de los distintos facultativos que habían atendido al menor, éste requería una atención residencial que mantuviera una supervisión constante de su situación. Al cabo de un año, los padres encontraron una vivienda tutelada, de carácter privado, a cuyas mensualidades no podían hacer frente, siéndoles facilitada una prestación económica individualizada que cubre parte del importe de la vivienda. También se dieron por concluidas de forma favorable las actuaciones, en el caso de un menor

de dieciséis años, con graves trastornos de conducta, que llevaba desde el año 2002 solicitando un centro adecuado a sus características (0308568 y 0314969).

Por otra parte, la accesibilidad universal propugnada por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, requiere sin duda una implicación activa de los poderes públicos para lograr la eliminación de las barreras que dificultan la plena integración de las personas con discapacidad en nuestra sociedad.

Entre dichas barreras, merece mención especial la accesibilidad de los medios de transporte, tanto mediante la sustitución progresiva de los actuales vehículos por otros adaptados a las necesidades de los distintos usuarios, como a través del incremento de la sensibilidad de todos los ciudadanos y, en especial, de los responsables de esos servicios.

Por ello, el Defensor del Pueblo, al conocer a través de los medios de comunicación la expulsión de un autobús de transporte público de un joven de 13 años en silla de ruedas y su madre, porque a criterio del conductor de dicho vehículo, la silla abultaba y ocupaba mucho espacio, se iniciaron actuaciones ante la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, para que informase sobre las medidas que en este ámbito pudieran adoptarse. Debe dejarse constancia, así mismo, de los trabajos iniciados en la Comunidad de Madrid para adecuar los reglamentos de las empresas de transporte urbano, de forma que permitan la entrada en los autobuses de las sillas desplegadas (F0400057).

Se han emprendido también actuaciones por parte de esta oficina en materia de accesibilidad, como por ejemplo, la modificación de las condiciones de aparcamiento de las personas que disponen de la tarjeta europea de minusválidos; la concesión de estas tarjetas; la instalación de campanas en diversos pasos de peatones con semáforo, o la eliminación de barreras en edificios públicos (0401903, 0410176 y 0420838).

9.1.3. Tercera edad

La Constitución Española obliga a los poderes públicos a promover, con independencia de las obligaciones familiares, el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad, mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. El Defensor del Pueblo ha venido insistiendo, en todos sus informes anuales, en la necesidad de reforzar las estructuras y recursos imprescindibles para garantizar el bienestar de las personas mayores.

La cada vez mayor esperanza de vida de los ciudadanos plantea a la sociedad unos desafíos que no han obtenido, hasta el momento, las respuestas suficientes por parte de los poderes públicos. Así se desprende claramente de los escritos dirigidos al Defensor del Pueblo y de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas «Opiniones y actitudes sobre la familia».

De acuerdo con dicha encuesta, la prioridad de las familias españolas es el desarrollo de la atención a las personas dependientes. El sesenta y ocho por ciento de los encuestados considera que la ayuda a las personas que no pueden valerse por sí mismas debe ser la medida prioritaria del Gobierno para las familias. Además, los encuestados

consideran (94,3%) que los servicios sociales deberían cubrir las necesidades de atención de las personas mayores.

El Defensor del Pueblo ha conocido con agrado que el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales presentó, en el último Consejo de Ministros del año al que se refiere este informe, el Libro Blanco de la Dependencia. Este texto se presenta a las Cortes Generales como referente, antes de presentar el proyecto de Ley de Atención a las Personas Dependientes que esta Institución viene solicitando en los últimos informes.

Las demandas planteadas ante el Defensor del Pueblo inciden en la escasez de apoyos a la permanencia de las personas mayores en su domicilio. Las dificultades familiares para atender las veinticuatro horas del día a personas mayores, que progresivamente van perdiendo sus facultades físicas y, en ocasiones mentales, obligan a solicitar de los servicios sociales una ayuda a domicilio. Sin embargo, existen dificultades para acceder a dicha ayuda. En el informe remitido por la Diputación Provincial de Salamanca en relación con la reclamación de un matrimonio, ambos de ochenta años, y sin apoyo alguno, puso de manifiesto que los solicitantes se encontraban en lista de espera desde hacía dos años y continuarían en esta situación hasta que se fueran produciendo bajas entre los actuales beneficiarios.

Se señalaba asimismo que, durante el año 2003, las bajas definitivas y provisionales habían permitido dar 433 altas, existiendo en la fecha del Informe un total de 522 personas en lista de espera, de las que 141 tenían puntuación más elevada que los solicitantes, por lo que resultaba muy improbable que a lo largo del año 2004 pudieran ser atendidos por este servicio (0400537).

En el mismo sentido, una ciudadana de Ávila ponía de manifiesto su disconformidad ante la comunicación recibida, en la que se le requería el abono en el año 2002, de 2,40 euros la hora, cuando, desde 1999 fecha en que se le prestaba este servicio, venía pagando 1,50 euros al mes. La subida suponía unos 60 euros al mes, a los que no podía hacer frente. En el informe facilitado por la Diputación Provincial de Ávila se señalaba que, desde la fecha de concesión de la prestación a la interesada, la misma había atravesado por distintas vicisitudes tanto en el plano económico como horario, lo que había motivado las restricciones introducidas en las disposiciones que regulan dicha prestación (0308592).

Otro grupo de solicitudes se refiere a los centros de día para personas mayores o a las residencias de mayores para estancia temporal. Estos recursos permiten a los cuidadores habituales disponer de cierto tiempo para atender sus obligaciones laborales o de otra índole, y resultan de gran ayuda para la permanencia de las personas dependientes en su ámbito familiar. No obstante, la desproporción existente entre las solicitudes y las plazas disponibles está generando también notables dificultades para acceder a esas plazas (0313951 y 0419944).

Sin perjuicio de cuanto antecede, las demandas de plaza en residencia pública de la tercera edad siguen siendo las que concitan el mayor número de quejas ante el Defensor del Pueblo. En este ámbito, como en años anteriores, debe dejarse constancia de que el continuo incremento de plazas ofertadas por las administraciones públicas no alcanza a cubrir las progresivas necesidades que se plantean a las personas mayores y sus familiares (0419944, 0423532 y 0423759).

Cuando en su escrito los interesados ponen de manifiesto la dificultad en acceder a la plaza requerida, debido al número de solicitudes existentes, no cabe actuación concreta de esta Institución, toda vez que al asignarse las plazas mediante la aplicación del baremo correspondiente, cualquier intervención del Defensor del Pueblo podría ir en contra del mejor derecho de otra persona. No obstante, en ocasiones se plantea la posible inadecuación del propio baremo para priorizar las situaciones de mayor necesidad. Este sería el caso del baremo que recoge la Orden de 13 de julio de 1998, sobre tramitación de solicitudes y adjudicación de plazas en las residencias de mayores que integran la red pública de la Comunidad de Madrid.

Con la aplicación del baremo hoy vigente, la solicitud de un ciudadano de setenta y ocho años que vivía solo, y cuyas limitaciones físicas le impedían continuar en su domicilio, había pasado de 86 puntos, concedidos en un primer momento, a 77 puntos tras ingresar en una residencia privada para recibir la atención que necesitaba debido a su deterioro. Además, las tablas por las que se valoran los ingresos económicos de los solicitantes no se han modificado desde su aprobación, pese a que la propia norma prevé su revisión anual.

En algunos escritos dirigidos al Defensor del Pueblo, los interesados subrayaban la necesidad de atribuir una mayor puntuación a aquellos solicitantes que, no habiendo accedido a plazas de la red pública, requieren ingresar en residencias privadas con un alto esfuerzo económico para sus familiares más próximos, al no alcanzar los recursos propios del solicitante los elevados costes de las mismas, y carecer de los medios necesarios para facilitarle la atención precisa en su propio domicilio (0313540 y 0419661).

En otro caso de solicitud de residencia para mayores, se planteaba que la plaza concedida no reunía las condiciones adecuadas para hacer frente a la situación de la solicitante. En un primer momento se había informado al interesado de la imposibilidad del cambio; sin embargo, recibió respuesta favorable al constatarse que la residencia asignada no reunía condiciones para el desplazamiento en silla de ruedas debido a las barreras existentes en la misma (0403386).

Otro aspecto reiterado en anteriores informes que merecería la atención de la futura regulación sobre la dependencia, se refiere a las solicitudes de traslado a residencias de distinta Comunidad autónoma a aquella en la que la persona mayor tenía su domicilio. Desde el año 1997, a partir de las transferencias de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales a las comunidades autónomas, el Defensor del Pueblo ha venido recibiendo un considerable número de quejas de ciudadanos que, necesitando ingresar en una residencia de la tercera edad, encuentran graves dificultades para, en unos casos, retornar a la Comunidad autónoma de la que son originarios y, en otros, acceder a centros próximos a las localidades de residencia de sus familiares más allegados.

En este sentido, se viene propugnando la conveniencia de buscar fórmulas de acuerdo, o convenios entre comunidades, que ofrezcan alternativas, como permutas o acuerdos de financiación, que permitan cohonestar el respeto al ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas y la satisfacción de la legítima aspiración de los residentes.

Sobre este asunto, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, en junio de 1997, se mostraba propicio a desarrollar un sistema que posibilite los referidos traslados. Sin

perjuicio de ello, en febrero de 2000, el Instituto ponía de manifiesto que, a través de la Comisión de Prioridades del Plan Gerontológico, había intentado abordar el problema, mediante una iniciativa de coordinación entre dichos entes autonómicos. Pero, al parecer, sólo respondieron tres comunidades autónomas al tema planteado.

A pesar del tiempo transcurrido desde la efectividad de las transferencias, se constata que el problema expuesto sigue sin respuesta adecuada, dando lugar a situaciones como la planteada, ante esta Institución, por un residente en Alcalá de Henares, en cuyo escrito sustancialmente exponía que su madre, de noventa y dos años, ocupa plaza en una residencia pública de Segovia, desde el 8 de enero de 1998, solicitando, el 15 de diciembre de 2003, su posible traslado a una residencia de Alcalá de Henares, por ser la localidad donde residen dos de sus tres hijos que se ocupan y mantienen una relación continua con ella.

A la solicitud del interesado se respondió desde la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, informando de la imposibilidad de realizar el traslado, ya que los únicos que se llevan a cabo son los que tienen lugar entre los centros que forman parte de la red pública de dicha Comunidad. Señalaba asimismo que, cuando la madre ingresó en la residencia de Segovia, en 1998, le era de aplicación la normativa vigente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que no contempla la posibilidad de traslado a la Comunidad de Madrid.

El Defensor del Pueblo debe insistir en la necesidad de eliminar los obstáculos a la movilidad de las personas mayores, máxime cuando la pretensión de cambiar de centro se debe a circunstancias tales como el mantenimiento de las relaciones familiares y de amistad, o bien resulta obligado por razones de salud. Por ello, ha iniciado de nuevo actuaciones con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al objeto de que se estudien posibles fórmulas para articular sistemas que faciliten el traslado de usuarios entre comunidades autónomas, sin que ello suponga merma del ámbito competencial de cada una de ellas (0411815 y 0418561).

El trato recibido en los distintos recursos para personas mayores, es también objeto de algunas reclamaciones. Cuando la titularidad del centro es de carácter privado, la intervención del Defensor del Pueblo se limita a instar la actuación de la Administración competente para inspeccionar y, en su caso, sancionar la posible irregularidad (0400384).

En las residencias de titularidad pública, aun cuando la gestión se encuentre delegada, la Administración debe ejercer un control permanente que permita comprobar el cumplimiento de las condiciones técnicas que rigen la prestación de cuidados a los residentes, con el nivel de calidad exigido. En este sentido, pueden citarse las actuaciones seguidas en torno a la reclamación de una residente de centro para mayores. En este caso, la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid hubo de requerir a la dirección de la residencia implicada, el establecimiento de un registro de la administración horaria de los medicamentos, así como extremar el cuidado en garantizar la disponibilidad, en todo momento, de las hojas de reclamaciones para los usuarios (0418911).

El deficiente funcionamiento de la calefacción en un centro de día de la tercera edad motivó las actuaciones seguidas con el Ayuntamiento de Ribadeo que finalizaron al tener

constancia de que, en el año 2004, previa la aprobación de la dotación presupuestaria necesaria, se había procedido a la sustitución del sistema de radiadores existente por unos más adecuados para el clima de la zona donde se ubica el centro (0401158).

Cuando las cuestiones planteadas afectan a las potestades de organización interna de la Administración, la intervención del Defensor del Pueblo sólo resulta procedente si se aprecia de un modo directo una vulneración de los derechos constitucionales cuya defensa tiene atribuida esta Institución. Por ello, al conocer que una corporación local proyectaba convertir el centro en el que actualmente se desarrollan las actividades culturales y lúdicas para el colectivo de mayores, en nueva sede del Ayuntamiento, la actuación del Defensor del Pueblo consistió en comprobar la previa tramitación del oportuno expediente administrativo y la aprobación de la decisión por mayoría absoluta de los votos en un pleno del Ayuntamiento celebrado al efecto, en el que además se contemplaba una nueva ubicación para el centro de mayores (0402879).

En otro orden de cosas, las quejas recibidas sobre la gestión del Programa de Termalismo Social que desarrolla el Instituto de Mayores y Servicios Sociales inciden, en su mayoría, en la escasa puntuación que los ciudadanos consideran se asigna a su solicitud. Sobre este asunto, en su día el Defensor del Pueblo formuló una recomendación, al objeto de que a los solicitantes de plaza se les comunicase la puntuación obtenida haciendo mención de los puntos por cada uno de los factores objeto de valoración, a fin de dotar de mayor seguridad y transparencia al proceso de adjudicación de plazas.

En la contestación remitida, en el año 1996, se señalaba la aceptación de dicha recomendación que sería puesta en práctica en el año 1997. De la información recibida este año se desprende que la aplicación informática con que contaba el Instituto no estaba preparada para facilitar la información desglosada de la puntuación, por lo que en el año 1997 se detectaron numerosos errores, sobre todo en aquellos expedientes que hacían uso de la posibilidad de unir la solicitud a la de otra persona, grupo que alcanza a más del 30 por ciento del total. Ello motivó que el citado Instituto desistiera de comunicar esa información hasta la actualización total de la aplicación informática de gestión, cuya puesta en marcha se prevé para la próxima temporada 2005 (0311883 y 0314247).

9.2. Seguridad Social

9.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

En relación con este apartado cabe hacer referencia, en primer lugar, a algunas quejas en las que los promotores exponían su disconformidad con los procedimientos recaudatorios seguidos contra ellos por la Tesorería General de la Seguridad Social, por considerarles al descubierto en la cotización al Régimen Especial de la Seguridad Social de Empleados de Hogar. Sin embargo, la cuestión básica que subyacía en dichas quejas era que nadie había prestado en sus domicilios ningún servicio como empleado de hogar, por lo que cabía presumir un uso fraudulento de su identidad por alguna otra persona, formalizando su inscripción en dicho régimen como cabeza de familia, así como la correspondiente afiliación y alta del trabajador.

Teniendo en cuenta las alegaciones formuladas, dichas quejas fueron admitidas a trámite, iniciándose la correspondiente investigación ante el mencionado servicio común de la Seguridad Social, el cual, en sus informes, señalaba que, con independencia de adoptar medidas necesarias para regularizar las distintas situaciones relativas a la formalización de las bajas de los trabajadores y de la exigencia de las cotizaciones, resultaba indispensable que los interesados acreditaran fehacientemente las alegaciones planteadas, para lo que era preciso efectuar las investigaciones necesarias para determinar la existencia o no de fraude, con presentación de la correspondiente denuncia ante el juzgado, por si los hechos fueran constitutivos de delito. Y una vez que existieran pronunciamientos sobre dicho asunto, dictar las resoluciones procedentes (0201046 y 0216462).

En esta materia, también se han realizado actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social, en relación con la improcedencia del mantenimiento de alta en el Régimen General de un trabajador, por no reunir los requisitos de inclusión en el mismo, así como también en relación con el error padecido en la mecanización de la baja del trabajador afectado, en dicho régimen, lo cual incidía en el derecho a prestaciones y obligaciones en la cotización, habiendo quedado resueltas favorablemente las quejas planteadas al respecto (0315452 y 0410712).

Como en ejercicios anteriores, son numerosas las quejas planteadas por trabajadores en las que muestran su disconformidad con los datos reflejados en los informes de vida laboral emitidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, por no figurar en los mismos determinados periodos en alta en la Seguridad Social, a pesar de acreditar los trabajos reclamados. En muchos de estos casos, se aporta documentación relacionada con el asunto, así como también el testimonio de terceros, lo que hace presumir, según los propios interesados, que deberían existir datos sobre su alta en las fechas alegadas.

Una vez valoradas las alegaciones y la documentación aportada, y teniendo en cuenta las repercusiones que de todo ello pueden derivarse en orden a las prestaciones, muchas de esas quejas han sido admitidas a trámite ante la Tesorería General de la Seguridad Social, y en algunos casos específicos, referidos al reconocimiento del derecho a prestaciones, ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En los informes elaborados por dichos organismos, tras examinar las circunstancias concurrentes en cada caso, se procede a revisar los antecedentes existentes en materia de alta y cotizaciones a la Seguridad Social, con la subsanación de los errores que se hubieran podido producir, emitiendo un nuevo informe de vida laboral, en el que se reconocen total o parcialmente los periodos reclamados por el interesado, así como las repercusiones que puedan derivarse en relación con el derecho y determinación de la cuantía de la prestación de que se trate (0309726, 0312845, 0313538, 0314200, 0316332 y 0407381).

En otros informes de la mencionada Tesorería General de la Seguridad Social sobre esta materia, se pone de manifiesto la dificultad legal de atender las reclamaciones formuladas por las personas interesadas ya que, en muchos casos, las obligaciones de formalización de las altas en los distintos regímenes de la Seguridad Social fueron incumplidas, o se efectuaron fuera de los plazos establecidos, sin que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 102 de la Ley General de la Seguridad Social y 35.1 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, puedan darse efectos retroactivos a las mismas. Dada la difi-

cultad legal existente, podría ser de aplicación en estos casos la exigencia de responsabilidad, en materia de prestaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 de la Ley General de la Seguridad Social.

En tal sentido cabe significar que, ante la inexistencia de datos relacionados con las altas de las personas reclamantes, a pesar de las alegaciones formuladas por éstas aportando soportes documentales que pudieran hacer presumir que dichas altas efectivamente se produjeron, corresponde a la propia entidad de la Seguridad Social adoptar las medidas necesarias para que, una vez valoradas las pruebas aportadas y considerando que las mismas sean suficientes, se subsanen las deficiencias que se hubieran podido producir, sin que recaigan exclusivamente sobre la parte interesada las consecuencias que de todo ello se pudieran derivar.

Mención especial requiere la cuestión planteada en otra queja, en la que su promotor exponía las dificultades encontradas para que le fuera expedido, por parte de la dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondiente, un certificado en el que constase estar al corriente en el pago de cotizaciones a la Seguridad Social pues, de acuerdo con la información telefónica que le había sido facilitada, debía efectuarse a través de internet. En el informe emitido por la Administración sobre dicho asunto, se señalaba, en primer lugar, que no se había podido comprobar la denuncia formulada por el interesado, y en segundo término, que se habían impartido instrucciones a los funcionarios de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el sentido de facilitar los certificados de cotización solicitados, en presencia de la persona interesada, reiterándose, en consecuencia, las instrucciones dadas para que las certificaciones se entregaran en el momento de su solicitud (0411779).

Dentro de este apartado, cabe resaltar la queja formulada por una trabajadora por cuenta propia y en alta en el Régimen Especial Agrario, en la que exponía que, sin haber formulado solicitud de nueva opción por mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales distinta de aquella con la que tenía cubierta la prestación de incapacidad temporal de dicho Régimen Especial, derivada de contingencias comunes, se había dictado una nueva resolución, estimando favorablemente la petición de una nueva entidad colaboradora. En el preceptivo informe de la Tesorería General de la Seguridad Social, se señalaba que la solicitud de nueva opción no había sido efectuada por la persona interesada, sino directamente, en su nombre, por la nueva mutua asignada. Dicha actuación irregular había motivado actuaciones por parte del citado Servicio Común de la Seguridad Social, en las que se ponía de manifiesto la necesidad de que, en todo momento, se cumpla la normativa reguladora de esta materia, criterio finalmente admitido por la entidad, que justificaba su intervención por motivos de colaboración administrativa y señalaba que dejaría de efectuar tales acciones.

Con independencia de todo ello, esta Institución instó a la Tesorería General de la Seguridad Social la conveniencia de que el citado asunto fuera puesto en conocimiento de la entonces Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, órgano del Ministerio de Trabajo que tiene atribuidas las competencias de coordinación y tutela de la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por si resultara procedente realizar cualquier otro tipo de actuación al respecto (0316083).

9.2.2. Cotización y gestión recaudatoria

Sobre la aplicación del artículo 20 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, reguladora del convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social, se han planteado varias quejas, dado que el citado precepto no permitía que los trabajadores mayores de 55 años, cuya relación laboral se hubiese extinguido a través de un expediente de regulación de empleo, incrementarían la base de cotización del convenio especial suscrito con la Tesorería General de la Seguridad Social hasta cumplida la edad de los 61 años, lo cual podría ser discriminatorio en relación con los trabajadores menores de dicha edad, ir en contra del principio de libertad de negociación y acuerdo en dicha materia, y repercutir en las prestaciones que se pudieran causar en el futuro.

Estudiada la cuestión planteada en la queja, se solicitó informe de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que en su contestación manifestaba que tal regulación era consecuencia de lo previsto en la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, sin que se apreciara diferencia de trato entre los colectivos afectados, ni fuera en contra de la negociación y acuerdo entre las partes negociadoras del expediente de regulación de empleo.

Del resultado de las actuaciones practicadas al respecto, se dio el oportuno traslado a los interesados. Sin embargo, y a pesar del criterio inicialmente mantenido, con posterioridad se ha dictado la Orden TAS/3862/2004, de 22 de noviembre, modificando el citado artículo 20, y permitiendo incrementar la base de cotización en estas situaciones, con carácter voluntario, cuando así se solicite por las personas afectadas. De la solución finalmente dada a este asunto se ha facilitado la correspondiente información a esta Institución por parte del citado órgano del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (0317161, 0317203, 0400064 y 0400147).

Como se ha venido haciendo constar en informes anteriores, un gran número de quejas recibidas en materia de Seguridad Social se refiere a los procedimientos recaudatorios seguidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, especialmente sobre descubiertos en la cotización a determinados regímenes especiales y, en menor medida, a otros recursos del Sistema de la Seguridad Social, tales como percepción indebida de prestaciones.

Las causas en las que se basa la disconformidad de los interesados son varias. Entre ellas, cabe destacar las relativas a la improcedencia de las cuotas reclamadas, por corresponder a periodos en los que no existía la obligación de cotizar o en que las mismas ya habían sido ingresadas, improcedencia de los embargos practicados, tanto de cuentas bancarias, salarios o de bienes, así como inexistencia de notificaciones de actos de gestión recaudatoria o defectos en la práctica de las mismas.

En aquellas quejas que reunían los requisitos para su admisión a trámite se solicitaron los preceptivos informes de la Tesorería General de la Seguridad Social, en los que, teniendo en cuenta las alegaciones formuladas por los interesados, las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso y lo dispuesto en la normativa reguladora, se procedía a la anulación de todas o parte de las cuotas reclamadas, con devolución de las cantidades a que hubiera lugar (0315982, 0316679, 0401834, 0411978, 0412218, 0412981 y 0413158).

Sobre errores padecidos en el embargo de bienes inmuebles, como consecuencia de procedimientos recaudatorios seguidos por descubiertos en la cotización al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, y a tenor de las alegaciones planteadas al respecto por un interesado, se han seguido actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social. En el informe recibido, tras aclarar las causas que habían motivado las deudas contraídas por el interesado, así como los pagos efectuados, se significaba que en base a las certificaciones expedidas por el Registro de la Propiedad se había procedido al embargo de una finca que ya había sido vendida previamente, por lo que se podría haber producido un error por parte del citado Registro. Y en lo que se refiere a otro inmueble, también embargado, no fueron admitidas las alegaciones del interesado, ya que la escritura de compra-venta privada aportada carecía de valor ante terceros. En el escrito de finalización de actuaciones, se advertía al interesado de la posibilidad de que, ante los errores padecidos en el embargo de los repetidos bienes inmuebles y los gastos de peritación que ello le había ocasionado, podía exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración afectada, de acuerdo con lo establecido en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0305925).

Respecto al embargo de cuentas corrientes, cabe resaltar las actuaciones seguidas con motivo de una queja, en la que la persona interesada planteaba su disconformidad con el embargo de su cuenta corriente, por parte de la correspondiente dirección provincial de la Tesorería General, motivado por descubiertos en la cotización al Régimen General de la Seguridad Social y al Especial de los Trabajadores Autónomos. La cuenta embargada se nutría exclusivamente de la pensión no contributiva que tenía reconocida.

Teniendo en cuenta la problemática planteada en la queja, se solicitó el preceptivo informe de dicha Tesorería General, la que en su contestación, además de especificar las circunstancias de hecho que habían concurrido en el caso, así como los embargos que se habían efectuado en la cuenta del interesado, exponía el criterio a mantener en estos casos, en el sentido de que cuando se ingresen en cuentas bancarias solamente pensiones o salarios, y siempre que haya transcurrido un mes hasta nuevo ingreso, los límites para poder embargar estarán determinados por el importe de dichos salarios y pensiones. El resto se considerará depósito bancario, practicándose el embargo sobre las cantidades que excedan del salario o pensión del mes de que se trate, teniendo en cuenta al respecto lo previsto en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Sobre dicho criterio, esta Institución en el escrito de admisión de la queja a trámite, ya había formulado las pertinentes consideraciones, en el sentido de que en estos casos el embargo solamente procedería en el supuesto de que el saldo en cuenta corriente fuera superior a la cuantía de la pensión percibida (0313899).

En cuanto a procedimientos seguidos en vía ejecutiva por la Tesorería General de la Seguridad Social por cobro indebido de prestaciones por desempleo, se han seguido actuaciones con motivo de dos quejas. En la primera de ellas, la interesada se mostraba en desacuerdo con los importes reclamados, ya que los débitos correspondían a su esposo fallecido, del que se encontraba separada. Considerando que la queja reunía los requisitos para su admisión a trámite ante la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que se seguía el procedimiento en vía ejecutiva, se recabó informe del referido servicio

común. En la contestación dada al respecto, se indicaba que se iban a realizar los trámites oportunos por si procedía la derivación de responsabilidad a los herederos del deudor, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 26 de octubre, aplicable en este caso, con devolución a la interesada de los ingresos ya efectuados (0308821).

En la otra queja, una vez solicitados los pertinentes informes de la propia Tesorería General de la Seguridad Social y del Servicio Público de Empleo Estatal, por parte de éste se ponía de manifiesto que, a la vista de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de los de Alicante, se había procedido a suspender la ejecución de la deuda reclamada, dando instrucciones a la dirección provincial afectada a fin de que, de acuerdo con las posibilidades económicas de la interesada, y dentro de los límites legales establecidos, se fraccionara el pago de la deuda (0009424).

En el Informe del pasado año ya se hacía mención a una queja en la que se ponían de manifiesto las dificultades encontradas en la aplicación del Sistema de Remisión Electrónica de Datos (RED), sobre cuya cuestión se han recibido quejas nuevas. En una de ellas, sustancialmente se hacía referencia a la comunicación recibida de la Tesorería General de la Seguridad Social, instando a la incorporación obligatoria al citado Sistema RED, y se denunciaba asimismo el mal trato sufrido al solicitar aclaraciones sobre dicha cuestión.

En otro caso, la interesada mostraba igualmente su disconformidad con la exigencia de la aplicación del indicado Sistema para efectuar la liquidación de cotizaciones al Régimen Especial Agrario, teniendo en cuenta que, en muchos casos, se trata de empresarios individuales que carecen de medios informáticos para cumplir la citada obligación.

Solicitados los preceptivos informes, la Tesorería General de la Seguridad Social en sus contestaciones hacía referencia a la necesaria implantación del Sistema RED para aquellas empresas, agrupaciones de empresas y demás sujetos responsables, que tengan más de diez trabajadores en alta, y les sean de aplicación reducciones, bonificaciones o cualesquiera otros beneficios en materia de cotización a la Seguridad Social, ya que el intercambio de documentación e información con los interesados redundaría en la mejora y agilización de los procedimientos administrativos, y significando además que se estaban poniendo a disposición de dichas empresas los medios informáticos necesarios. Respecto al caso especial de los pequeños empresarios pertenecientes al Régimen Especial Agrario, se incidía en que estaba en fase de estudio la implantación de un nuevo sistema de transmisión de datos para empresas de menos de quince trabajadores (0310110 y 0412730).

En el capítulo de devolución de cuotas cabe destacar la queja planteada por el hijo de una persona interesada, en la que mostraba el desacuerdo con la resolución dictada por una dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, denegatoria de la devolución de cuotas efectuadas por su padre al Régimen Especial Agrario, como trabajador por cuenta ajena, desde que cumplió la edad de 65 años hasta mayo de 2002, ya que el artículo 11 del Real Decreto Ley 16/2001, de 26 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, por el que se modificaba el artículo 112 de la Ley General de la Seguridad Social, se refería exclusivamente al Régimen General.

La citada queja fue admitida a trámite ante la Tesorería General de la Seguridad Social, por considerar que la normativa anteriormente señalada en que se basaba la denegación no era aplicable al caso planteado en la queja, en función del periodo a que correspondía la devolución de cuotas solicitada. En el informe emitido por la Tesorería General se confirmaban los fundamentos jurídicos de denegación señalada, añadiendo además que el citado Real Decreto-ley 16/2001 había sido derogado por la Ley 35/2002, de 12 de julio, en cuya disposición final primera se preveía que lo establecido en el artículo 112 bis sería de aplicación a los trabajadores por cuenta ajena de los regímenes especiales, con excepción del agrario y empleados de hogar.

A la vista del contenido del citado informe, se solicitó uno nuevo complementario, insistiendo en el hecho de que en el repetido artículo 11 no se hacía referencia alguna a los regímenes de la Seguridad Social que pudieran verse afectados. A dicha solicitud se dio respuesta, señalando que conforme a la consulta realizada la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social y la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social, se consideraba que no procedía la exoneración del pago de cuotas solicitada por el promotor de la queja, de acuerdo con el artículo 112 bis de la Ley General de la Seguridad Social, durante la vigencia del Real Decreto-Ley 16/2001, para los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, sustentando su criterio en las particularidades de la cotización establecida para este régimen, así como también en la posibilidad legal de dar efectos retroactivos a la Ley 35/2002, de 12 de julio.

Estudiados los fundamentos jurídicos en que se basaban los citados informes, se consideró la procedencia de formular al repetido Servicio Común de la Seguridad Social una sugerencia por entender, entre otros argumentos, que la previsión contenida en la disposición final primera número dos del Real Decreto-ley por la que se daba nueva redacción al apartado tercero de la disposición final octava de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con el artículo 112 bis, no surtiría ningún tipo de efectos, quedando en situación de dependencia todas las situaciones que se hubieran producido al amparo de la misma, pues se aplicaría con carácter retroactivo la nueva regulación prevista en la Ley 35/2002, sin que en la misma se hubiera establecido tal retroactividad y sin que ello pudiera servir de base para subsanar las deficiencias contenidas en el Real Decreto-Ley.

La citada sugerencia no fue aceptada. La Tesorería resolvió la improcedencia de la devolución de las cuotas del interesado, confirmando de nuevo que dicho criterio era consecuencia de lo establecido por los órganos anteriormente señalados del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (0216122).

Asimismo en materia de devolución de cuotas, se han realizado otras actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social, procediéndose por las direcciones provinciales afectadas a dictar las correspondientes resoluciones, estimando en todo o en parte la devolución de cuotas solicitada, y en otros casos, debido a las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales competentes, también como consecuencia de los recursos interpuestos por los interesados en disconformidad con las cuotas reclamadas y ya ingresadas (0023754, 0312081 y 0316758).

9.2.3. Prestaciones de incapacidad temporal

En cuanto a las reclamaciones planteadas en relación con esta prestación, cabe citar algunas quejas en las que los trabajadores afectados mostraban su disconformidad con actos y resoluciones adoptados por mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los motivos de disconformidad han sido varios, aunque los más frecuentes se refieren a la denegación del derecho a la prestación, los relativos a las altas médicas, suspensión del derecho a la prestación por no acudir a las citaciones para reconocimiento médico, falta de abono de las prestaciones, extinción de la relación laboral durante la percepción del subsidio, etcétera.

Una vez valoradas las alegaciones de los interesados, se ha procedido a la admisión a trámite de las quejas que se consideraba reunían los requisitos para ello, solicitando informe de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a la vista de las competencias que tiene atribuidas de coordinación y tutela de dichas entidades colaboradoras, concluyendo las investigaciones con la emisión de un informe elaborado de la mutua afectada sobre los hechos denunciados y las medidas adoptadas (0314733 y 0411795).

9.2.4. Incapacidad permanente

Son numerosas las quejas dirigidas a la Institución en las que los interesados exponen su disconformidad con la denegación de la pensión de incapacidad permanente o de la revisión del grado de incapacidad reconocido, debido a que las lesiones padecidas por las personas afectadas no eran constitutivas de incapacidad en grado alguno. Como ya se ha expuesto en informes anteriores, es difícil que el Defensor del Pueblo pueda supervisar los actos o resoluciones dictadas al respecto por las entidades de la Seguridad Social competentes, dado que se basan en antecedentes y dictámenes médicos, que por ser eminentemente técnicos impiden su estudio y valoración por parte de la Institución.

Se han recibido otras quejas, en las que sus promotores planteaban la cuestión de la incompatibilidad de la percepción de la pensión de incapacidad permanente total con la realización de trabajos distintos a los que dieron lugar a la invalidez. Considerando fundadas las alegaciones expuestas en las citadas quejas, se solicitaron los preceptivos informes del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Respecto a una de ellas se señalaba que, por la dirección provincial correspondiente, se habían dictado resoluciones denegatorias, por entender el equipo de valoración de incapacidades que, teniendo en cuenta las lesiones padecidas, el interesado no podía ejercer las actividades pretendidas. Finalmente, y tras proponer una nueva actividad distinta, se declaró la misma compatible con el cuadro clínico residual del interesado. En otro caso, se procedió a suspender el pago de la pensión de incapacidad permanente total por ejercer una actividad incompatible con el estado del titular de dicha pensión, por lo que se siguió procedimiento recaudatorio por la Tesorería General de la Seguridad Social para el cobro de las cantidades indebidamente percibidas. Contra la resolución dictada por la dirección provincial correspondiente del Instituto Nacional de la Seguridad Social, el interesado interpuso demanda ante el juzgado de lo social, que finalmente fue desestimada, por lo que prosiguió la reclamación del reintegro de las prestaciones indebidas (0313859 y 0314701).

Sobre esta cuestión, cabe poner de relieve que, mediante Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 15 de octubre de 2004, se ha reconocido la posibilidad de compatibilizar la prestación de incapacidad permanente total con actividad remunerada, cuando la profesión sea distinta de aquella para la que se declaró la incapacidad, por lo que deberá tenerse en cuenta dicho criterio ante nuevas intervenciones sobre esta materia.

Con motivo de noticias aparecidas en diferentes medios de comunicación, en las que se denunciaba que un trabajador había sufrido lesiones oculares cuando prestaba servicios en una obra, que motivaron su ingreso en varias ocasiones en distintos centros hospitalarios, necesitando silla de ruedas al abandonar el último, tras haber sido dado de alta, y constando en los informes médicos emitidos la existencia de infartos múltiples en rodillas y tobillos, se inició una investigación de oficio ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, dado que, al parecer, le había sido denegada la pensión de incapacidad permanente. En el informe emitido por dicha entidad gestora se indicaba que el Equipo de Valoración de Incapacidades había considerado que las lesiones padecidas por el trabajador afectado no eran definitivas, al no haber agotado las posibilidades de recuperación, por lo que debería seguir en incapacidad temporal, manteniendo el tratamiento establecido al efecto (F0400010).

9.2.5. Jubilación

La problemática más frecuente planteada en las quejas relacionadas con la pensión de jubilación se refiere a las denegaciones de la misma por no tener cubierto el periodo mínimo de cotización exigido. También son numerosas las quejas en las que sus promotores no consideran adecuado el sistema de cálculo de la pensión, especialmente en lo referente a la determinación de la base reguladora, al estimarse para su cálculo la suma de las bases de cotización de los 180 meses inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante, pues es frecuente que, en los últimos años, los trabajadores afectados no hayan efectuado cotizaciones o éstas se hayan realizado por la base mínima, con lo que la cuantía de la base reguladora tenida en cuenta para la determinación de la pensión es muy reducida.

Para paliar tal situación se reclamaba en las quejas que deberían tenerse en cuenta las bases acreditadas durante toda la vida laboral del trabajador. A este respecto, hay que señalar que, en el punto quinto del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, de 9 de abril de 2001, firmado por los agentes sociales, se manifiesta que en el marco de las orientaciones de la recomendación novena del Pacto de Toledo, se recoge dicha aspiración, en el sentido de lograr una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de la cotización y las cuantías de las prestaciones, todo ello a efectos de conseguir una mayor equidad en las pensiones. En tal sentido, existía el compromiso de que en el año 2003, una vez finalizado el periodo de ampliación del cálculo de la base reguladora hasta los quince años, se deberían adoptar las medidas más convenientes para establecer la forma más idónea del cálculo de las prestaciones.

En el Informe correspondiente al año 2002 se hacía referencia a la no aceptación de la recomendación formulada al Instituto Social de la Marina, en el sentido de que las

cotizaciones efectuadas al desaparecido Montepío Marítimo Nacional fueran computadas para tener cubierto el periodo de 1800 días exigido para causar derecho a la pensión del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

Como consecuencia de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo (Sala de lo Social), de 5 de julio de 2004, por la que se establece que, a efectos del reconocimiento de dichas pensiones se consideran computables las cotizaciones al Montepío Marítimo Nacional, se planteó de nuevo la posibilidad de que fuese aceptada la recomendación en su día formulada al indicado Instituto. En la contestación, se señalaba que la sentencia en cuestión no introducía nuevos argumentos jurídicos respecto al criterio mantenido en el informe inicial, sobre el mencionado cómputo de cotizaciones, destacando además que al existir un solo fallo judicial, no existía doctrina jurisprudencial reiterada para ser considerada fuente de Derecho y vincular a la Administración pública. El mantenimiento de tal criterio no permite dar solución a la cuestión planteada en la queja que dio lugar a las distintas actuaciones practicadas al respecto (0107689).

Dentro de este apartado, en el Informe del pasado año se daba cuenta de las actuaciones seguidas con motivo de varias quejas referidas a la disconformidad de los interesados con los efectos económicos derivados del reconocimiento del derecho a pensión del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), como consecuencia de una segunda resolución dictada, teniendo en cuenta que en la primera se había denegado dicha pensión, por no acreditar cotizaciones suficientes. De acuerdo con la normativa aplicable, los efectos económicos se retrotraían al plazo de prescripción de cinco años.

Sin embargo, como consecuencia de la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 11 de junio de 2003, en la que se determinaba que los efectos económicos derivados de la revisión de la cuantía de una pensión, deben retrotraerse a la fecha de efectos iniciales, se planteó de nuevo tal circunstancia al Instituto Nacional de la Seguridad Social. En el informe emitido al respecto, dicho Instituto manifestaba que iba a proceder al estudio de la citada sentencia, al objeto de determinar sus consecuencias, en lo que se refiere al criterio que venía manteniendo en estos casos. En el momento de elaboración del presente Informe no se ha recibido nueva información, lo que ha motivado que se reitere la misma, dando cuenta a los interesados de las actuaciones que se han venido practicando.

9.2.6. Prestaciones de supervivencia

En el Informe correspondiente al año 2003, se hacía referencia al estudio elaborado por la Institución sobre la problemática relativa a la pensión de viudedad en el Sistema de la Seguridad Social, teniendo en cuenta las quejas recibidas. Del mencionado estudio se dio el oportuno traslado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo. Como conclusión del mismo se formularon una serie de propuestas sobre posibles modificaciones de la normativa reguladora de dicha prestación. Algunas de dichas propuestas ya han sido puestas en práctica habiendo sido facilitada la pertinente información por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Sin embargo, faltan aún por desarrollar otras propuestas importantes, entre las que cabe señalar el establecimiento de un subsidio temporal de viudedad por hijos a cargo, o carencia de recursos, o la protección de las denominadas uniones de hecho, por lo que se estima sería conveniente acometer la regulación de los temas planteados (0212746).

En el marco de esta problemática que se viene subrayando, hay que resaltar que siguen planteándose quejas ante la Institución en las que las personas interesadas manifiestan su desacuerdo con la vigente regulación de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, en la que se prevé que no se tendrá derecho a las pensiones del mismo en el supuesto de que el beneficiario tenga derecho a otras de los distintos regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social. Esta situación se produce en la mayor parte de las quejas planteadas en las que a las personas reclamantes se les reconoce pensión de viudedad, por lo que, ante la imposibilidad de percibir simultáneamente ambas, tienen que optar por una de ellas, generalmente por esta última por ser de mayor cuantía, con lo que dejan de percibir la del citado Seguro. Teniendo en cuenta dicha problemática se considera que debería darse una solución a las pretensiones aducidas en las quejas.

Según se desprende del último censo del año 2001, se han producido modificaciones importantes en los hogares españoles, constatándose un cambio importante en el aumento de núcleos monoparentales (cuarenta y uno por ciento más que en 1991), crecimiento que afecta fundamentalmente a los integrados por madres solteras.

En España, el número de mujeres solas con hijos incorporadas al mundo laboral es superior al de otros países de nuestro entorno, y ello debido en gran parte a las deficientes ayudas específicas para tal colectivo. Dicha incorporación presupone que, en su mayoría, estén encuadradas en alguno de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social, efectuando cotizaciones en igualdad de condiciones que el resto de trabajadores.

No obstante, en caso de fallecimiento de la madre, los hijos carecen de la cobertura de la pensión de orfandad absoluta, ya que, en nuestro ordenamiento jurídico, la misma se encuentra vinculada al derecho a percibir pensión de viudedad, circunstancia que en ningún caso se puede producir si no ha existido matrimonio o tan sólo uno de los progenitores ha reconocido legalmente al menor.

En su día, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estimó que la desvinculación de ambas prestaciones no podía realizarse de forma parcial y separada del conjunto de la protección por muerte y supervivencia, en la que se halla integrada, remitiendo su posible regulación a la futura consideración del asunto por parte del Pacto de Toledo, sin que hasta la fecha se haya producido el necesario cambio normativo.

A juicio de esta Institución, tal modificación resulta necesaria y tiene su fundamento en los criterios de solidaridad contributiva y equidad, ya que el huérfano de madre soltera, es absoluto a todas luces, al no existir padre obligado a alimentos. A mayor abundamiento, la causante realiza las mismas aportaciones económicas, al Régimen de la Seguridad Social correspondiente, que cualquier trabajador casado, por lo que no cabe alegar diferencias entre ambos causantes (9900716).

El desconocimiento por parte de algunos ciudadanos de los trámites necesarios para instar prestaciones a las que podrían tener derecho, se puso especialmente de manifiesto en la tramitación de una queja en la que el hermano de la afectada, declarada incapaz permanente absoluta, solicitaba que esta Institución realizara las gestiones necesarias para que se le reconociese una pensión de orfandad absoluta a la misma. Tras larga tramitación, se constató que, previa solicitud del hermano, se le había reconocido dicha prestación, siendo necesario que la beneficiaria ejerciera su derecho de opción entre ésta y la no contributiva que percibía. No obstante, la resolución aprobatoria, debidamente notificada fue rehusada por la interesada.

La Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social competente, teniendo en cuenta las circunstancias de la pensionista, se puso en contacto con el hermano a fin de que promoviese la declaración de incapacidad, especificando que, tan pronto se acreditase el inicio de los trámites, reconocería el derecho a la pensión de orfandad, sin que fuera necesario efectuar la opción anteriormente reseñada, por considerarse implícita en la reclamación formulada ante esta Institución (0109358).

9.2.7. Prestaciones por desempleo

En el año al que se contrae el presente Informe han seguido recibiendo quejas en las que los ciudadanos denunciaban la demora en el reconocimiento de prestaciones y subsidios por desempleo. Mención especial merece el retraso en la tramitación de diversos expedientes, relativos todos ellos a la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal de Sevilla. La investigación abierta concluyó al conocerse que todas las oficinas de la citada Dirección Provincial se habían visto reforzadas con trabajadores eventuales y personal interino, estando prevista, para el mes de agosto, una nueva contratación de personal con el objeto de reducir lo más posible los periodos de reconocimiento de las prestaciones por desempleo (0411107, 0411138, 0411183 y 0411629).

En otras ocasiones, la tardanza en resolver las solicitudes tiene su fundamento en la falta de documentación necesaria para su tramitación, por lo que se precisa en esos casos la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

No obstante, cuando no se dispone de datos para el cálculo de las repetidas prestaciones, el artículo 26.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, prevé el reconocimiento automático de las mismas por la cuantía mínima establecida legalmente, procediéndose a su regularización cuando se posean los datos correctos sobre las bases de cotización de los solicitantes.

Al haberse detectado que el citado artículo no se venía aplicando, se solicitó información del Servicio Público de Empleo Estatal, el cual manifestó que realizaba una interpretación restrictiva y ad cautelam del mismo, habida cuenta de la subjetividad de la valoración, y procediendo por ello a reclamar la documentación prevista reglamentariamente.

No conforme esta Institución con la citada respuesta, a la fecha de elaboración del presente Informe se valora la conveniencia y oportunidad de remitir recomendación sobre este asunto (0410809 y 0413658).

9.2.8. Pensiones no contributivas

En el Informe anual del año 2003, se dejaba constancia de una reunión de trabajo, celebrada entre representantes de los órganos de las comunidades autónomas encargados de la gestión de las pensiones de invalidez y jubilación, en su modalidad no contributiva. En dicha reunión se había adoptado, por unanimidad, el acuerdo de instar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la modificación del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 26/1990, en materia de pensiones no contributivas de la Seguridad Social, al objeto de lograr la deseable homogeneidad en la gestión y reconocimiento de estas pensiones.

Como se recordará, el problema concreto planteado hacía referencia a la distinta interpretación del cómputo de las rentas o ingresos procedentes de salarios mínimos o básicos, reconocidos por las comunidades autónomas, hasta la fecha en que los beneficiarios cumplieran los sesenta y cinco años, ya que a partir de dicha fecha podrían acceder a una pensión de jubilación en la modalidad no contributiva. A este respecto, determinadas comunidades autónomas no computan las citadas rentas, por estimar que se trata de una prestación por necesidad. Otras en cambio, las consideran como rentas o ingresos computables a efectos de concesión de pensión no contributiva, minorando en consecuencia el importe por el que se reconoce esta pensión.

No obstante, en la fecha en que finaliza el año al que se refiere este informe, no se ha producido la solicitada modificación normativa, por lo que, teniendo en cuenta la trascendencia del asunto para un considerable número de ciudadanos que atraviesan por situaciones de verdadera precariedad económica, el Defensor del Pueblo considera oportuno incidir de nuevo en la necesidad de que se revisen los criterios de gestión de las pensiones no contributivas, abordando distintos aspectos que se han venido poniendo de manifiesto a lo largo de los catorce años de existencia de estas prestaciones.

En criterio del Defensor del Pueblo, no deberían computarse las cantidades percibidas en concepto de renta mínima de inserción, cuando su importe fuera igual o inferior al de la pensión no contributiva, puesto que la extinción de la misma se encuentra condicionada, precisamente al cumplimiento de los sesenta y cinco años de edad.

Del mismo modo, parecería conveniente estudiar la posible exclusión de la unidad económica de convivencia de los hermanos, cuando no conviven con sus padres. En la mayor parte de estos casos, se produce la convivencia en edades avanzadas para prestarse el apoyo y compañía que la situación requiere. Por tanto, privar a uno de los hermanos de la pensión no contributiva que pudiera corresponderle, por el hecho de convivir con un perceptor de pensión contributiva cuya cuantía, en la mayoría de los casos, es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de ambos, supone una carga añadida para la convivencia.

De los escritos que los ciudadanos dirigen a esta Institución, se destacan como aspectos más controvertidos, aparte de la escasez de la cuantía de estas prestaciones, el hecho de que las mismas se pierdan cuando el titular pasa a percibir una pensión de viudedad, aun en el supuesto de que esta última sea menor que la no contributiva. Este supuesto se produce en aquellos minusválidos que, superando el 75 por 100 de grado de minusvalía, tienen reconocida la necesidad de ayuda de tercera persona con el incremento del

50 por 100 de la pensión. Al convertirse en titulares de la pensión de viudedad y superar con ello la cuantía prevista para la pensión no contributiva, excluido el complemento, se ven privados no sólo de la ayuda que aportaba el cónyuge fallecido, sino además del 50 por 100 de la cuantía de la pensión.

En otro orden de cosas y en lo que se refiere a las prestaciones por hijo a cargo, las modificaciones introducidas en la Ley General de la Seguridad Social por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, cuyo efecto inmediato supuso la incompatibilidad en la percepción de las asignaciones económicas por hijo o acogido minusválido mayor de dieciocho años y la pensión de orfandad, dio lugar a un considerable número de quejas.

El problema afectaba a un notable colectivo de personas que en lugar de adquirir el derecho a percibir ambas prestaciones, deberían optar por una de ellas, viendo reducido sus ingresos en torno al 40 por 100. Cabe destacar, a este respecto, la sensibilidad mostrada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la aprobación de una norma dirigida a mantener el nivel de cobertura social de las personas discapacitadas, en especial cuando concurre la doble circunstancia de minusvalía grave y orfandad. Por ello, se aprobó el Real Decreto 364/2004, de 5 de marzo, de mejora de las pensiones de orfandad en favor de minusválidos, en cuyo artículo único se establece que la cuantía de la pensión de orfandad de los incapacitados para todo trabajo que acrediten los requisitos establecidos para acceder a la asignación económica por hijo minusválido a cargo mayor de dieciocho años, se incrementará con el importe, en cómputo anual, previsto para dicha asignación (0400083, 0400591, 0401479 y 0401480).

9.2.9. Abono de prestaciones

A lo largo del año a que refiere el presente Informe se han recibido pocas quejas sobre este asunto, entre las que cabe hacer mención a algunas incidencias habidas en el pago de prestaciones de incapacidad temporal. En una de ellas, una vez efectuadas las correspondientes actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la cuestión ha sido resuelta favorablemente, con el abono a la interesada de las cantidades pendientes de cobro (0315980).

En otra queja, planteada por una asociación de emigrantes retornados, se exponían las dificultades existentes para que a emigrantes retornados de Argelia se les abone la pensión reconocida en dicho país, una vez establecida su residencia en España, y se detallaban asimismo las actuaciones que se habían venido siguiendo para que se diera solución a dicha problemática y se aplicara el convenio de Seguridad Social entre ambos países. Sobre dicha cuestión, se solicitó informe de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, en cuya contestación se señalaba que, de conformidad con la información facilitada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social competente en la materia, al no existir el mencionado acuerdo no era posible efectuar la exportación de prestaciones. En tal sentido, también se indicaba que se habían mantenido, en su momento, negociaciones con dicho país para tratar de suscribir el correspondiente convenio bilateral, con lo que se daría solución adecuada a dicha problemática y a otros problemas. Pero, al parecer, existen grandes dificultades, por razones ajenas a la parte española, para que las citadas negociaciones iniciadas hayan podido llevarse a cabo (0311766).

9.2.10. Seguridad Social internacional

En fecha 1 de julio de 1990 entró en vigor el Convenio Hispano-Venezolano de Seguridad Social, en virtud del cual, los españoles que acrediten cotizaciones en aquel país y en España, podrían acceder a las prestaciones contempladas en el mismo.

Desde la fecha de su entrada en vigor han sido frecuentes las reclamaciones en las que se denunciaba, bien la tardanza en dictar resolución, bien la falta de abono de las ya reconocidas, por lo que se han solicitado informes sobre los casos particulares presentados ante el Defensor del Pueblo.

Con motivo de la tramitación de una de estas quejas, la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social afirma que Venezuela no ha abonado ninguna pensión de las que ha reconocido al amparo del Convenio Hispano-Venezolano, desde la fecha de efectos, 1 de julio de 1990. Por todo ello, la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha comunicado al citado Instituto que se encuentran en fase de estudio las medidas necesarias para dar respuesta a la situación derivada del incumplimiento de sus obligaciones por parte del organismo venezolano.

No obstante lo anterior, con independencia de que Venezuela cumpla o no las obligaciones contraídas por el Convenio, mientras el titular resida en territorio español, se le reconoce la cuantía mínima de la pensión de que se trate, conforme a los decretos de revalorización que anualmente se publican (9511454, 9511750, 9600625, 9705053, 9714527, 9715262, 9900591, 0024046 y 0203128).

9.2.11. Aspectos procedimentales

Se han seguido recibiendo quejas sobre el retraso producido en las notificaciones de las resoluciones denegatorias de expedientes de incapacidad permanente, lo que puede producir perjuicios económicos a los interesados, al extinguirse el pago de las prestaciones de incapacidad temporal en la fecha de dicha resolución y tener que incorporarse de nuevo al puesto de trabajo, por lo que no se percibe ingreso alguno en el periodo que media entre la fecha de la resolución y el devengo del salario.

Dicha problemática ya fue recogida en el Informe del pasado año, en el que se hacía mención a los recordatorios formulados sobre esta materia, en el sentido de que las notificaciones de las resoluciones se efectúen en el plazo previsto en el artículo 58.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como consecuencia de actuaciones seguidas con motivo de dichas quejas, ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, se ha podido comprobar que, en algunos casos, se han producido pequeños retrasos, aunque éstos, según señala la citada Entidad, también se deben a agentes externos, como los derivados del servicio postal y otras circunstancias difíciles de controlar.

En todo caso, esta Institución, a fin de evitar perjuicios a las personas interesadas, hace nuevamente hincapié en la necesaria celeridad que ha de darse al trámite de notificación de estos expedientes (0315812, 0407400 y 0412714).

Sobre estos aspectos también cabe reseñar las quejas dirigidas a la Institución sobre retrasos en el trámite y resolución de expedientes de prestaciones, así como de reclamaciones previas, planteadas contra las mismas. Dichas quejas afectan a las distintas entidades gestoras, así como también a mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En las contestaciones facilitadas en relación con los informes solicitados sobre dichas cuestiones, tras exponer las causas que han motivado los hechos denunciados por los interesados, por parte de dichas entidades también se informa de las medidas adoptadas para subsanar esas deficiencias (0304789, 0312189, 0313548, 0315549, 0401481, 0414871 y 0418755).

Asimismo, se reciben quejas en las que sus promotores denuncian el retraso en dictarse las resoluciones de expedientes tramitados al amparo de los reglamentos de la Unión Europea en materia de Seguridad Social y de convenios bilaterales suscritos por España con diferentes países, pudiéndose constatar en los informes emitidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social que, en la mayoría de los casos, la tardanza en la finalización de los expedientes es debida a las dificultades que supone el cumplimiento de las distintas fases de los procedimientos a seguir en esta materia, ante los organismos extranjeros, sin que los retrasos afecten a la entidad española (0316380, 0400805, 0402225 y 0413206).

Dentro de este apartado parece oportuno destacar una queja en la que el reclamante mostraba su desacuerdo con el sistema establecido de notificación de los partes de accidente de trabajo mediante transmisión electrónica, a través de la aplicación informática Delt@, obligatoria para las empresas a partir de 1 de enero de 2004, de acuerdo con lo establecido en la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre. La notificación de dichos modelos entrañaba dificultades para pequeñas empresas, como en el caso planteado en la queja.

Solicitado el preceptivo informe de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, en la contestación dada al respecto por la Secretaría General Técnica, se manifestaba que lo previsto en la disposición adicional primera de la Orden citada, en la que se preveía la obligatoriedad, a partir de 1 de enero de 2004, carecía de validez desde 1 de marzo de 2003, por oponerse a los Reales Decretos 263/1996, de 16 de febrero, y 732/1999, de 7 de mayo, modificados por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero.

Tal situación supone que independientemente de que se efectúe tal trámite por transmisión electrónica, se puedan admitir otras formas de envío de los nuevos modelos de notificación.

Finalmente se significa que, por parte del Ministerio, se ha promovido que las entidades gestoras y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales presten la máxima ayuda a aquellas empresas que no tengan medios electrónicos, habiendo solicitado de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (AMAT), la necesaria colaboración para facilitar tal trámite, adoptándose las medidas que resulten procedentes para ello (0411014).

10. ADMINISTRACIÓN LABORAL

10.1. Formación profesional

Como se puso de manifiesto en el Informe remitido a las Cortes Generales en el pasado año, del estudio de diversas quejas se deducía la necesidad de desarrollar las órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 14 de noviembre de 2001, sobre regulación de los programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, básicamente en lo referido a los criterios para la selección de los alumnos.

Aun cuando, por parte del entonces Instituto Nacional de Empleo, se señaló que estaba prevista una nueva resolución de ejercicio y desarrollo de las citadas órdenes, lo cierto es que la misma no se ha elaborado, por lo que es preciso insistir de nuevo en el aspecto mencionado toda vez que la disconformidad o el desconocimiento de los criterios para la referida selección de alumnos, puede dar lugar a que el acceso a los talleres quede limitado (0217389, 0301454 y 0310779).

Los cursos de formación profesional dirigidos a trabajadores desempleados con el fin de que adecuen sus cualificaciones profesionales al mercado laboral, vienen desarrollándose en la actualidad, tanto por el Servicio de Empleo Público Estatal como por los organismos competentes de las comunidades autónomas a las que se ha transferido esa competencia.

En aquellos supuestos en que dichos cursos se imparten por centros colaboradores, éstos han de acreditar que el contenido y duración de las prácticas se ajusta al convenio de colaboración suscrito con la Administración competente.

El incumplimiento de alguno de los requisitos contemplados en el citado convenio ha dado lugar a la intervención del Defensor del Pueblo, al detectarse la suspensión definitiva de un curso, con anterioridad a la fecha prevista de finalización, dado que el profesor que debía impartir las prácticas se encontraba en situación de incapacidad temporal y el centro que impartía dicho curso no disponía de profesor sustituto.

Tras la intervención de esta oficina, el Servicio Navarro de Empleo, ante quien se habían iniciado las actuaciones dictó normas concretas para que en todos los centros que imparten cursos de formación se disponga de expertos sustitutos, con el fin de paliar inconvenientes a los alumnos que, en caso contrario, no recibirían la formación prevista (0403894).

Mediante Real Decreto 1999/1996, de 6 de septiembre, se estableció el certificado de profesionalidad de los operadores de estiba/desestiba y desplazamiento de carga, posteriormente anulado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de febrero de 1999.

Ello dio lugar, una vez eliminado el Registro Especial de Trabajadores Portuarios, a la falta de expedición del referido certificado de profesionalidad, indispensable en virtud de la disposición adicional séptima de la Ley 10/1994, de 10 de mayo, para los eventuales que trabajasen en puertos del Estado. El entonces Instituto Nacional de Empleo manifestó que correspondía la nueva regulación al organismo autónomo Puertos del Estado.

Dicho organismo señaló que no existía ninguna limitación legal para que el Instituto Nacional de Empleo expediese los certificados aludidos, en base a la inscripción en el desaparecido Registro Especial de Trabajadores Portuarios. Conforme al Real Decreto Ley 2/1986, de 23 de mayo, tan sólo los trabajadores que por su vinculación a una sociedad estatal tengan acreditada su competencia profesional podrán prestar servicios en las tareas portuarias, lo que, en la práctica, suponía la imposibilidad de acceso al trabajo del colectivo compareciente, al encontrarse contratados por empresas subcontratistas y no dependientes por tanto de Puertos del Estado.

Además, se añadía que estaba en fase de redacción un texto que eventualmente podría modificar la norma que regula el sistema de estiba y desestiba, en el que podría establecerse una titulación que amparase dichas actividades portuarias, sin que en ningún caso cupiera hacer previsiones respecto a la fecha de su aprobación. Ante las alegaciones del repetido organismo autónomo se reiteró información al Instituto Nacional de Empleo, el cual indicó que, al no haberse desarrollado el Real Decreto 797/1995, de 19 de mayo, carecía de instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos para evaluar las capacidades definidas en los reiterados certificados de profesionalidad. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales señalaba que el mencionado desarrollo normativo se encontraba en fase avanzada de elaboración y pendiente del informe obligatorio no vinculante del Consejo General de la Formación Profesional.

Por su parte, Puertos del Estado manifestaba la imposibilidad de que, en la futura Ley de Régimen Financiero de los Puertos del Estado, se contemplase la situación de los trabajadores eventuales, al no existir ningún vínculo entre los citados trabajadores y las sociedades de estiba. Por ello no era posible, a pesar de la experiencia profesional acreditada, su acceso a cursos formativos homologados por dicho organismo.

Finalmente, y tras la dilatada tramitación a la que se ha hecho referencia, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, establece en su disposición adicional quinta, que no será exigible el requisito de la titulación, ni la realización de pruebas de aptitud a los trabajadores de empresas prestadoras de servicios portuarios de amarre, desamarre y carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo, incluidos en el apartado 3 de la disposición citada. En tanto que, de conformidad con el apartado 4, los trabajadores que acrediten la realización de más de cien jornadas de trabajo en el último año natural anterior a la constitución de las Agrupaciones Portuarias de Interés Económico, deberán superar la prueba de aptitud aunque no les sea exigible el requisito de la titulación, debiendo estarse al desarrollo efectivo de las previsiones contenidas en la citada Ley 48/2003, con lo que en principio se daría solución a la problemática objeto de la intervención del Defensor del Pueblo (0025928).

10.2. Colocación y empleo

10.2.1. Selección de trabajadores

La regulación del Programa de Colaboración del Instituto Nacional de Empleo con corporaciones locales, OMT de 26 de octubre de 1998, ha dado oportunidad a poblaciones rurales, muchas de ellas con gran interés medioambiental y cultural, de contratar a

sus propios vecinos en la realización de obras y servicios de interés general, impidiendo, de esa manera, que los citados municipios se despueblen.

No obstante, la citada Orden establece que, en ningún caso, un mismo trabajador, en el intervalo de tres años, pueda formalizar más de dos contratos, lo que supone un perjuicio para las poblaciones con menos de cinco mil habitantes, porque conlleva el paro de la población autóctona y la despoblación de esos municipios. Conocedora esta Institución de que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estaba elaborando un borrador del nuevo Programa de Colaboración con corporaciones locales, y ante las quejas recibidas, sugirió la posibilidad de que se introdujesen en el proyecto dispositivo excepciones en la limitación de contratos para los vecinos de poblaciones pequeñas, con el fin de adaptar la futura normativa a la realidad de las zonas rurales.

Por parte del Servicio Público de Empleo Estatal se señaló que la Orden TAS/2435/2004, de 20 de julio, daba solución a los problemas planteados para la contratación de los vecinos de zonas rurales, al exceptuar del Programa regulado en la Orden Ministerial de 26 de octubre de 1998, la utilización del contrato de inserción (0417023).

10.2.2. Ofertas de empleo

En el Informe remitido a las Cortes Generales el pasado año se puso de manifiesto que el traspaso de la gestión, en el ámbito del trabajo, empleo y formación, a las distintas comunidades autónomas, había dado lugar a la publicación de ofertas de empleo discriminatorias, cuestión que ya había sido resuelta, tanto en relación con el extinto Instituto Nacional de Empleo como con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En el año al que se contrae el presente informe, se ha reproducido el problema reseñado, ante otro servicio regional de empleo, que admitió la publicación de una oferta de empleo en la que se establecía como tope preferente para la contratación de un trabajador, que el mismo no superase la edad de veintinueve años.

Tras las actuaciones de esta Institución, informó dicho servicio regional de empleo que, de conformidad con las recomendaciones formuladas, se había procedido a la retirada de aquellas ofertas de empleo en las que se contemplaba algún requisito discriminatorio para el acceso al mismo (0310470).

10.2.3. Subvenciones

La vigente regulación en materia de empresas de trabajo temporal establece una distinción entre los trabajadores que integran la plantilla estructural de las citadas empresas y el personal de puesta a disposición.

Tal distinción no se tuvo en cuenta a la hora de conceder subvenciones para el fomento del empleo estable, al excluirse de la Orden que las regula las contrataciones realizadas por las empresas de trabajo temporal, pudiendo colegirse la existencia de una discriminación no fundada en relación con la contratación de personal propio.

Puesta de manifiesto tal circunstancia, ante el Servicio Valenciano de Empleo y Formación, el servicio jurídico del mismo señaló la conveniencia de aclarar el precepto controvertido en próximas convocatorias, con el fin de que los trabajadores que se integran en la plantilla estructural de las empresas de trabajo temporal puedan acceder a las citadas subvenciones (0312216).

10.2.4. Empleo de personas con discapacidad

La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, exige para acceder a los beneficios de los programas de empleo para minusválidos, la acreditación de un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. Ello suscitó dudas interpretativas en cuanto a la exigencia o no de tal requisito a los trabajadores que tienen reconocida por la Seguridad Social una incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez.

Instada aclaración sobre la interpretación que debería darse al artículo 1.2 de la citada Ley, el Servicio Público de Empleo Estatal concluyó que nada impedía que un pensionista con incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, pudiera acogerse, si reunía los requisitos específicos para ello, a los distintos programas de fomento de empleo para trabajadores con discapacidad, o celebrar contratos en prácticas y para la formación con las singularidades legalmente previstas.

Ante este criterio la Dirección Provincial del citado Servicio Público de Empleo Estatal se puso en contacto con el promotor de la queja, tanto personalmente como por escrito, para comunicarle que podía presentar su solicitud sin necesidad de aportar la documentación que en un primer momento se le había requerido (0413487).

10.2.5. Oficinas de empleo

Los principios básicos que deben presidir la actividad de la Administración estatal vienen recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española, haciendo hincapié en el servicio y eficacia, a lo que hay que añadir la necesidad de que el servicio a los ciudadanos se ajuste a la realidad social y a la objetividad.

Cuanto antecede tiene una especial repercusión en los servicios de información administrativa y atención al ciudadano pues, en ocasiones, una información incorrecta puede dar lugar a la imposibilidad de acceder al disfrute de un servicio público o al beneficio de una prestación, al desconocerse los trámites, requisitos y documentación necesarios. Por ello, la información facilitada debe limitarse tan sólo a opciones legales o conceptos, sin efectuar el funcionario interpretación normativa alguna ni consideraciones jurídicas o económicas que puedan inducir al interesado a conclusiones erróneas.

Desde los inicios de la figura del Defensor del Pueblo son frecuentes las quejas en las que se pone de manifiesto la disconformidad de los ciudadanos con la información proporcionada en las oficinas de empleo, tanto en el ámbito de las políticas activas como de las pasivas, lo que ha supuesto, en la práctica, perjuicios de diversa índole para los ciudadanos, sin que, en la mayoría de las ocasiones, se hayan podido solventar los problemas reseñados en las quejas por no existir constancia documental de la citada información.

Todo ello, ha motivado que esta Institución recordara a la entonces Dirección General del Instituto Nacional de Empleo la necesidad de que la información proporcionada por sus empleados se ajuste a la legislación vigente, haciendo especial hincapié en que el trato que se preste a los usuarios sea el más correcto y cortés posible.

Siendo numerosas las quejas que se reciben aún sobre tal asunto, se considera oportuno reiterar tal recomendación, no sólo al Servicio Público de Empleo Estatal, en cuanto gestor de las políticas pasivas de empleo, sino también a los distintos servicios de empleo de las comunidades autónomas, a las que han sido transferidas las políticas activas (0315651, 0401063, 0410986, 0419567, 0420810, 0421273 y 0427937).

10.3. Seguridad y salud en el trabajo

En virtud de lo establecido en la vigente legislación sobre seguridad y salud laboral es obligada la adopción de medidas necesarias para aplicar la normativa sobre protección contra incendios, especialmente en aquellos edificios cuyos residentes tengan limitaciones por razón de la edad o estado físico.

Así, en una residencia de ancianos del Principado de Asturias, se constataron numerosas deficiencias en el sistema de detección de incendios, lo que dio lugar a una extensa tramitación ante las autoridades autonómicas competentes. El expediente concluyó con la remisión del informe de evaluación de riesgos laborales, y la adopción de las medidas preventivas propuestas en el mismo y la acreditación de la reforma total del sistema de detección de incendios (0107705).

10.4. Otros aspectos relativos a la Administración laboral

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, más aún la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que modifica la anterior, contemplan la necesidad de modernizar la Administración al ritmo de las innovaciones tecnológicas y, concretamente, el impulso del uso de medios telemáticos.

Con tal propósito se publicó la Orden TAS/770/2003, de 14 de marzo, por la que se regula el uso de medios telemáticos para la comunicación del contenido de los contratos de trabajo y de sus copias básicas a los servicios públicos de empleo. El artículo 6 de dicha Orden prevé la posibilidad de acceder a la autorización administrativa para tal trámite a los profesionales colegiados, siempre que tengan asignado a su CIF o NIF una cuenta de cotización por la Tesorería General de la Seguridad Social. En cuanto a los profesionales colegiados que no cumplan tal requisito deberán estar afiliados a la Seguridad Social y aportar el número de afiliación correspondiente.

Tal regulación motivó la comparecencia ante esta Institución de unos profesionales colegiados que disponían del código de cuenta de cotización a la Seguridad Social, y a los que se había notificado la imposibilidad de obtener la autorización prevista en la citada Orden de 14 de marzo de 2003.

El servicio público de empleo estatal manifestó, en un primer momento, que la aplicación telemática se venía desarrollando en función de los medios personales y materiales existentes, añadiendo que, al ser necesaria la identificación de los trabajadores mutualistas por la Tesorería General de la Seguridad Social, se iba a examinar la posibilidad de identificar a tal colectivo e incluirlos como empresarios en la base de datos del citado Servicio. Posteriormente, y dado que en la información proporcionada no se concretaba la fecha prevista para dicha implantación, se alegó que la actualización técnica se encontraba unida al nuevo sistema de información de los servicios públicos de empleo (estatal y autonómicos) —Proyecto SISPE— de gran complejidad técnica por lo que no se podía adelantar fecha sobre tal implantación.

Atendiendo a que en distintas cuestiones planteadas por esta Institución ante el citado Servicio Público de Empleo Estatal, éste se ha remitido a la aplicación efectiva del citado Proyecto SISPE, parece conveniente que se le dote de los medios materiales y personales necesarios para su implantación, por cuanto con ello se daría solución a diversos problemas planteados por los ciudadanos (0309886).

11. HACIENDA PÚBLICA

11.1. Tributos estatales

Igual que en los últimos años las quejas referidas al impuesto sobre la renta de las personas físicas son las más numerosas. En el *Boletín Oficial del Estado* de 10 de marzo, se publicó el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre la Renta de las Personas Físicas, que reduce la normativa reguladora del impuesto en uno solo, dejando fuera aquellas normas específicas que por su contenido especial desde un punto de vista subjetivo, objetivo o temporal no procede refundir con una norma de alcance y carácter general.

De las quejas recibidas a lo largo del año 2004 es preciso diferenciar dos grupos, uno se refiere a solicitudes de modificación de la regulación legal de aspectos concretos que los interesados consideran que producen perjuicios en su aplicación y otro grupo se centra en casos puntuales y concretos en que los interesados expresan su disconformidad con la actuación de la Administración tributaria, en alguna cuestión relativa a la gestión del impuesto.

En cuanto al primer grupo de quejas recibidas, la previsión de una futura reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas para el año que viene, motiva que muchos de los problemas planteados por esta Institución vayan a ser objeto de estudio en el marco de dicha reforma.

Así, un grupo de ciudadanos que se han visto abocados a solicitar la adopción internacional de menores solicitan la intervención del Defensor del Pueblo a fin de poder deducir los enormes gastos que esta adopción les había ocasionado. La Secretaría de Estado de Hacienda considera que la actual regulación fiscal de los menores en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, concretada en el mínimo por descendientes, que incluye a los menores adoptados, la reducción por el cuidado de hijos menores de tres años y la reducción prevista para menores discapaci-

tados, es suficiente para la protección del colectivo de menores. En consecuencia, entiende que cualquier medida encaminada a modificar el tratamiento fiscal de los mismos, debe ser estudiada en el marco de la futura reforma, analizando si sería más conveniente establecer una desgravación específica en el impuesto o bien con otro tipo de ayudas sociales no relacionadas con el ámbito tributario (0417308, 0417322, 0417328, 0417400, 0417775, 0419027).

Se ha planteado ante esta Institución, la necesidad de que la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas contemple a las parejas de hecho como unidad familiar, permitiéndoles la opción de tributar conjuntamente. Cabe recordar que el artículo 84 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sólo recoge como unidades familiares las formadas por cónyuges no separados legalmente y los hijos menores, salvo los que vivan independientes de estos con su consentimiento; y en los casos de separación legal o cuando no exista vínculo matrimonial, la formada por el padre o la madre y los hijos que convivan con uno y otro y siempre que reúnan los requisitos anteriormente mencionados. Trasladado el problema a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la misma ha comunicado que la actual regulación está configurada según el criterio de la Sentencia 45/1989, de 25 de febrero, del Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta que se trata de un impuesto individual, que deja la tributación conjunta como un régimen opcional, al que pueden acogerse sólo algunas de las modalidades de unidad familiar comentadas. En el caso de parejas de hecho se puede optar por la tributación conjunta, si bien la unidad familiar nunca estaría integrada por los dos miembros de la pareja de hecho, sino sólo cuando existan hijos, por el padre o la madre y los hijos. No obstante, para que los miembros de una pareja de hecho pudieran tener cabida en la primera de las modalidades recogidas por la Ley, sería necesario una modificación de la normativa en ese sentido, lo que podría ser objeto de estudio en el marco de la futura reforma del impuesto (0416059 y 0415991).

Por otra parte, la obligación de presentar declaración del impuesto suscita diversos problemas. Con carácter general, se mantiene el número de quejas recibidas expresando la disconformidad de los interesados con el hecho de que exista un límite menor que el general (22.000 euros) para estar obligado a presentar declaración cuando se perciben rendimientos de más de un pagador. En uno de estos casos un ciudadano que percibía una pensión del Instituto Nacional de la Seguridad Social cambió de domicilio fiscal durante el ejercicio, lo que motivó que en los datos fiscales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria figurasen dos pagadores, el Instituto Nacional de la Seguridad Social de las dos provincias donde residió, y con documento nacional de identidad distinto, por lo que la Agencia Estatal de Administración Tributaria le comunicó que estaba obligado a presentar declaración del impuesto. Tras la intervención de esta Institución se reconoce que existe un solo pagador, la Seguridad Social, por lo que el límite para verse obligado a declarar era de 22.000 euros anuales (0400314).

En otros casos los problemas se originan por la falta de consideración de circunstancias subjetivas en el establecimiento de la formalidad de presentar declaración. Unos ciudadanos se vieron obligados a presentar declaración pese a haber tenido unas pérdidas patrimoniales en la venta de un fondo de inversión. Hay que recordar que el artículo 79, último párrafo, apartado 2, de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas exoneraba de la obligación de declarar a los con-

tribuyentes que obtuvieran exclusivamente rendimientos íntegros del trabajo, del capital o de actividades profesionales, así como ganancias patrimoniales no sometidas a retención con el límite de 601,01 euros anuales (este límite se elevó a 1.000 euros a partir de los períodos impositivos que se inician desde el 1 de enero de 2003) pero no cita los casos en que se producen pérdidas. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 97.2.b) del nuevo Texto Refundido con el límite de 1.600 euros. Esta obligación supone, de acuerdo con el artículo 43.3, la imposibilidad de aplicar los mínimos por descendientes. En el caso recibido, el padre de un menor minusválido, que había obtenido pérdidas en la venta de un fondo de inversión, no pudo aplicar el mínimo por descendientes al estar el menor obligado a declarar.

El propio Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, ante el que se recurrió la liquidación paralela, reconoce que existe una descoordinación legal entre la búsqueda por parte de la Administración de la evitación de situaciones de fraude basada en el disfrute de beneficios fiscales y el fin social de compensación al grupo familiar que convive con un enfermo minusválido, puesto que no se han previsto situaciones como la presente, en las que la formalidad de la obligación de presentar autoliquidación se impone de forma objetiva, a tenor de la naturaleza de las rentas obtenidas, sin tener en cuenta si realmente existiría obligación de ingreso de tales rentas, descoordinación que a la vista del expediente despoja al administrado de sus derechos básicos y que debería ser modificada, ya que puede provocar situaciones claramente injustas en que las normas no tienen en cuenta las excepciones que la realidad exige.

La Secretaría de Estado de Hacienda en su primer informe, alababa los beneficios que suponía la elevación a 1.000 euros por parte de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del límite conjunto que exonera la obligación de declarar a los contribuyentes que obtengan exclusivamente rendimientos íntegros del trabajo, del capital o de actividades profesionales, así como ganancias patrimoniales. En cuanto al resto de casos indica que, aun cuando se obtengan rentas que no den lugar a cuotas diferenciales positivas, la obligación de declarar viene motivada por la función de control de las rentas que el contribuyente debe realizar a la Administración tributaria, por la relación que la obtención de determinadas rentas puede representar para el cumplimiento de obligaciones tributarias formales o por su incidencia cuantitativa en la liquidación del impuesto para ejercicios futuros.

Sin embargo, la citada Secretaría no tiene en cuenta que la función de control en la que ampara la actual redacción puede llevarse a cabo por otros medios que la Administración dispone y que en este caso concreto, quizás sin intención del legislador, al coordinar ambos preceptos se contraviene el sentido general de la norma que pretende gravar sólo la renta disponible produciendo claramente un resultado injusto.

Esta Institución basándose en las consideraciones anteriormente expuestas recomienda a la citada Secretaría la modificación del artículo que fija el límite que determina la obligación de declarar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, de forma que tenga en cuenta alguna circunstancia subjetiva respecto a la obligación de ingreso de tales rentas.

La Secretaría de Estado contestó que, efectivamente, la norma no exonera de presentar declaración a los contribuyentes que obtienen pérdidas patrimoniales con inde-

pendencia de cuál sea su cuantía, lo que puede dar lugar a situaciones en las que los ascendientes o descendientes no se benefician de aplicar el mínimo familiar y determinadas reducciones en la base imponible, que se encuentran condicionadas a que las personas que generen el derecho no presenten declaración o comunicación. La recomendación se acepta para la próxima reforma, en que se tomarán en consideración las medidas encaminadas a corregir esta situación (0109028, 0311508 y 0409043).

En el mismo sentido, un ciudadano plantea su disconformidad con el hecho de no poder aplicar el mínimo por descendientes por su hijo de catorce años, el cual está obligado a presentar declaración por el impuesto al haber percibido 26 euros de la venta de unas algarrobas. La Administración tributaria comunica al padre que el hijo tenía imputaciones de actividades agrícolas por lo que se encuentra obligado a presentar declaración por el impuesto.

Efectivamente, del contenido del artículo 97 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se deduce que el supuesto descrito está incluido dentro de los que determinan la obligación de declarar por el tipo de rendimientos percibidos, rendimientos agrícolas, sin que la ley establezca límite cuantitativo. Al estar obligado a presentar declaración no resulta posible que el padre aplique reducción familiar.

Tras recabar informe a la Agencia Estatal de Administración Tributaria a fin de conocer todos los datos del expediente, se traslada el problema a la Secretaría de Estado de Hacienda, indicando la conveniencia de modificar el citado artículo para que recoja un límite cuantitativo que fije la obligación de declarar en la percepción de rendimientos de actividades agrícolas. Se informa de que el proceso de reforma no ha alcanzado aún el grado de avance necesario que permita pronunciarse sobre un aspecto tan concreto y que por tanto una vez se adopte una decisión al respecto nos será comunicada (0312118).

Los enfermos de Alzheimer perciben una ayuda para apoyo domiciliario de Muface, que está sujeta al impuesto sobre la renta de las personas físicas, en virtud de lo previsto en el artículo 16.1 del Texto Refundido de la Ley, al ser considerada un rendimiento del trabajo en cuanto es consecuencia de una previa relación laboral o funcionarial, lo que implica que se giren liquidaciones paralelas del impuesto a aquellos ciudadanos que no las declaren.

Estos enfermos están imposibilitados para cuidar de sí mismos, por lo que en la mayoría de los casos requieren ayuda de terceras personas. Si por gran invalidez se entiende la situación del trabajador afecto de incapacidad permanente absoluta y que por consecuencia de sus pérdidas anatómicas o funcionales necesita la asistencia de otras personas para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos, puede decirse que los enfermos de Alzheimer son grandes inválidos.

Estos perciben prestaciones, al encontrarse afectados por una lesión física o psíquica que les impide no solo desempeñar las funciones propias de su oficio, sino también las de cualquier otro empleo, prestación que en el caso de las abonadas por Muface tratan de compensar; entre otras cosas, la pérdida del puesto de trabajo, al exigirse para su concesión una relación laboral previa.

Desde el punto de vista fiscal, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas están exentas las prestaciones percibidas por invalidez permanente absoluta y gran invalidez, precisamente por el carácter indemnizatorio que presentan. El artículo 7 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas recoge unos supuestos de exención de distinto carácter, pero que tienen en común una cierta naturaleza indemnizatoria y en ocasiones marcados matices de protección pública.

No se puede olvidar que la Ley puede, en ocasiones, declarar la exención de determinadas rentas cuando exista la oportuna justificación con base en finalidades extrafiscales. También hay que tener presente que el artículo 9 de la Constitución exige a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y del grupo en el que se integra sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Nada impide al legislador recoger la exención en el impuesto sobre la renta de las personas físicas de las cantidades que perciben los sujetos pasivos que padecen Alzheimer, por lo que se recomienda a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos que se declare dicha exención respecto a las cantidades que Muface abona en concepto de ayuda domiciliaria a los enfermos de Alzheimer, que necesitan asistencia de una tercera persona.

La Secretaría de Estado de Hacienda no considera conveniente introducir modificación alguna en la calificación de rendimientos de trabajo para las prestaciones de carácter socio-sanitarias en concepto de apoyo domiciliario que concede Muface e indica que la próxima reforma de la normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas va dirigida, entre otras medidas, a reducir con carácter general las tributación de los contribuyentes con rentas más bajas, siendo éste un objetivo que amplía el contenido de la recomendación efectuada (0414017).

Igualmente está en estudio la posibilidad de reiterar la solicitud de exención de las indemnizaciones abonadas por las comunidades autónomas a las personas que sufrieron privación de libertad como consecuencia de la Guerra Civil española y que no pudieron acogerse a las indemnizaciones aprobadas por el Estado en la Ley 4/1990, de 20 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990, que sí gozan de exención fiscal (048926).

El Síndic de Greuges de Cataluña plantea la problemática que genera el hecho de que la normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas no prevea un plazo para la entrega de certificados, que han de enviar los retenedores de dicho impuesto a los sujetos pasivos, correspondientes a retenciones o ingresos a cuenta. El artículo 106.3 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas únicamente establece que han de ser librados antes del inicio del período de declaración y tipifica como infracción tributaria su incumplimiento. Entiende el Síndic que un plazo más específico y concreto beneficiaría a los contribuyentes, que si lo desean pueden cumplir con sus obligaciones fiscales respecto a la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas desde el primer día del inicio del período.

La Secretaría de Estado de Hacienda comunica que el artículo 106 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto 1775/2004, de 30 de julio, dispone la obligación para el retenedor de expedir y poner a disposición del contribuyente certificación acreditativa de las retenciones practicadas o

de los ingresos a cuenta efectuados, así como de los restantes datos referentes al contribuyente que deban incluirse en el sobre anual, con anterioridad a la apertura del plazo de comunicación o de declaración por el impuesto.

Al estar vinculada esta certificación con el resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta efectuados, resumen que tiene como fecha límite de presentación el 31 de enero de cada año, cabría hablar el 1 de febrero de cada año, como fecha de inicio de puesta a disposición del contribuyente de la certificación acreditativa de las retenciones, por lo que el plazo estaría comprendido entre el 1 de febrero y el día anterior al del inicio del plazo de presentación de la solicitud de devolución para los no obligados a declarar, habitualmente el 1 de marzo, o de la declaración del impuesto, habitualmente el 2 de mayo.

En consecuencia la actual configuración de este plazo, en particular la delimitación de su término final, no parece un impedimento para que los contribuyentes puedan presentar la solicitud de devolución o la declaración del impuesto desde el primer día de apertura del respectivo plazo de solicitud o de declaración. No obstante, a la vista de la petición del Síndic, que plantea la anticipación del final del plazo de puesta a disposición de la certificación, la Secretaria de Estado en el marco de una futura reforma del impuesto analizará una posible anticipación de este final de plazo, análisis en el que también habrá de tener en cuenta los intereses de la parte obligada a emitir el certificado. Se está a la espera de que se comunique el resultado del análisis (0422331).

Por último, hay que hacer referencia a un grupo de quejas en las que se plantea que la normativa reguladora del impuesto no se corresponde con la finalidad de protección de la familia recogida en el artículo 39 de la Constitución Española. Un ciudadano plantea su disconformidad con la escasa cuantía de las reducciones del mínimo familiar por descendientes, 1.400 euros por el primero, 1.500 euros por el segundo, 2.200 euros por el tercero y 2.300 euros por el cuarto y siguientes, al entender que no se adecuan a la medida real del gasto y en cambio se admite una deducción de 8.000 euros para el caso de realizar aportaciones a un plan de pensiones. Además, considera injusto el sistema actual de tributación familiar y estima que es más adecuada la técnica de dividir los ingresos de la unidad familiar entre los cónyuges. Se ha solicitado informe sobre esta cuestión a la Secretaría de Estado de Hacienda y aún se está a la espera de contestación (0423670).

En el mismo sentido se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 (*Boletín Oficial del Estado* del 31 de diciembre) al omitir el incremento de los mínimos familiares por descendientes y el mínimo personal contenidos en los artículos 20 y 25 de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El mínimo personal y familiar se introdujo en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con la pretensión de gravar la renta disponible. El mínimo personal consiste en una cuantía fija que reduce la renta del período impositivo, esta reducción exonera explícitamente del gravamen aquellos recursos que en opinión del legislador, son imprescindibles para atender las necesidades del individuo, es decir, el mínimo existencial. Del mismo modo, con el fin de ajustar la capacidad de pago se recogen en la norma las condiciones familiares de los contribuyentes a través de las reducciones por

este concepto, entre las que se encuentran los mínimos familiares por descendientes. Las cuantías establecidas se incrementaron por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, aplicable a partir del 1 de enero de 2003, no habiéndose recogido un nuevo aumento para el ejercicio 2004 en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuya inconstitucionalidad se pretendía por omisión en la regulación.

La cuestión radica en la omisión de la modificación normativa, lo que se abordó por el Tribunal Constitucional llegando a la conclusión de que no existe tal previsión ni en la Constitución Española ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«En un sentido similar, debemos señalar que no resulta fácil admitir la figura de la inconstitucionalidad por omisión que los recurrentes intentan articular, alegando que el legislador debió aprovechar la ocasión que le brindaba la Ley 48/1981, para reestructurar la prestación de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, pues la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no hace» (STC 24/82, fundamento jurídico 3º).

Esta cuestión de inconstitucionalidad por omisión se ha planteado también en materia tributaria, en concreto en la Sentencia 45/1989, resolviéndose en términos similares.

Analizadas las diversas peticiones de recurso se concluyó, en seguimiento de la citada jurisprudencia constitucional, que no cabía la inconstitucionalidad por omisión de la citada ley. Ahora bien, los mínimos de subsistencia tienen su anclaje constitucional y no pueden ser desatendidos.

Por una parte el artículo 10 de la Constitución, que reconoce la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, impide que se someta a tributación a personas que no superan el mínimo existencial. Por otra, los principios del sistema tributario establecidos en el artículo 31 indican la no sujeción del mínimo existencial como requisito imprescindible para distribuir la carga tributaria con arreglo a la capacidad económica de los contribuyentes.

La Ley 40/1998 pretendió gravar la renta disponible, entendiendo por tal la renta del contribuyente menos los mínimos, considerados como el importe imprescindible para subsistir. La existencia de dichos mínimos se justifica en la exposición de motivos de la Ley, por la necesidad de adaptar el impuesto al modelo vigente en países del entorno y mejorar el tratamiento fiscal de las personas con mayores cargas familiares.

Desde su origen la cuantía de los mínimos no es coherente con la fijación de otros mínimos vitales establecidos por los poderes públicos, como las pensiones mínimas y las no contributivas, por lo que si al desfase inicial sobre la realidad social que se pretende recoger, se añade la falta de adaptación al índice de inflación sufrido, los anteriores mínimos se alejan del objetivo perseguido.

Desde la introducción del citado concepto, la cuantía a reducir se ha incrementado en una única ocasión, lo que además de impedir la finalidad prevista en la norma provoca que se comience a gravar una capacidad económica inexistente, dado que se tributa por una riqueza que no es tal.

Para que la renta efectivamente gravada sea la renta disponible, tal y como se pretende en la legislación vigente, se precisa una adaptación periódica de sus cuantías, de tal suerte que los contribuyentes no vean disminuir su capacidad económica única y exclusivamente como consecuencia del alejamiento de las previsiones del impuesto sobre la renta de las personas físicas al momento económico en que se ha de aplicar, del mismo modo que el legislador ve la necesidad de incrementar las pensiones mínimas al comprender que no alcanzan el mínimo vital.

Por todo ello se recomienda a la Secretaría de Estado de Hacienda que se adopten las medidas oportunas para que el incremento de la cuantía de los mínimos personal y familiar por descendientes se adapte anualmente al aumento que sufra el índice de precios al consumo, para lo que se podría estudiar la introducción de una previsión de subida automática en la normativa.

La citada Secretaría en un primer momento indica que parecía aconsejable que dicha actualización se efectuase mediante las Leyes Generales de Presupuestos que anualmente se aprueban, en lugar de establecer mecanismos de actualización automática. Posteriormente, y ante la solicitud de esta Institución de información acerca de si, en consecuencia, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 iba a actualizar los importes citados, se recuerda que los importes actuales de los citados mínimos son superiores a los fijados por la Comisión para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pese a lo cual está analizando la conveniencia de actualizar anualmente el importe de los mínimos personales y familiares por descendientes, y que sería en el marco de una futura reforma del impuesto donde se abordaría el establecimiento de las medidas oportunas para poder llevar a cabo una actualización de tales magnitudes.

Por ello, se entiende aceptada la recomendación aunque del contenido del informe parece desprenderse su rechazo en cuanto a la forma y el fondo. Además hay que señalar que la Ley 2/2004, de 27 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del 29 de diciembre), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, no recoge la actualización solicitada. A la vista de todo ello se ha acordado solicitar un nuevo informe (0400937 y 629 más).

En lo que se refiere al segundo grupo de quejas recibidas, destaca el caso de un ciudadano que percibe una indemnización por alimentos al realizar un trabajo itinerante. Pues bien, la normativa (artículo 8.3 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) prevé que para que estas cantidades se exceptúen de tributación y por tanto de su sistema de retenciones, deben abonarse por desplazamientos a municipio distinto al lugar de trabajo habitual del perceptor y que constituye su residencia habitual, y que la permanencia en un mismo municipio no sea superior a nueve meses.

En este caso concreto, durante el año 1999, dicha indemnización se considera no sujeta a retención. Sin embargo, en el año 2000 la Agencia Estatal de Administración Tributaria cambia el criterio decidiendo que dichas cantidades deben sujetarse a retención, por lo que el órgano pagador, en este caso la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, efectúa la correspondiente retención.

En el año 2001 se vuelve a cambiar el criterio del órgano pagador y empieza a no practicar retención, razón por la cual la Administración tributaria gira liquidación provisional al interesado.

El contribuyente afectado presenta una consulta a la Dirección General de Tributos, contestada el 5 de marzo de 2002, en el sentido de que las indemnizaciones por comida en supuestos de trabajo itinerante están exentas si se trata de centros de trabajo móvil realizados por empresas de montaje, instalaciones eléctricas, telefónicas o de obras y cuando el desplazamiento se produzca de un municipio distinto del que constituye la residencia habitual del trabajador y del de su trabajo habitual. En base al contenido de esta contestación el interesado solicita la rectificación de las declaraciones del impuesto de los ejercicios 2000, 2001 y 2002. La Administración desestima la reclamación referida al ejercicio 2000 al entender que ha de ser la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad de Castilla-La Mancha como pagador, quien pida la mencionada devolución de las cantidades indebidamente retenidas. En la actualidad esta Consejería ha dirigido la correspondiente solicitud a la Agencia Estatal de Administración Tributaria que está pendiente de resolver. En cuanto a la solicitud relativa al ejercicio 2001 se desestima el recurso por extemporaneidad y posteriormente la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha iniciado un procedimiento de revocación. La solicitud de devolución del ejercicio 2003 ha sido plenamente aceptada (0417426).

En otro caso un ciudadano autoliquidó el impuesto sobre la renta de las personas físicas con resultado a devolver, siéndole girada liquidación provisional por la Agencia Estatal de Administración Tributaria con resultado a ingresar. Esta liquidación se recurre ante el tribunal económico-administrativo regional, que estima la reclamación por falta de motivación anulando el acto impugnado.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria devuelve al interesado la cantidad resultante de la liquidación provisional, pero no la resultante de su autoliquidación, ya que entiende que la anulación de la liquidación provisional por falta de motivación le legitima para girar una nueva liquidación suficientemente motivada, sin practicar la devolución consignada por el contribuyente.

Esta Institución considera que tras la anulación del acto impugnado prevalece la autoliquidación presentada por el ciudadano. A mayor abundamiento, la resolución del tribunal económico-administrativo regional indica que no constan pruebas que permitan discernir los datos o hechos tenidos en cuenta por la Administración para girar la liquidación provisional, todo ello con independencia de que la Administración pueda subsanar la infracción invalidante.

A pesar del criterio de esta Institución, debidamente trasladado a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, ha tenido que ser el tribunal económico-administrativo regional quien, en resolución dictada en incidente de ejecución, ordene practicar la devolución resultante de la autoliquidación presentada por el interesado, con los correspondientes intereses de demora.

No obstante, la queja sigue abierta ya que el interesado ha recurrido ante el tribunal una nueva liquidación paralela girada por la Administración y que pretende subsanar la infracción que invalidó la anterior liquidación (0307972).

La normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas permite, para el mantenimiento de la deducción por adquisición de vivienda habitual, excepcionar el plazo de ocupación de la vivienda habitual (la vivienda habitual debe ser habitada en el

plazo de doce meses contados desde la fecha de adquisición tal y como prevé el artículo 53.2 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) cuando el contribuyente disponga de otra vivienda habitual por razón de cargo o empleo y la vivienda adquirida no sea objeto de utilización. La Administración tributaria exige que la utilización de la vivienda se deba al cargo o empleo, con independencia de que sea gratuita o no, de que sea por empleo público o privado y de que sea voluntaria u obligatoria.

Un militar destinado en Las Palmas venía practicando deducción por una vivienda adquirida en Palma de Mallorca, deducción eliminada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria girándole liquidaciones paralelas de los ejercicios 1995 y 1996. Tras la tramitación de la queja se ha procedido a iniciar un procedimiento de revocación de las citadas liquidaciones, con base en un elemento formal respecto a las notificaciones practicadas (0404977).

Igualmente referida a la deducción por adquisición de vivienda, hay que recordar que el artículo 56 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establece un plazo de cuatro años desde que se abre una cuenta ahorro vivienda para adquirir o rehabilitar la vivienda habitual, perdiéndose la deducción si transcurrido este plazo no se ha realizado dicha compra. Los altos precios de la vivienda en España han hecho que este plazo resulte insuficiente o muy breve para muchos ciudadanos, por lo que se debería considerar por la Administración tributaria la posibilidad de ampliar el mismo. Sin embargo, a pesar del criterio de esta Institución de que las normas deben adaptarse a la situación social en que se aplican y que este es el momento de modificar este aspecto, la Administración no considera oportuno ampliar tal plazo (0316624 y 0424021).

Por último, hay que destacar que, tras la solicitud de varios interesados, se reitera a la Secretaría de Estado de Hacienda la recomendación, ya efectuada anteriormente¹, para que, en el caso de las jubilaciones voluntarias, se admita la aplicación del porcentaje reductor sobre el rendimiento íntegro del trabajo previsto para los rendimientos de naturaleza irregular en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Sin embargo la Administración tributaria mantiene su criterio y no introduce modificación alguna en la normativa vigente al respecto (S0200197).

11.2. Impuestos transmisorios

En el Informe 2003 se aludía a la recomendación formulada al Ministerio de Economía y Hacienda sobre el tratamiento fiscal de las transmisiones mortis causa de padres a hijos y entre cónyuges como consecuencia del tratamiento diferente entre las comunidades autónomas de régimen común y las del País Vasco y Navarra².

A lo largo del año 2004 se continúa la investigación iniciada, sobre las posibles modificaciones del impuesto sobre sucesiones en las herencias directas con las diferentes comunidades autónomas. A pesar de que las solicitudes de información son idénticas,

¹ Págs. 493 y 494. Informe 2003.

² Pág 496. Informe 2003.

los datos remitidos por las comunidades autónomas son muy dispares, resultando difícil llegar, en principio, a una conclusión común.

Esta Institución comprende el esfuerzo realizado por las comunidades autónomas para intentar recoger y aportar los datos pedidos. Sin embargo, resultan insuficientes los remitidos por la Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Extremadura, La Rioja y Madrid, por lo que, con el fin de efectuar el estudio pretendido, se requiere una ampliación de la información, aún no recibida (F0300112, F0300114, F0300116, F0300118, F0300121, F0300123, F0300125 y F0300126).

En los casos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y del Principado de Asturias, los datos que pueden recoger no permiten desarrollar el estudio, por lo que quedan fuera del mismo. No obstante, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha manifiesta la intención de establecer bonificaciones para las herencias directas, de forma que el mayor beneficio repercuta en la menor herencia (F0300115 y F0300119).

La coordinación entre los impuestos estatales y aquellos cedidos a las comunidades autónomas siguen siendo objeto de queja. Así, en lo que se refiere a los casos, ya comentados en informes anteriores, de doble imposición por impuesto sobre el valor añadido e impuesto de transmisiones patrimoniales, la nueva Ley General Tributaria recoge en sus artículos 62.8 y 67.1 dos previsiones encaminadas a evitar estos problemas, de forma que cuando se comprueba que un obligado tributario ha abonado a la misma o a otra Administración una deuda tributaria o haya repercutido otro impuesto que sea incompatible con la deuda exigida y además el sujeto pasivo no tenga derecho a la completa deducción del importe soportado indebidamente, se suspende el ingreso total o parcialmente de dicha deuda. En el supuesto de tributos que graven una misma operación y que sean incompatibles entre sí, el plazo de prescripción comienza a contar desde la resolución del órgano específicamente previsto para dirimir cuál es el tributo procedente.

No obstante estas previsiones sobre las actuaciones a realizar en el caso de tributos incompatibles entre sí, se ha de realizar un desarrollo reglamentario que aún no se ha producido, pero que según información proporcionada por la Secretaría de Estado de Hacienda se regula de forma detallada en el proyecto del futuro reglamento general de recaudación.

A pesar de ello, se siguen recibiendo algunas quejas al respecto. En una de las mismas, la interesada abonó el impuesto sobre el valor añadido que le fue repercutido por la empresa vendedora de un inmueble. Con posterioridad la Comunidad de Madrid le gira propuesta de liquidación por el impuesto de transmisiones patrimoniales. Sometido el asunto a un grupo de trabajo que coordina los supuestos de doble imposición, entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las administraciones autonómicas, se concluye que procede el pago del impuesto de transmisiones patrimoniales y no el otro, al no cumplirse los requisitos de rehabilitación de viviendas. Por ello, se acuerda por parte de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid la emisión de la liquidación provisional a la vez que la Administración o el Estado informa a la empresa vendedora de la necesidad de regularizar el impuesto sobre el valor añadido indebidamente repercutido a la compradora, aunque se comunica que para poder proceder a abonarlo a quien lo había soportado, es necesario que se den las condiciones previstas en la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (037106).

La falta de coordinación adecuada entre el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Asturias y la Consejería de Hacienda del Principado impide desde el año 1987, que una ciudadana pueda retirar un aval presentado ante el primer organismo citado, para garantizar una deuda por el impuesto de transmisiones patrimoniales que corresponde a la Administración autonómica, al haber perdido la interesada el original de aval presentado en su día y desconocerse el número de la liquidación que avalaba.

Esta ciudadana presenta una reclamación ante ese Tribunal Económico-Administrativo Regional en 1987, fecha en que no existía informatización, por lo que se busca en los libros del Tribunal y sólo se encuentra una reclamación formulada por la misma en 1985, no figurando reclamación posterior alguna. En consecuencia el Tribunal Económico-Administrativo Regional, dado que el aval no figura depositado ante el mismo, no considera procedente su devolución.

La Comunidad autónoma entiende que ella no es competente para devolver el aval, pero a fin de facilitar a la interesada el trámite ante el Tribunal, emite en su condición de acreedor garantizado, certificación de inexistencia de deudas a nombre de la interesada.

En base a esta certificación, emitida por la Consejería de Hacienda del Principado de Asturias, se solicita por parte de esta Institución al Tribunal autorización para la cancelación del aval, el cual envía un escrito al Servicio de Recaudación del Principado de Asturias señalando que por su parte no existe inconveniente en cancelar el mismo.

En consecuencia se solicita un nuevo informe a la Consejería de Hacienda, a fin de que comunique la cancelación del aval. Igualmente se le recuerda la necesidad de coordinar sus actuaciones con el Tribunal Económico-Administrativo Regional para resolver el problema favorablemente, lo que habría facilitado a la interesada la solución del problema. Se está a la espera de una contestación favorable (0311300).

11.3. Tributos locales

Mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el que se recogen todas las reformas legales producidas en esta materia desde la promulgación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre. Entre tales reformas destaca la operada a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, que supone la modificación de múltiples preceptos de la Ley 39/1988 y tiene gran trascendencia en todo el régimen tributario y financiero propio de las haciendas locales.

Esta medida se justifica por la necesidad de dotar de mayor claridad al sistema tributario y financiero de las entidades locales mediante la integración en un único cuerpo normativo de sus normas reguladoras, contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Como en años anteriores, el impuesto sobre bienes inmuebles y el Catastro son los motivos de queja más frecuentes en este apartado.

En el anterior Informe anual se hace referencia al caso de una ciudadana a la que se exigía el pago del impuesto sobre bienes inmuebles por una vivienda que había sido

expropiada para la construcción de una autovía, sin que se atendieran sus reiteradas reclamaciones. La Gerencia Regional del Catastro de Asturias informó que el inmueble fue dado de baja en la base de datos catastral en mayo de 2003, a la vista del recurso presentado por la interesada. La alteración fue comunicada al Servicio de Recaudación del Principado de Asturias, entidad que ejerce la gestión tributaria del impuesto.

En el recurso se solicitaba la anulación de la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana, que tiene que ser practicada por la entidad que ejerce la gestión tributaria del impuesto, para lo cual se consignó en la citada información enviada por la Gerencia la fecha de 31 de abril de 2001, basándose en la única documentación aportada en el expediente, es decir, el certificado municipal que acreditaba que la edificación fue demolida con anterioridad al 1 de enero de 2002. Ante la posibilidad de que existieran otros períodos, no sólo el año 2002, en los que también fuera procedente anular las liquidaciones, se hicieron gestiones para obtener copia del acta de ocupación, pudiendo así determinar que la fecha en que la recurrente dejó de ser titular del inmueble fue el 9 de abril de 1999. Esta última circunstancia también fue comunicada al Servicio de Recaudación.

El Defensor del Pueblo dirige un escrito a la Consejería de Economía y Administración Pública del Principado de Asturias para que informara sobre las medidas adoptadas por el mencionado Servicio Regional a resultas de la alteración antes referida, sin que, hasta el momento en que se redacta esta memoria, se haya recibido contestación (0314713).

En el mismo Informe del año 2003 se refleja una queja planteada contra el Instituto Municipal de Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona, que cuenta con un servicio telefónico de información tributaria para llamadas efectuadas desde fuera del área metropolitana y que se presta a través de una línea de tarificación adicional, con el coste que ello supone para los usuarios.

Con notable retraso se recibe la contestación del Ayuntamiento, en la que se manifiesta que la política municipal en el ámbito de la atención al ciudadano tiene el propósito de ofrecer un servicio integrado y coordinado a través de los siguientes canales: a) telefónico, a través del 010; b) presencial, a través de catorce oficinas de atención al ciudadano; c) y telemático, a través del portal www.bcn.es. Los canales presencial y telemático son gratuitos.

En cuanto a la línea 010, se indica que es de tarificación adicional y que las prestaciones que ofrece son amplias y cubren las necesidades de los ciudadanos sobre información de la ciudad respecto a equipamientos, actividad lúdica, transportes, campañas, servicios, actividad comercial y ocio, además de gestionar cerca de 45 trámites municipales. Los recursos humanos y técnicos para su buen funcionamiento son asumidos, por un lado, por los presupuestos municipales, y por otro, por los ciudadanos que utilizan el servicio, a través de la tarifa que se aplica a las llamadas realizadas al 010.

El Ayuntamiento continúa manifestando que, con el propósito de ofrecer a los usuarios de fuera del área metropolitana de Barcelona la posibilidad de acceder a los mismos servicios que se dan a través del 010, se habilitó una línea con prefijo 807 (antes 906). El hecho de que las llamadas efectuadas desde la ciudad tengan una tarificación adicional, y

para no crear un agravio comparativo, determina que las llamadas a la línea 807 también estén sometidas a la misma, procurando siempre que la tarifa sea equitativa y no inferior a la del 010.

A juicio del Defensor del Pueblo, la cuestión fundamental a tratar en este problema consiste en determinar si las líneas citadas constituyen un medio adecuado para satisfacer el derecho a la información ciudadana.

Tal derecho, que aparece recogido en los artículos 34.1.a) de la Ley General Tributaria y 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tiene como correlato lógico el deber de informar, deber que en la medida en que es impuesto por la Ley a todas las administraciones públicas, habrá de desenvolverse cabalmente dentro de los principios orientadores de su actuación como poder público.

Es en este contexto en el que debe desarrollarse el análisis de la pertinencia de las líneas de tarificación adicional como cauce para la satisfacción de un derecho de los ciudadanos reconocido por la Ley. La utilización de las líneas 807 requiere que los titulares del derecho a la información desembolsen una cantidad superior a la de una línea ordinaria, dándose además la circunstancia de que la Administración que contrata una línea de estas características percibe una parte muy significativa de la facturación.

Ello supone que con la utilización de la línea 807 el titular del derecho a la información se ve obligado a satisfacer una prestación patrimonial que para la Administración es un ingreso por el desempeño de una actividad de Derecho público, lo que exige, conforme al artículo 31.3 de la Constitución, su establecimiento por ley.

En el informe emitido no se aporta dato alguno que permita considerar que la utilización de la línea 807, en virtud de la cual el Ayuntamiento de Barcelona obtiene un ingreso por la satisfacción de un deber impuesto por una norma de Derecho público, tenga tal cobertura.

Por otra parte, cabe preguntarse si la Administración puede percibir un rédito por el desempeño de una actividad a la que está obligada. Ello coloca la cuestión objeto de este análisis en el ámbito propio de las tasas, puesto que el derecho a la información sólo puede satisfacerse por la Administración que la proporciona y resulta imprescindible para el correcto desempeño de las obligaciones de cada contribuyente.

Podría considerarse entonces que la cantidad que se percibe por la información telefónicamente prestada tiene por objeto cubrir el coste de este servicio, pero de aceptarse, tal punto de vista chocaría no sólo con la necesidad de cobertura legal antes aludida, sino con la existencia de otros medios de información, incluidos los telefónicos, que suponen un menor coste para el ciudadano y una correlativa ausencia de ingreso para la Administración.

Por todo lo expuesto, el Defensor del Pueblo dirige una recomendación al Ayuntamiento de Barcelona interesando la adopción de medidas para que se preste el servicio de información a los contribuyentes sin que su satisfacción dé lugar a una contraprestación económica y, en particular, que de la prestación del citado servicio se suprima la línea 807 en la medida en que con ello se impone una carga económica a los ciuda-

danos para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias no autorizada por la ley (0300171 y 0307271).

El Procurador del Común de Castilla y León plantea los problemas que está ocasionando el desmedido incremento del precio de las viviendas y la consiguiente necesidad de fomentar el mercado de alquiler; señalando que el derecho constitucional de todos a acceder a una vivienda digna y adecuada se ve amenazado, en el actual contexto económico y social, por una serie de obstáculos que impiden o dificultan la posibilidad de amplios grupos de población de disfrutar de una vivienda que reúna todas las condiciones necesarias para ser calificada con las notas de dignidad y adecuación que se prevén en el artículo 47 de la Constitución Española.

El Comisionado autonómico pone de manifiesto la preocupación, que todos los defensores comparten, por garantizar que la actuación de los poderes públicos dirigida a hacer efectivo este derecho sea suficiente y tenga un contenido adecuado a la consecución de aquel fin, haciendo referencia al taller sobre acceso a la vivienda celebrado el año 2003, cuyas conclusiones fueron definitivamente consensuadas en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en las ciudades de Toledo y Albacete en octubre de ese mismo año.

En dichas jornadas, todos los Comisionados parlamentarios deciden proponer a las administraciones públicas competentes una serie de medidas que debían integrar la intervención pública en materia de vivienda.

Uno de los ejes de actuación fundamentales del contenido de dicha intervención debe ser el fomento del mercado de viviendas de alquiler. En efecto, frente a la generalización actual del régimen de propiedad como forma de acceso a la vivienda, se hace una llamada de atención en aquellas conclusiones a la conveniencia de promover el régimen de alquiler, para facilitar el acceso a viviendas dignas a amplios grupos de población que, por su nivel de ingresos, carecen de la posibilidad de adquirirlas en propiedad.

Entre las medidas que se proponen para fomentar el mercado de alquiler se encuentran las de carácter fiscal y, dentro de ellas, las dirigidas a favorecer la oferta de viviendas en este régimen.

El Procurador del Común señala que una de las realidades que en mayor medida dificultan un mayor dinamismo y variedad del mercado inmobiliario es la existencia en España de un amplio parque de viviendas desocupadas. Según los datos del último censo llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística, hay 2,8 millones de viviendas desocupadas (un 13,9 por 100 del total). Una parte de estas viviendas es conveniente que sean ofrecidas en el mercado de alquiler con la finalidad de que éste cobre mayor relevancia dentro del mercado inmobiliario general.

Desde un punto de vista fiscal, gravar con especial intensidad las viviendas que se encuentren en la situación indicada es una medida que puede resultar especialmente eficaz para evitar el mantenimiento e incluso un posible incremento del número de inmuebles que, estando destinados a un uso residencial, se encuentran desocupados con carácter permanente.

Así lo consideraron en su día las Cortes Generales al aprobar la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, por la que se modificó, entre otras, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre,

reguladora de las Haciendas Locales. La Ley señalada contempla una nueva y completa regulación del impuesto sobre bienes inmuebles, uno de los impuestos propios de los municipios.

A los efectos que aquí interesan, el artículo decimoséptimo de la Ley 51/2002 proporcionó una nueva redacción al artículo 73 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y, en concreto, en el último de los párrafos del número 4 del citado artículo se prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto sobre bienes inmuebles, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. La propia exposición de motivos de la norma clarifica en su punto III que la posibilidad concedida a los Ayuntamientos de aplicar el recargo tiene como finalidad facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Ahora bien, la posibilidad de establecimiento del recargo indicado no podía hacerse efectiva, puesto que el propio artículo 73 de la Ley subordina su aplicación a que el inmueble sea declarado formalmente como desocupado por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente.

El Procurador del Común continúa manifestando que la conveniencia de que los ayuntamientos puedan decidir la exigencia o no del recargo destinado a gravar especialmente las viviendas desocupadas y de dotar así de contenido real al precepto que viene siendo comentado, conduce a desear que la Administración del Estado apruebe, en el plazo de tiempo más breve posible, la norma reglamentaria que determine las condiciones que debe cumplir una vivienda para que, en su caso, pueda serle aplicado el recargo en la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles previsto en el actual artículo 73 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

El Defensor del Pueblo consideró procedente dar traslado al órgano competente del Ministerio de Economía y Hacienda de las anteriores reflexiones, a fin de que informara sobre el criterio de ese departamento con respecto a esta cuestión y sobre la eventual existencia de previsiones normativas en la línea apuntada.

La Secretaría General de Hacienda sostiene que la definición de lo que debe entenderse como vivienda desocupada genera importantes dudas que deben resolverse antes de desarrollar esta medida. El criterio utilizado por el Instituto Nacional de Estadística para la elaboración del padrón de viviendas no puede ser usado con fines tributarios, puesto que no existe fijado un plazo temporal ni otras condiciones específicas para la desocupación.

La mera oferta en alquiler o venta de la vivienda no es técnicamente un buen criterio delimitativo a efectos tributarios, ya que esta oferta, para ser efectiva, debería serlo a los precios y condiciones habituales de mercado. También existen situaciones de desocupación que no cabría considerar a estos efectos, tales como los apartamentos turísticos vacacionales, las viviendas arrendadas por empresas en virtud de relación laboral, las viviendas dedicadas a multipropiedad, las viviendas militares desocupadas y las viviendas oficiales, entre otras.

En cuanto a la posibilidad de acudir a fórmulas indirectas o indiciarias que permitan, sin acudir a la inspección directa, establecer unas presunciones legales, la Secreta-

ría General de Hacienda señala que los indicios de ocupación más claros son los consumos de agua y electricidad, si bien tropiezan con dificultades importantes puesto que tales consumos no son homogéneos en el territorio y no existe una correlación significativa con el nivel de gasto por habitante al ser un consumo de primera necesidad y, por tanto, bastante inelástico al precio de oferta.

De lo anterior se concluye que es preciso continuar estudiando las fórmulas que permitan la implantación de esta medida a través de una solución técnica adecuada, antes de proceder al desarrollo reglamentario del precepto.

El Defensor del Pueblo se encuentra a la espera de recibir información periódica sobre los avances que se produzcan con respecto a esta cuestión (0400064).

En el año 2002 un ciudadano extremeño manifestó que en su día había solicitado la devolución de la suma de 132.801 pesetas pagadas en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles — rústica del año 1997, al amparo de lo previsto en el Real Decreto-Ley 24/1997, de 12 de diciembre, sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones de los días 5 y 6 de noviembre de 1997.

Según indica, en enero de 2001 el Ayuntamiento de Azuaga ingresó en su cuenta 8.018 pesetas en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles — urbana. Disconforme con esta cantidad, en el mes de junio siguiente reclama por escrito ante dicho Ayuntamiento, contestándosele verbalmente que no se encontraba en el listado de devoluciones de rústica. Asimismo, señala que en julio del mismo año dirigió otro escrito de reclamación al organismo autónomo de recaudación de la Diputación Provincial de Badajoz, sin haber obtenido contestación.

En un primer informe del citado organismo autónomo de recaudación de diciembre de 2002, en el que se manifiesta que en fecha 19 de julio de 2001 y con número 16178 de registro, había tenido entrada un escrito presentado por el interesado en el que, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 24/1997, de 12 de diciembre, sobre Medidas Urgentes, solicitaba la devolución de 132.801 pesetas, importe del recibo número 014000808 correspondiente al concepto de impuesto sobre bienes inmuebles de rústica del municipio de Azuaga, por lo que, se procedió a instruir el correspondiente expediente con el número 2.712-B, incluido en la relación de expedientes remitida en fecha 24 de enero de 2001, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley antes citado, a la Delegación del Gobierno en Extremadura para su estudio y posterior aprobación por la comisión provincial constituida al efecto, sin que se hubiera obtenido respuesta.

Teniendo en cuenta lo anterior, se dirige un escrito a la Delegación del Gobierno en Extremadura a fin de que informara sobre el estado de tramitación del expediente y sobre la fecha en la que, previsiblemente, se podría emitir el informe por la correspondiente Comisión Provincial.

Esa Delegación del Gobierno informa de que el expediente 2712-B obraba en el organismo autónomo de recaudación, añadiendo que, con fecha 24 de octubre de 2001, se remitió a la Delegación del Gobierno una relación de expedientes solicitando devolución del impuesto sobre bienes inmuebles de rústica del año 1997. En dicha relación, no figura la fecha de petición de la devolución, ni el hecho de haberse constatado que se habían producido daños en los inmuebles, por tanto no se ha podido presentar a informe de la

comisión provincial. Para reconocer el derecho a devolución, debe comprobarse, como así se hizo en su día, que las lluvias torrenciales acaecidas en noviembre de 1997 produjeron daños en los inmuebles.

Este criterio discrepa del sostenido por el Defensor del Pueblo, teniendo en cuenta que las normas reguladoras del procedimiento administrativo establecen la obligación de las administraciones públicas de resolver de forma expresa y motivada las reclamaciones y solicitudes que planteen los ciudadanos, pues de otro modo se impide o dificulta la posibilidad de plantear recursos en caso de desacuerdo, con la consiguiente indefensión. Por ello, se interesaba que la comisión provincial emitiera el informe correspondiente para que la solicitud pudiese ser resuelta, lo que se pone en conocimiento del organismo autónomo de recaudación al objeto de que, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas necesarias para que la resolución se dicte y se comunique al interesado.

Mediante fax de fecha 7 de octubre de 2003, la Delegación del Gobierno facilita un informe previo en el que se da cuenta de algunas gestiones efectuadas y de la previsión de convocatoria de la correspondiente comisión provincial para rescatar el expediente al que se refieren estas actuaciones y otros más que se encuentran en situación similar. También se indica que se va a solicitar a la Subdirección General de Coordinación de Haciendas Locales la habilitación del crédito para hacer frente a estos expedientes, adelantándose que, de acuerdo con las conversaciones mantenidas con el titular de dicha Subdirección, no habría problema en la habilitación de la partida correspondiente.

Por su parte, el organismo autónomo de recaudación remite un informe de marzo de 2004 en el que, entre otros extremos, señala que, de acuerdo con la información recibida del asesor de la Delegación del Gobierno, se había aprobado un crédito extraordinario de 3.000 euros para estos expedientes.

Finalmente, la Delegación del Gobierno en Extremadura traslada el contenido de un informe emitido en julio de 2004 por la Dirección General de Financiación Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda, en el que se manifiesta que el reconocimiento de la compensación de las cuotas del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica correspondiente al ejercicio 1997, contemplada en el Real Decreto-Ley 24/1997 de 12 de diciembre, es resultado de un acto rogado y en consecuencia debe ser solicitado por las entidades locales afectadas por la catástrofe.

En los casos como el referido, según la Dirección General, no se había formulado solicitud por parte de las entidades locales afectadas, ni éstas habían iniciado actuación alguna ante dicha unidad. En consecuencia no podía dictar resolución reconociendo las compensaciones mencionadas. Todo ello sin perjuicio del estudio sobre la prescripción que sería preciso efectuar en el caso de que aquellas entidades locales solicitaran dichas compensaciones.

El Defensor del Pueblo debe mostrar su sorpresa ante tal información, teniendo en cuenta que, como ha quedado reflejado, las dos administraciones implicadas dan en su momento muestras inequívocas de que este asunto se iba a resolver en sentido favorable al interesado. Parece que en este nuevo informe se quiere reconducir el problema a sus principios, planteándose la presentación de una nueva solicitud que, tal y como se adelanta, difícilmente podría prosperar por el transcurso del plazo de prescripción.

Por otra parte, las actuaciones practicadas acreditan que el organismo autónomo de Recaudación recibió una solicitud o reclamación del interesado el 19 de julio de 2001 y que la misma no se había resuelto de forma expresa y motivada, lo que supone una vulneración del mandato contenido en los artículos 42 y 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En consecuencia, se efectuaron sendas sugerencias a la Delegación del Gobierno en Extremadura y al organismo autónomo de recaudación de la Diputación Provincial de Badajoz para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten las medidas necesarias para que la reclamación formulada en materia de devolución del impuesto sobre bienes inmuebles se resuelva de forma expresa y motivada, con posterior notificación en forma al interesado y con indicación de los recursos procedentes en caso de desacuerdo. Estas dos sugerencias están pendientes de contestación (0006762).

Varios ciudadanos de Madrid presentaron quejas con motivo del incremento experimentado por el impuesto sobre bienes inmuebles en el año 2004. Los afectados consideran que la subida aplicada por el Ayuntamiento de la capital es abusiva y contraria a los principios tributarios recogidos en la Constitución.

Se solicitó informe al Ayuntamiento de Madrid sobre las circunstancias en las que se ha producido este importante incremento, con expresión de las razones que lo justifican y de los trámites seguidos para su formalización, estando a la espera de recibir contestación (0423377 y otras).

Otra ciudadana expone que es propietaria de una parcela en Zaragoza y que en la última revisión catastral se reduce de forma considerable su superficie. Formula un recurso de reposición por estos hechos, que se desestima por la Gerencia Territorial del Catastro. La compareciente muestra su desacuerdo con la decisión adoptada por estimar que se habían producido errores en la medición.

La citada Gerencia Territorial comunica que el primer catastro parcelario del municipio en el que se encuentra la finca data de 1958 y está vigente hasta la entrada en vigor del nuevo catastro de 2001.

La documentación que había servido para identificar las parcelas en el catastro de 1958 eran unas fotografías aéreas —conocidas como «el vuelo americano»— cuya principal y casi única ventaja residía en que permitían identificar físicamente la ubicación de las parcelas, pero carecían de precisión cartográfica para determinar cualquier característica métrica visible sobre las mismas. Estas fotografías mantenían deformaciones ópticas entre el centro de la foto y cualquier extremo de la misma, lo que hacía imposible conocer su escala y por lo tanto la métrica de cualquier representación realizada sobre ellas.

Conocida la deficiencia relatada, la asignación superficial que se atribuye a las parcelas así identificadas era un dato aproximado que muchas veces coincide con las declaraciones verbales que sus titulares realizan.

La Gerencia continúa indicando que el proceso de renovación del catastro se inicia con el traslado de todos los datos conocidos y vigentes hasta ese momento sobre una nueva documentación gráfica y literal. Estos se exponen en lugares públicos adecuados

para que cualquier interesado, aportando la documentación que lo justifique, inste si procede la modificación necesaria para adecuar su identificación catastral a la realidad física y jurídica. En relación con el problema, se traslada la identificación gráfica anterior vigente desde las fotografías del vuelo americano sobre una nueva base cartográfica, llamada ortofoto, ahora sí, métricamente conocida y definida. Para asignar sus características físicas futuras, únicamente se traslada la línea que la identifica. Una vez realizada esta operación, su superficie se obtiene de la comprobación sobre esta nueva base cartográfica.

Al tratarse de un soporte métrico definido, a una escala determinada, una línea poligonal cerrada como es la que identifica a cualquier parcela sólo puede dar como resultado una única superficie. No es posible rectificar la superficie de ningún objeto o parcela si previamente no se rectifican las líneas que lo definen y lo identifican respecto de sus colindantes.

En cuanto a la parcela cuya superficie se reclama, el proceso para su determinación había sido el genérico descrito. Tomando como base la representación anterior de la parcela, se traslada sobre la nueva cartografía arrojando una nueva superficie. Ahora bien, durante el proceso de investigación realizado se persona como parte interesada la Administración forestal para reclamar e identificar un monte de utilidad pública sobre el que recae un deslinde administrativo firme que, además, está deslindado y amojonado sobre el terreno.

La Gerencia manifiesta que en ningún momento la reclamante había alegado en sus escritos nada nuevo contra la actual identificación de los linderos de la parcela respecto de sus colindantes. No aporta plano de deslinde entre ellos que permita conocer una identificación distinta a la anterior conocida. Además, si la asignación de linderos en algún momento se modifica a instancia de los particulares afectados, ésta debe ser, por obligación exigida en la legislación catastral, declarada ante la Gerencia aportando para ello la documentación que lo justifique y plano de deslinde conformado por todos los afectados. La interesada se limita a prestar su disconformidad con la superficie atribuida a su parcela sin presentar o añadir documento alguno que justifique una identificación distinta a la mostrada y que, por lo ya explicado, no era posible modificar.

De otro lado, se señala que la imputación de superficies a parcelas en documentos públicos o privados, constituyen meros datos de hecho carentes como tales de efecto jurídico vinculante, al tratarse de meras declaraciones de las partes otorgantes sin ninguna clase de comprobación por el fedatario público. Por todo ello la Gerencia se reafirma en su decisión y considera correcta la superficie atribuida a la parcela (0411089).

El Ayuntamiento de Velilla de San Antonio (Madrid) incrementó en un 36 por 100 el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica del año 2004, lo que muchos vecinos consideraban que constituía una medida abusiva e injustificada.

En un primer informe, el Ayuntamiento indicó que el incremento del impuesto está justificado por el principio básico de autonomía local que consagra el ordenamiento constitucional, haciendo referencia a que uno de los pilares fundamentales de la garantía de la autonomía local es la autonomía financiera municipal, es decir, la suficiencia de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, pues la carencia o

insuficiencia de tales medios limitaría en gran medida sus posibilidades de actuación. La autonomía financiera en materia de ingresos se manifiesta en la posibilidad de modificar en unos supuestos los tipos de gravamen y en otros las cuotas tributarias, dentro de unas bandas establecidas en la ley.

Con respecto a los trámites seguidos, el Ayuntamiento de Velilla de San Antonio señaló que tramitó un expediente de modificación del impuesto que se ajustó a lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Dicha modificación se aprueba por el pleno de la corporación, publicada provisionalmente en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, expuesta al público durante un plazo de treinta días, dentro de los cuales los interesados no presentaron ninguna reclamación, y publicada definitivamente en dicho *Boletín Oficial*.

No obstante, a la vista de las reclamaciones producidas y al constatarse que la subida es superior a la media de los municipios colindantes, se presentó al pleno municipal un acuerdo de anulación de la modificación del impuesto para el ejercicio de 2004, que no prosperó.

Sin perjuicio de que la actuación del Ayuntamiento de Velilla de San Antonio sea ajustada a la legalidad, se manifestó al mismo la necesidad de que en la regulación y aplicación de los tributos se tengan en cuenta los principios constitucionales de capacidad económica, justicia e igualdad tributaria, así como el de seguridad jurídica. En concreto y por lo que se refiere a los incrementos de tributos justificados por las necesidades financieras de los entes locales, se insiste en la conveniencia de que se lleven a efecto de forma progresiva o escalonada con el fin de evitar situaciones gravosas que difícilmente pueden ser asumidas o aceptadas por los ciudadanos.

Con posterioridad se recibe un informe complementario en el que se da cuenta de la tramitación de un nuevo expediente de modificación de las tarifas del impuesto que resultó aprobado, volviéndose a los importes del ejercicio de 2003 actualizados conforme al índice de precios al consumo, con lo que se finalizan las actuaciones y se informa a los interesados del resultado de las gestiones practicadas (0411830 y 105 quejas más).

Un vecino de Alcobendas (Madrid) al que el Ayuntamiento le instruyó un expediente de apremio por impago de unas sanciones por infracciones de normas de circulación y le embargó su vehículo y su vivienda, alega que en dicho expediente se habían producido una serie de irregularidades que determinan su nulidad, refiriéndose en concreto a que la deuda había prescrito, a la inexistencia de resolución sancionadora, a la falta de notificación de la providencia de apremio y al incumplimiento del orden legal de prelación de embargos, ya que había facilitado un número de cuenta bancaria para su ejecución.

Tras la pertinente petición de informe, el Ayuntamiento informa de los trámites efectuados en el referido expediente, indicando que el señalamiento de una cuenta bancaria por el deudor a efectos de embargo es una práctica que tiene como finalidad entorpecer la labor recaudatoria, al ser muy frecuente que las cuentas se encuentren fuera del término municipal, lo que obliga a que el embargo se practique a través de la Comunidad de Madrid o la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin ninguna garantía de que, llegado el momento, exista saldo que cubra la deuda. Asimismo, se indica que los bienes señalados pueden o no ser aceptados a efectos de traba.

Este razonamiento no se puede compartir, ya que el artículo 112 del Reglamento General de Recaudación recoge un orden a observar en la práctica de embargos que obliga a las administraciones tributarias, sin que la mera sospecha de que el señalamiento se haga por el deudor con la intención de entorpecer la actividad recaudatoria pueda, sin más, anular el mandato contenido en dicho artículo, debiendo recordar, además, la presunción de buena fe y la correlativa obligación de prueba de quien niega su existencia.

Por otra parte, el orden fijado a estos efectos tiene relación con el derecho del contribuyente a que se le facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y a que las actuaciones de las administraciones recaudadoras se lleven a cabo en la forma que le resulte menos gravosa.

Las razones anteriores determinaron la elevación de una sugerencia al Ayuntamiento de Alcobendas para que procediera a anular el embargo de la vivienda y vehículo del interesado, continuándose la tramitación del expediente de apremio con pleno respeto del orden de prelación de embargos que se recoge en el Reglamento General de Recaudación y atendiendo al señalamiento de bienes efectuado en su día por el deudor.

En la contestación recibida, el Ayuntamiento indica que la Recaudación Municipal ordenó el embargo de la cuenta bancaria señalada y el levantamiento del que pesaba sobre el vehículo, si bien resultó que dicha cuenta pertenece a una entidad bancaria extinguida, por lo que no pudo llevarse a efecto. Esta circunstancia determina que se den por finalizadas las actuaciones, trasladándose al interesado el contenido de este último informe (0309502).

La desaparición del impuesto de actividades económicas para personas físicas y empresas con un volumen de negocio determinado, origina algunas disfunciones en su aplicación, sobre todo por las diferentes interpretaciones efectuadas por las distintas administraciones competentes. Así la titular de una pequeña empresa de Zaragoza presenta una queja porque el Ayuntamiento de Zaragoza le exige el pago del impuesto de actividades económicas del ejercicio de 2003, pese a que el importe neto de su cifra de negocios está muy por debajo del límite legal, establecido en un millón de euros.

El informe que facilita el Ayuntamiento defiende la legalidad de la liquidación emitida en concepto de impuesto de actividades económicas, apoyándose en la interpretación efectuada por la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, en el sentido de que los sujetos pasivos de este impuesto que iniciaron su actividad en 2002, excepto personas físicas, no están exentos del mismo en 2003, con independencia del importe neto de su cifra de negocios.

Esta interpretación se basa en una serie de argumentos que se pueden extraer en la forma siguiente:

- La legislación de haciendas locales recoge la exención para las entidades cuyo importe neto de la cifra de negocios sea inferior a un millón de euros.
- El expresado importe neto se determina conforme a la Ley de Sociedades Anónimas y es el que corresponda al penúltimo año anterior al de devengo del impuesto (2001).
- Las actividades que comienzan su funcionamiento en 2002, no pueden determinar su cifra de negocios según lo indicado, por lo que se considera que no reúnen este requisito y, por tanto, no se ven beneficiadas por la exención.

El Defensor del Pueblo se dirigió a la Secretaría General de Hacienda manifestando su desacuerdo con esta última conclusión, teniendo en cuenta la dificultad de encontrar alguna razón de fondo que pueda justificar este resultado, así como que la expresada interpretación resulta contraria al espíritu y finalidad de la reforma del impuesto y en su planteamiento se prescinde de los principios de capacidad económica e igualdad tributaria. Por ello, se solicitó la emisión de un informe sobre esta cuestión y sobre la posibilidad de modificar el criterio anteriormente referido.

La mencionada Secretaría General ratificó la interpretación anterior, insistiendo en la prohibición de la analogía para la aplicación de exenciones que se recoge en la Ley General Tributaria. En la medida en que la contestación recibida no aclara las dificultades antes referidas, se está estudiando la posibilidad de formular una recomendación para que se dicten las normas que resulten necesarias a fin de corregir esta situación (0401408).

Las tasas por el uso de las instalaciones deportivas municipales del Ayuntamiento de Madrid sufren un fuerte incremento para el año 2004, lo que motiva la reclamación de numerosos pensionistas que utilizan las piscinas municipales con fines rehabilitadores. Aunque el nuevo precio podía no parecer excesivo, hay que tener en cuenta que el aumento repercute en personas que viven de una pensión. Además las instalaciones no habían experimentado mejora alguna.

El Ayuntamiento fundamenta el incremento de algunas tasas en la necesaria aproximación de las tarifas que los ciudadanos han de abonar con el coste real del servicio que reciben y además en la racionalización de la estructuración y definición de las tasas, corrigiendo algunas situaciones no bien caracterizadas anteriormente.

Las tasas aplicadas a mayores de sesenta y cinco años, en 2004, experimentan, según el Ayuntamiento, el lógico incremento y también ajustes, como la diversificación de las tasas con respecto al horario de uso (cuotas mensuales que varían en función del número de sesiones semanales o bonos multiusos que benefician aquellos horarios de demanda más reducida).

La modificación de la ordenanza fiscal afecta exclusivamente a las actividades física y acuática para mayores de sesenta y cinco años, mientras que el resto de las actividades se mantiene con un precio similar al de años anteriores.

La implantación de una cuota mensual en las clases dirigidas es una decisión avalada por los siguientes criterios:

— Durante años, se ha ofrecido la gratuidad con el fin de promocionar las actividades deportivas entre el colectivo de personas mayores de sesenta y cinco años. Consolidado el programa, la gratuidad es un concepto insostenible. Además, va en detrimento de la propia actividad: al no suponer la actividad dirigida coste alguno, algunos usuarios ocupaban plazas sin utilización efectiva de las mismas —a veces durante meses—, impidiendo con ello la asistencia a clases de otras personas interesadas.

La anterior gratuidad del servicio de clases, caracterizado por su coste y calidad, contrasta con la utilización, mediante el pago de las tasas correspondientes, del resto de los servicios deportivos por las personas mayores.

— Las actividades dirigidas física y acuática tienen un coste que va de 0'90 a 1 euro por sesión de actividad. Estas actividades, con la nueva Ordenanza, reciben una bonificación muy elevada, en torno al 67 por 100 del coste que se cobra a los demás madrileños. Es decir, una persona de menos de sesenta y cinco años paga 21'30 euros al mes por ocho sesiones de actividad física o acuática dirigida; la persona mayor de sesenta y cinco años abona 7 euros.

Al mantenerse el resto de las actividades para las personas mayores en los niveles de coste de 2003, reciben unas bonificaciones que llegan hasta el 91 por 100 del precio que el resto de los ciudadanos debe satisfacer.

— El número de usuarios afectados es bajo. Durante el año 2003 hicieron uso de estas actividades dirigidas unas 6.800 personas, lo que representaría menos de un usuario por distrito y día en el conjunto de los veintiún distritos, si fueran personas diferentes. En todo caso, son 326 personas por distrito. Es la actividad menos demandada, salvo el alquiler de barcas y la sauna.

— Con respecto a los bonos para las personas mayores de sesenta y cinco años, se implanta una tasa de 6 euros, que pretende favorecer la utilización de los horarios menos ocupados y que ofrecen mayor comodidad y una tasa de 9 euros que permite la ocupación durante toda la jornada.

La bonificación de las tarifas específicas para mayores de sesenta y cinco años se aprecia más claramente al compararlas con aquellas de aplicación para los demás adultos (hasta sesenta y cuatro años).

TASAS AÑO 2004	MAYORES DE 65 AÑOS	HASTA 64 AÑOS	PORCENTAJE DE BONIFICACIÓN
Inscripción anual	11,00 euros	11,00 euros	—
Cuota mensual	4,00 euros (1 sesión / semana)	12,10 euros (1 sesión / semana)	66,95
	7,00 euros (2 sesión / semana)	21,30 euros (2 sesión / semana)	67,14
	—	26,50 euros (3 sesión / semana)	—
Entrada piscina	0,90 euros	3,80 euros	76,32
Alquiler de pistas frontón, tenis	1,10 euros	4,90 euros	77,56
Sauna	1,10 euros	3,80 euros	71,06
Bono multiuso 20 sesiones (piscina, musculación, sauna)	9,00 euros	32,00 euros (diez sesiones)	85,94
	6,00 euros (horario reducido)	32,00 euros (diez sesiones)	90,63
Alquiler barcas de remos	2,00 euros	4,00 euros	50,00

La intervención delegada informa que no es posible subvencionar individualmente estas actividades o servicios regulados por la Ordenanza fiscal. Asimismo, se señala que en los distritos se organizan grupos de personas mayores para la ejecución de programas de gimnasia de mantenimiento de carácter gratuito. Las personas interesadas pueden acudir a la junta municipal de su distrito a formalizar su incorporación.

Esta Institución, a pesar de reconocer que los precios de los usos deportivos en el Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Madrid se encuentran en una posición ventajosa respecto a otros en instalaciones deportivas, ello no es óbice para que aquellos hubiesen sufrido un fuerte incremento en un solo ejercicio, como el precio del abono multiuso que aumentó un 55,17 por 100, o la inscripción anual en actividad dirigida que lo hizo en un 14,58 por 100. Teniendo en cuenta el público al que se destinan, esta subida debería haberse realizado de forma paulatina, ya que tampoco obedecía a una mejora en las instalaciones ni en la prestación del servicio.

Las personas a las que van destinados estos servicios son jubilados que cuentan con recursos escasos y, dado que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.4 de la Ley de Haciendas Locales, por la determinación de la cuantía de las tasas se pueden tener en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas, se sugiere al Ayuntamiento la conveniencia de estudiar la posibilidad del establecimiento de bonificaciones para quienes cuenten con menor capacidad económica y la posibilidad de adquirir el compromiso de no incrementar los precios durante un periodo largo de tiempo. Esta sugerencia se encontraba en trámite al momento de elaboración del presente Informe (0400442, 0400216, 0400663, 0400914, 0400972 y 0401000).

12. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1. Seguros

La práctica totalidad de las quejas que se reciben en esta materia se refieren a desacuerdos con actuaciones de entidades aseguradoras. La mayoría de ellas ponen de manifiesto diferencias de interpretación de cláusulas contractuales o posibles incumplimientos de las mismas. También se siguen recibiendo quejas que denuncian subidas de precio abusivas en seguros de asistencia sanitaria y de decesos, o las limitaciones que encuentran los jóvenes para asegurar vehículos de motor. Sorprendentemente, en alguna queja se ponen de manifiesto dificultades de los asegurados para cancelar pólizas.

Dada la naturaleza privada de estas cuestiones, las posibilidades de intervención del Defensor del Pueblo están claramente limitadas, por lo que en la mayoría de los casos se informa a los comparecientes de las vías de reclamación administrativa previstas para estos casos a través de la nueva figura del Comisionado para la defensa del asegurado y del partícipe en fondos de pensiones.

También hay un número poco significativo de quejas que reflejan alguna demora en la resolución de reclamaciones por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, así como desacuerdos con el contenido de los informes que emite.

Una ciudadana, que en marzo de 2001 cobró de una entidad financiera una suma correspondiente a un seguro suscrito por su marido, fallecido en 1998, reclamó los inte-

reses por la demora en el pago, reconociéndole la entidad una suma que consideró insuficiente. Por este motivo formuló una reclamación que dio lugar a que la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones instruyera un expediente en el que se dicta una resolución que omitía un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, al no poderse probar que el retraso en el pago de la indemnización fuera imputable a la entidad aseguradora. Disconforme con esta resolución, la compareciente se dirigió de nuevo por escrito a la Dirección General, sin obtener contestación.

Ese centro directivo manifiesta que la interesada había presentado efectivamente una reclamación en la que denunciaba el retraso de la aseguradora en el abono de la indemnización. La entidad alegaba que en abril de 1999 abonó al vencimiento pactado el capital del seguro, desconociendo en ese momento el fallecimiento del asegurado en 1998. La aseguradora indicaba que ante la reclamación de la esposa del asegurado inició las gestiones para el abono de la indemnización por fallecimiento, si bien es requisito imprescindible la previa devolución de las cantidades abonadas en su día a la cuenta del asegurado, dándose la circunstancia de que la cuenta corriente en la que se efectuó el abono se encontraba bloqueada por petición de la reclamante, por lo que no se pudo llevar a cabo la retrocesión en tanto no se produjera el desbloqueo.

En los escritos presentados, la interesada alude a que en el seguro aparecían como beneficiarias ella misma y la madre del fallecido. La entidad, según manifestaba, abonó el capital en una cuenta donde aparecía como titular su esposo y su madre, no estando ella como cotitular de la citada cuenta.

La Dirección General señala que, tras examinar la documentación aportada por las partes y haber dado trámite de alegaciones a la reclamante y a la entidad aseguradora, se estima que no existen pruebas suficientes para imputar el retraso del abono de la indemnización a la aseguradora, puesto que en el asunto planteado concurrían una serie de circunstancias que podrían haber influido en el retraso, en concreto el abono del importe del capital asegurado en una cuenta en la que la primera beneficiaria no aparecía como titular, por lo que decidió bloquear la cuenta hasta que el asunto se resolviera con su suegra. Por tanto, se deduce la existencia de discrepancias entre ambas beneficiarias en cuanto a la forma y lugar del cobro del seguro.

El Defensor del Pueblo estima correcta la actuación administrativa, por lo que se dio por finalizada la tramitación de la queja y se comunicó a la interesada (0402174).

Otro ciudadano alega haber sufrido daños en el suelo de su vivienda como consecuencia de las inundaciones ocurridas en Cataluña en los años 2002 y 2003 y que el Consorcio de Compensación de Seguros no le había indemnizado por estos hechos, con lo que se muestra en desacuerdo.

Tras la oportuna petición de informe, el Consorcio comunica que la vivienda del interesado sufrió dos siniestros por inundación en el año 2002, instruyéndose sendos expedientes en los que se reconocieron las correspondientes indemnizaciones.

En los últimos meses de 2003 se declaró un nuevo siniestro en el que se reclamaba por daños al continente y al contenido. En la visita pericial se comprobó que el mobiliario de la planta baja era el mismo que ya sufrió daños en 2002 y que fue objeto de indemnización, sin que se hubiera procedido a su reparación o sustitución. En cuan-

to al continente, el Consorcio indica que el asegurado no aportó documentación alguna que permitiera acreditar la existencia del siniestro ni su alcance. Asimismo, el informe del perito refleja que los daños en el pavimento de la vivienda tenían su origen en la humedad existente en el subsuelo que, ante la falta de barreras de vapor entre la cimentación y solados y los muros y tabiques, por capilaridad permitía la afloración de humedades en dicho pavimento. El Consorcio concluye que las razones expuestas determinan la denegación del siniestro, dejando abierta la posibilidad de que el interesado acuda al trámite pericial contradictorio previsto en la Ley del Contrato de Seguro (0422585).

El propietario de una vivienda expone que había intentado contratar un seguro contra impago y desperfectos extraordinarios por alquiler de vivienda habitual, conforme a lo previsto en los artículos 28.1 y 35.2 c) del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas del plan 2002-2005 en materia de viviendas y suelo, modificado por el Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, indicando que no había encontrado ninguna aseguradora que ofreciera este producto a particulares.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones facilita un informe en el que comienza refiriéndose a la normativa citada, que da a los propietarios de viviendas arrendadas la posibilidad de incluir en el importe de la subvención que soliciten el coste de los seguros que suscriban contra impagos y desperfectos.

No obstante, se señala que la actividad aseguradora privada se rige por el principio de libertad de mercado, correspondiendo a la entidad la valoración del riesgo para determinar la viabilidad de su asunción y las condiciones en las que se otorga la cobertura. En este sentido, puede ocurrir que las contingencias o sucesos cubiertos no sean asegurables o que se carezca de experiencia actuarial o estadística, lo que impediría medir los riesgos y el coste futuro de los posibles siniestros. Por tanto, no se puede obligar a las aseguradoras a cubrir un determinado riesgo si consideran que no deben hacerlo conforme a sus criterios empresariales. La Dirección General concluye que, al no tratarse de un seguro obligatorio, no procedía su cobertura por el Consorcio de Compensación de Seguros (0421208).

El titular de una explotación de ganado porcino que resultó afectada por las inundaciones producidas por el desbordamiento del río Ebro en febrero de 2003, solicitó de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios la indemnización que le pudiera corresponder conforme al Real Decreto-Ley 1/2003, de 21 de febrero. La valoración de daños efectuada por el perito se hizo de forma irregular al considerar como producción elementos que en realidad no lo son, ya que su explotación se dedica exclusivamente a la venta de lechones. Esta circunstancia provoca que el importe de tales daños no alcance el porcentaje mínimo exigido por la normativa reguladora, por lo que el interesado se encuentra privado de su derecho a indemnización.

Solicitada información a la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, se comunica que se habían tenido en cuenta las alegaciones que en su día presentó en tiempo y forma el interesado, considerándose como única orientación productiva la producción de lechones, por lo que se indemnizaría en la cuantía de las pérdidas habidas en la explotación con el 80 por 100 de cobertura establecido (0403766).

En 2003, se recibieron, 1.762 quejas presentadas por trabajadores de entidades financieras, en relación al problema creado por la disposición transitoria decimocuarta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que establece con carácter general la obligación de las empresas de exteriorizar los compromisos por pensiones que tengan con sus trabajadores constituyendo, a tal efecto, fondos de pensiones externos con el fin de garantizar la percepción efectiva de las prestaciones y desvincularlo del riesgo propio de la actividad empresarial, quedando excluidos de esta obligación los bancos que podrían mantener los compromisos por pensiones en la forma en la que lo venían haciendo hasta ahora, esto es, mediante planes internos.

Sobre esta cuestión se inició investigación con motivo de otra queja que dio lugar a realizar una recomendación al Ministerio de Economía y Hacienda, en el sentido de que se procediera a las modificaciones normativas necesarias para que todos los trabajadores del sector financiero reciban igual trato que los trabajadores de otros sectores productivos, así como del propio sector en Europa, y se les reconozca el derecho a aquellos que cesen anticipadamente en las empresas a la reserva constituida a su nombre y por su cuenta y a poder movilizar la misma en caso de cambio de empresa o país de residencia. No se aceptó dicha recomendación alegándose, entre otras razones, la transitoriedad o temporalidad de la medida, circunstancia que en 2002 tenía algún soporte, al haberse prorrogado el período de externalización de los complementos de pensiones hasta finalizar el año y por consiguiente podría existir la posibilidad de una incorporación de las entidades financieras al proceso en marcha.

Sin embargo, los nuevos comparecientes alegan la producción de un número importante de hechos y circunstancias que modifican la situación y que aconsejan reconsiderar el asunto, con la finalidad de concluir con dicha excepción a favor de las empresas financieras que tanto perjudica a los trabajadores. Tales hechos y circunstancias están relacionadas con la promulgación del Real Decreto-Ley 1/2002, de 29 de noviembre, en el que se procede a la refundición de la Ley de Regulación de Planes y Fondos de Pensiones, en cuya disposición transitoria cuarta se sigue manteniendo la excepción para las entidades financieras, por lo que la excepción de la Ley 30/1995, que tenía carácter temporal, permanece diez años más tarde. Se destaca también en este sentido la incorporación de las principales entidades financieras a la exteriorización de los complementos de pensiones a sus trabajadores, pese a que podían ejercer dicha excepción, quedando el Grupo Banco Santander, Banesto y Bankinter como únicas entidades que mantienen los planes internos, lo que supone más del 44 por 100 del sistema financiero y más del 34 por 100 de los trabajadores de la banca del país.

Además de ello, señalan el incumplimiento por parte del Gobierno de las disposiciones de la Directiva 94/48/CE, que consagra la garantía y efectividad de la exteriorización de los complementos de pensiones en la Comunidad Europea, lo que se traduce en una infracción del Derecho comunitario en materia de libre circulación de los trabajadores en este ámbito por parte de la legislación española y su desarrollo reglamentario. Igualmente consideran que se vulnera el artículo 39 del Tratado de Amsterdam, que modifica el tratado de la Unión Europea, en el que se establece que la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada, a más tardar, al final del período transitorio y supondrá la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Partiendo de este punto se razona que la libre circu-

lación de los trabajadores del sector financiero por Europa encuentra grandes dificultades y supone una discriminación injustificable respecto a otros trabajadores españoles cuya empresa no esté afectada por la excepción, puesto que en el caso de que aquellos decidan cambiar de empresa nacional o europea o cambiar de residencia nacional o europea y esto suponga la extinción de la relación laboral, no sólo perderían todas las dotaciones realizadas por su empresa exceptuada, sino que éstas retornarán a la propia empresa como un beneficio empresarial siendo realmente un salario diferido para el trabajador y una bonificación fiscal para la empresa.

Se concluye manifestando que la situación que se está dando en el país desde hace diez años es que cuando el empresario exceptuado despide a sus trabajadores con el derecho a complemento de pensión y el resultado del despido resulta improcedente, al poseer el empresario la capacidad legal de indemnizar a dicho trabajador y dejarle sin empleo, este trabajador pierde no sólo su puesto de trabajo sino también su fondo de pensión complementario a esa fecha, que recuperado por el empresario sirve para pagar la indemnización legal del trabajador. A la vista de las manifestaciones vertidas y habida cuenta la legítima pretensión planteada por los trabajadores del sector financiero, se reitera al Ministerio de Economía y Hacienda la recomendación para que se proceda a las modificaciones normativas necesarias para que todos los trabajadores del sector financiero reciban igual trato que los trabajadores de otros sectores productivos, así como del propio sector en Europa y se les reconozca el derecho a aquellos que cesen anticipadamente en las empresas a la reserva constituida a su nombre y por su cuenta y a poder movilizar la misma en caso de cambios de empresa o país de residencia.

La citada recomendación no ha sido contestada en el momento de elaboración del presente Informe (0414005 y 1.761 quejas más).

Resulta conveniente dejar constancia de otro caso que concierne a trabajadores jubilados y prejubilados del sector financiero y otras entidades como Telefónica de España, S.A., en su condición de beneficiarios y partícipes respectivamente de los distintos planes de pensiones, articulados por las diferentes empresas para las que prestaban con anterioridad su actividad profesional. Manifiestan los interesados que no están conformes con la composición de la denominada Comisión de Control y elección de sus miembros regulada en los artículos 30 y 31 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, porque entienden que no resulta conveniente una representación paritaria en la Comisión entre los representantes de quienes simplemente promueven el plan de pensiones y los que participan y finalmente ostentarán la condición de beneficiarios, auténticos interesados en una gestión adecuada del plan, siendo más apropiado el mantenimiento del sistema de representación establecido con anterioridad por la Ley 8/1987, de 8 de junio. Consideran, por otra parte, que si la distribución de los representantes previstos en la Comisión de Control puede modificarse en virtud de acuerdo suscrito en el ámbito de una negociación colectiva, al encontrarse en suspenso la relación laboral de los prejubilados éstos no forman parte de la vida de la empresa ni del censo electoral de la misma y, por tanto, no participan en el sistema de elección de los representantes de los trabajadores quedando también excluidos de la negociación colectiva, lo que está menoscabando sus derechos, como partícipes hoy y futuros beneficiarios del plan de pensiones, por cuanto que permite la modificación de los porcentajes de representación de unos ámbitos de negociación que le son ajenos.

Por lo que atañe al sistema de elección de los miembros de la mencionada Comisión de Control, determinado en el artículo 31, las conclusiones que extraen los interesados son igualmente contrarias a sus intereses, ya que el sometimiento de la elección a supuestos acuerdos de negociación colectiva, de los que están excluidos los prejubilados y partícipes, permite a su vez que puedan ser excluidos en su doble condición de electores y elegibles, cuando son especialmente sus intereses los que están afectados por las decisiones que se puedan adoptar en relación con el control del plan de pensiones. En última instancia, entienden los integrantes de la asociación formulante que el mencionado Real Decreto 304/2004, de 29 de febrero, que aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, no desarrolla el Real Decreto Legislativo de Planes y Fondos de Pensiones, sino que ilegítimamente lo supera expresando un principio de representación sobre terceros que la Ley no permite, a la vez que propugna una discriminación sobre el colectivo de trabajadores partícipes y beneficiarios del plan con un contrato en suspenso, por las razones antes apuntadas.

En el marco de las competencias encomendadas al Defensor del Pueblo por el artículo 54 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. No parece que pueda derivarse algún tipo de intervención por parte de esta Institución, no obstante, teniendo en cuenta que conforme dispone el artículo 95 del Reglamento de Planes y Pensiones corresponde al Ministerio de Economía la ordenación y supervisión administrativa del cumplimiento de las normas del Texto Refundido de la Ley y del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, pudiendo en este sentido recabar de las comisiones de control información para comprobar el correcto funcionamiento de las referidas disposiciones, se solicitó al mencionado departamento que informara si se ha realizado algún tipo de inspección de las funciones previstas en dicho precepto y, en su caso, el resultado de ello a los efectos de facilitar una adecuada información a los interesados (0424339 y 0425873).

12.2. Entidades financieras

Al igual que en el apartado anterior, la mayoría de las quejas relativas a entidades bancarias hacen referencia a deficiencias en su funcionamiento o al desacuerdo con actuaciones concretas que, en no pocos casos, reflejan la existencia de conflictos sobre la interpretación de los contratos y los derechos y obligaciones que de ellos derivan.

En algunas de estas quejas se observa que los usuarios de servicios bancarios no siempre obtienen una información adecuada cuando contratan tales servicios, lo que provoca reclamaciones por la falta de coincidencia entre la información verbal que reciben de los empleados y lo que resulta después a la hora de aplicar los contratos (0401164, 0401325, 0402991, 0422683 y otras).

Otras quejas vienen motivadas por la posibilidad que tienen los bancos y cajas de ahorros de modificar unilateralmente las condiciones en las que ofrecen sus servicios. De acuerdo con la normativa sobre ordenación bancaria, las entidades pueden alterar los contratos sin más requisitos que la comunicación al Banco de España y la publicación en los tablones de sus oficinas bancarias. Si se tiene en cuenta que la generalización en el uso de cajeros automáticos ha limitado de forma considerable la pre-

sencia de clientes en dichas oficinas, no puede extrañar que una parte de ellos se sienta sorprendido cuando, sin un aviso previo e individualizado, observa que dejan de cumplirse las condiciones que se le ofrecieron en un principio (0416313, 0418793, 0420595 y otras).

En este punto, es necesario referirse a las comisiones bancarias que, como es sabido, han ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años por la necesidad, entre otros factores, de compensar los efectos de los bajos tipos de interés. Los usuarios que acuden al Defensor del Pueblo suelen plantear un desacuerdo genérico con el cobro de estas comisiones, con el incremento de su cuantía o con su nuevo establecimiento por servicios que antes se prestaban de forma gratuita (0400241, 0400830, 0401159, 0402263, 0406141, 0412526, 0417124, 0422823 y otras).

Sin perjuicio de que en la fijación de comisiones bancarias rija el principio de libertad de precios, no se puede olvidar que su cobro tiene que corresponderse con la prestación de un servicio que haya sido solicitado por el cliente. El Banco de España no permite que las entidades cobren por servicios que no son tales ni por servicios inherentes al contrato, como sería el caso de la entrega de talonarios de cheques a los titulares de cuentas corrientes. Además, el importe de la comisión debe guardar una proporcionalidad con el coste que dicha prestación suponga para la entidad (0418877).

Por otra parte, causan extrañeza ciertos casos que, cuando menos, reflejan una falta de claridad de criterio en el cobro de comisiones. Así ocurre en las donaciones altruistas que hacen los ciudadanos cuando se producen catástrofes con gran número de damnificados. En más de una ocasión ha habido un intento inicial de cobro y una posterior rectificación ante las denuncias que aparecen en los medios de comunicación, dada la evidente dificultad de justificar tal medida para estas aportaciones solidarias que, individualmente consideradas y por su propia naturaleza, son de limitada cuantía.

El intento de alguna entidad de imponer comisiones por el uso de cajeros automáticos de sus propias oficinas fuera del horario de apertura de las mismas ha provocado reacciones contrarias que han tenido como consecuencia que, al menos por el momento, se abandone la idea de implantar esta nueva comisión.

En cualquier caso, es fundamental insistir en la importancia que tienen la transparencia y la claridad informativa en estas cuestiones, con el fin de que el usuario de servicios bancarios pueda conocer en cualquier momento y con la debida precisión las condiciones que le ofrece cada entidad.

También se han recibido quejas que denuncian el redondeo al alza de tipos de interés en créditos hipotecarios o las dificultades que encuentran algunos ciudadanos cuando sufren el robo de sus tarjetas bancarias y no obtienen de su entidad todo el apoyo que cabría esperar (0400065 y 0401468).

Todas las situaciones que se han comentado se enmarcan en una relación entidad-usuario que, por su naturaleza jurídico-privada, impide una intervención directa del Defensor del Pueblo, si bien se ha facilitado información a los afectados sobre la posibilidad de formular reclamaciones ante el Banco de España a través del comisionado para la defensa del cliente de servicios bancarios.

Sobre este último aspecto e insistiendo en lo ya reflejado en informes anuales anteriores, se debe señalar que la implantación de esta nueva figura no ha resuelto el problema con el que se encuentran los usuarios que formulan una reclamación y obtienen un pronunciamiento favorable, dado que las entidades bancarias no están formalmente obligadas a cumplir tales pronunciamientos y el comisionado no tiene atribuciones legales para imponer sus decisiones.

De acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, el comisionado es un órgano carente de funciones ejecutivas y ejecutorias. Sus actuaciones o los informes que emita no tendrán la consideración de actos administrativos, por lo que no serán susceptibles de recurso alguno. La formulación de quejas o reclamaciones al comisionado se entiende sin perjuicio de la utilización de otros sistemas de protección previstos en la legislación vigente, en especial, en la normativa arbitral y de consumo. Asimismo, no es competencia del comisionado decidir ni pronunciarse sobre los daños y perjuicios que eventualmente haya podido ocasionar a los usuarios de los servicios financieros la actuación, incluso sancionable, de las entidades sometidas a supervisión, ni facilitar valoración económica alguna.

Por tanto, un ciudadano puede ver que su reclamación es estimada por el comisionado y encontrarse con que la única posibilidad que se le ofrece para obligar a la entidad a rectificar es la de acudir a los tribunales de justicia, lo que resulta de todo punto irreal en los casos en los que el importe de la reclamación es reducido.

No se puede olvidar que la utilización de los servicios bancarios es algo que, en la práctica, resulta hoy obligatorio para los ciudadanos. En cuanto a la posibilidad de acudir a un procedimiento arbitral, se debe señalar que tales procedimientos son voluntarios por definición y que las entidades bancarias no se someten a los mismos.

Lo anterior aconseja volver a plantear la conveniencia de que se refuercen las competencias del comisionado para la defensa del cliente de servicios bancarios para que, al menos en aquellos casos en los que la cuantía de la reclamación excluya en la práctica su planteamiento en vía judicial, se pueda obligar a las entidades a actuar de acuerdo con el contenido de sus informes.

12.3. Comisión Nacional del Mercado de Valores

En virtud del Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Garantía de Inversiones, los afectados por la suspensión de pagos de la agencia de valores AVA y los acreedores de GESCARTERA presentaron las correspondientes reclamaciones de indemnización a la Sociedad Gestora del Fondo de Garantía de Inversiones.

La lentitud en la respuesta y la exigencia, en algunos casos, de constante documentación provocó la presentación de numerosas quejas, tramitadas con la Comisión Nacional del Mercado de Valores. En algunas ocasiones la demora en el reconocimiento del derecho a la indemnización se encuentra justificada por la necesidad de un pronunciamiento judicial, en otras, son las labores de comprobación las que dilatan la solución, constatándose que se debería agilizar teniendo en cuenta el tiem-

po transcurrido desde la reclamación (0401068, 0401067, 0401065, 0401066, 0401069, 0401071 y otras).

Un problema añadido lo encuentran los herederos de los acreedores. Fallecido el titular del derecho a la indemnización, se exige la presentación de la declaración del impuesto sobre sucesiones y donaciones, incluyendo el importe de la indemnización solicitada, aun cuando se ignora si la misma va a ser estimada. Este es el caso de una ciudadana que, el 25 de junio de 2003, liquidó el impuesto sobre sucesiones y donaciones incluyendo 20.000,00 euros de indemnización, aún no percibida a pesar del tiempo transcurrido (0422468).

Un afectado por la oferta pública de acciones (OPA) efectuada por Telefónica, S.A. sobre Terra Networks, S.A. en julio de 2003, expone que, a su juicio, se incumplen las condiciones previstas en la normativa que regula estas ofertas públicas, por lo que Telefónica debería devolver los títulos puestos a su disposición.

En concreto, se refiere al artículo 15. II *d)* del Real Decreto 1197/1991, de 26 de julio, que establece que el folleto explicativo de la oferta deberá contener el número máximo de valores a los que se extiende la oferta y, en su caso, el número mínimo de valores a cuya adquisición se condicione la efectividad de la oferta. El compareciente manifiesta que, en aplicación de dicho precepto, en el folleto relativo a dicha OPA se expresaba que la efectividad de la oferta se condicionaba a la adquisición de un mínimo de 220.308.609 acciones y que, de no alcanzarse el volumen mínimo, quedaría sin efecto, salvo en el caso de que Telefónica renunciara a dicha condición adquiriendo todos los valores ofrecidos.

El interesado continúa indicando que, conforme al artículo 30 del Real Decreto citado, en caso de que la oferta quede sin efecto por no alcanzarse el número mínimo de valores al que se hubiera condicionado, las entidades o personas que hubieran recibido las aceptaciones por cuenta del oferente estarán obligadas a la devolución de los documentos acreditativos de la titularidad de los valores que les hubieran sido entregados por los aceptantes. Estimaba que los mencionados artículos 15 y 30 deben tener carácter imperativo puesto que, en otro caso, carecerían de eficacia legal alguna.

La Comisión Nacional del Mercado de Valores facilita un informe emitido por su División de Mercados e Inversores en el que comienza indicando que el artículo 24.2 del Real Decreto antes citado establece que la oferta quedará sin efecto cuando no sea aceptada por el volumen mínimo de capital al que, en su caso, se hubiera condicionado, salvo cuando el oferente en fase de liquidación renuncie a la condición adquiriendo todos los valores ofrecidos. En el folleto de la OPA sobre Terra se hacía constar que la sociedad oferente se reservaba el derecho a renunciar al número mínimo de acciones al que se había condicionado la oferta.

También se expresaba que el 25 de julio de 2003 la Comisión comunica a Telefónica el número de acciones que había aceptado la oferta sobre Terra, inferior al límite mínimo al que se había condicionado. En esa misma fecha, Telefónica hizo pública su decisión de renunciar a dicha condición, adquiriendo todos los valores ofrecidos. La Comisión concluye que la OPA surtió todos sus efectos, por lo que no procedía la devolución de las acciones incluidas en las aceptaciones (0420226).

12.4. Energía y suministro de electricidad

El Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, subsana la carencia de regulación de las obligaciones de las empresas suministradoras respecto a la calidad de la energía eléctrica, definiendo en sus artículos 99 a 110 las características de la calidad del servicio y las responsabilidades por su incumplimiento, entendida la calidad del servicio como continuidad del suministro —definida por el número y duración de las interrupciones—, calidad del producto —relativa a las oscilaciones de tensión— y atención al cliente en todos los aspectos derivados del contrato suscrito. Con estas y otras medidas como son la obligación de las empresas distribuidoras de disponer de un sistema de registro de incidencias y de un procedimiento de medida y control de la continuidad del suministro y la calidad del producto homogéneo para todas las empresas y auditables, se pretende la resolución de los problemas de deficiencias en la calidad de la energía suministrada.

Sin embargo, se siguen produciendo cortes de suministro de energía eléctrica, habitualmente en la época estival, como así ha ocurrido en el verano de 2004 en Andalucía, especialmente en Sevilla y Granada, que producen una situación caótica en las ciudades afectadas que podría repetirse si continuaba la ola de calor. Conocida esta situación a través de los medios de comunicación social y habida cuenta de que en años anteriores se vivieron circunstancias muy parecidas, debido igualmente a las elevadas temperaturas, afectando, además de a Andalucía, a Canarias, Extremadura, Cataluña, Murcia y otras comunidades autónomas, se inició investigación de oficio ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía.

En el informe remitido por el mencionado departamento ministerial se analizan exhaustivamente todos los factores de los que depende el suministro eléctrico, centrandose la atención especialmente en la actividad de distribución que no está sujeta a una planificación vinculante estatal, por ser en esta actividad donde se presentan en mayor medida problemas de calidad y seguridad de suministro, derivados fundamentalmente de la falta, en algunos casos, de una inversión suficiente en el desarrollo de las redes que, en alguna medida, viene provocada por la consideración por parte de las empresas eléctricas de una retribución insuficiente para el ejercicio de esta actividad. En relación con la retribución se destaca que es la única actividad cuya normativa no se revisa en el contexto de modelos que establece la Ley del Sector Eléctrico, señalando que para analizar una adecuada retribución, se solicita, el 5 de marzo de 2002, a la Comisión Nacional de Energía una propuesta de retribución a la distribución, sin haber recibido respuesta.

La Directiva 2003/54/CE, de 26 de junio, sobre Mercado Interior de la Energía Eléctrica, incluye modificaciones en lo que se refiere a la actividad de distribución, suministro y gestión de redes de distribución, que habrá de transponer en la legislación española, a cuyo efecto se indica que se está analizando la conveniencia de una revisión del contexto normativo y sistema de retribución de la actividad de distribución, introduciendo una mayor participación de las comunidades autónomas, que les permita actuar en línea con las competencias que tienen atribuidas respecto a la aplicación de la normativa en materia de autorización, inspección, calidad de servicio y régimen sanciona-

dor de las instalaciones de distribución. Precisamente, el problema presentado en Andalucía deriva de la falta de capacidad de distribución para atender los significativos incrementos de demanda, registrados en unos días que se habían batido máximos históricos de demanda en verano por las altas temperaturas alcanzadas.

Se resalta que, dentro del régimen retributivo de esta actividad, de competencia estatal, se incluyen medidas para mejorar la seguridad y la calidad del suministro a través de la dotación de partidas en la tarifa eléctrica del año en curso, destinada a planes de mejora de calidad de servicio y gestión de la demanda, existiendo como todos los años planes de control de tensión a realizar por las empresas distribuidoras. En cuanto al cumplimiento de los requisitos de control de tensión respecto a la red de transporte, el Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, en su artículo 9, apartado 2, regula el término por facturación de energía reactiva, indicando que las facturaciones que tengan las empresas distribuidoras por este término no estarán sujetas al proceso de liquidaciones establecido en el Real Decreto 2017/1997, de 26 de diciembre, quedando en poder de cada una de ellas, y se han de dedicar a las acciones necesarias para cumplir los requisitos de control exigidos a las empresas distribuidoras respecto a la red de transporte, para lo cual deben presentar ante la Dirección General de Política Energética y Minas, dentro de los tres primeros meses de cada año, un plan de actuaciones para su aprobación, previo informe de la Comisión Nacional de Energía. La Dirección General de Energía puede recabar cuanta información sea necesaria y realizar las comprobaciones que estime oportunas, bien directamente o a través de la citada Comisión, para garantizar la correcta dedicación de dichas recaudaciones.

Sobre su cumplimiento se participaba que en los dos últimos años todavía no se había recibido el informe preceptivo de dicha Comisión que la normativa establece, por lo que no se había podido efectuar la aprobación y posterior inspección que permitiera llevar a cabo el seguimiento de las actuaciones realizadas. Tampoco se había recibido contestación por parte de ocho comunidades autónomas, entre ellas la de Andalucía, al escrito enviado por la Dirección General de Energía Eléctrica, en fecha 1 de marzo de 2004, solicitando la relación de infraestructuras susceptibles de ser incluidas en los convenios de colaboración entre las Administración general del Estado, las administraciones autonómicas y las empresas distribuidoras, priorizadas y valoradas económicamente y, además, una primera valoración de la capacidad de financiación de la Comunidad, de manera que, una vez analizada la información recibida se fijaran los municipios que podrían incluirse en los planes de mejora de la calidad y elaborar la propuesta de reparto de la partida de 50 millones de euros incluidos en la tarifa de 2004, dentro de los costes reconocidos para la retribución de la distribución.

Por todo ello se deduce que la finalización de los procesos reseñados contribuirán eficazmente a un mejor funcionamiento de la distribución de la energía eléctrica y, en consecuencia, a un mejor funcionamiento en el suministro, razón por la que se solicita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que informe de las nuevas actuaciones que realicen o se tenga previsto efectuar para completar el conjunto de medidas propuestas para garantizar el suministro de energía eléctrica.

Por su parte, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía refleja en su informe la previsión de posibles situaciones de emergencia, así como las

medidas a adoptar incluyendo los planes asociados de actuación en el horizonte 2004-2007, además de contemplar las actuaciones realizadas frente a la empresa distribuidora con motivo del corte de suministro ocurrido los meses de junio y julio del año al que se contrae este Informe, todo lo cual resulta de la conformidad de esta Institución. No obstante, teniendo en cuenta la información suministrada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se pide a la mencionada Consejería que comunique si se ha cumplimentado la petición cursada por la Dirección General de Energía Eléctrica el 1 de marzo de 2004 (F0400063).

12.5. Agricultura y ganadería

Se solicitó informe a la Consejería de Agricultura de Castilla-La Mancha, sobre el procedimiento de modulación de las ayudas agrarias, aprobado mediante la Ley 10/2003, de 20 de marzo, de Castilla-La Mancha y de la Orden de 29 de enero de 2004, que permite, en esa Comunidad, reducir hasta en un 20 por 100 las subvenciones de mayor cuantía, lo que, en opinión de una asociación de empresarios agrarios, puede tener efectos negativos sobre la competitividad de las empresas castellano-manchegas frente a las del resto de las comunidades autónomas.

La Consejería de Agricultura de Castilla-La Mancha comunicó que la aplicación de la referida Ley, en cuya redacción se habían tenido en cuenta las opiniones de los distintos representantes del sector, resulta positiva, ya que permite orientar las ayudas a las explotaciones que más lo necesitan, así como a los agricultores y ganaderos profesionales, al tiempo que consigue la legitimación social de las ayudas.

Señalaba que para evitar efectos negativos, la citada Ley contempla la exención para las explotaciones prioritarias, así como su no aplicación a los primeros 30.000 euros percibidos por cualquier beneficiario, de modo que quedan sujetas a modulación las ayudas que superen ese límite, en un porcentaje distinto en función del volumen de ingresos y considerando una bonificación según la mano de obra empleada en la explotación (0412860).

El Justicia de Aragón trasladó su preocupación por el procedimiento de control mediante teledetección que viene realizando la Administración a fin de verificar la corrección de las ayudas abonadas a los agricultores como consecuencia de la Política Agraria Común (PAC).

Al parecer, el citado procedimiento de control suele iniciarse mediante la obtención, por parte de los servicios correspondientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fotografías tomadas por satélite de las parcelas objeto de ayudas, cuya interpretación se contrasta con los datos declarados por los agricultores perceptores de las mismas.

Esta documentación se obtiene por el Ministerio normalmente durante la época de siembra, la primavera y el verano, y siempre antes de la cosecha, pero no se entrega al Departamento de Agricultura de la Diputación General de Aragón —al que corresponde notificar las discrepancias detectadas a los agricultores— hasta la segunda quincena de septiembre, cuando las cosechas ya se han recogido y las parcelas se están preparando para la siembra de la siguiente campaña agrícola.

En estas circunstancias, resulta materialmente imposible, para el agricultor al que se le atribuya cualquier discrepancia entre datos declarados y comprobados por teledetección, la presentación de prueba contradictoria alguna que rebata las conclusiones de la teledetección, por cuanto en esas fechas las cosechas objeto de ayuda ya han sido recogidas, lo que podría dar lugar a la indefensión del administrado.

El Justicia de Aragón recomendó al Departamento de Agricultura de su Comunidad autónoma la agilización de los procesos de notificación de las referidas discrepancias, a fin de que se produzcan con anterioridad a la recogida de la cosecha, lo que, en su caso, posibilitaría rebatir las conclusiones establecidas por la Administración mediante la teledetección, si bien, y puesto que la demora en tal notificación parece ser atribuible al retraso de los servicios correspondientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en facilitar las correspondientes fotografías y su necesaria interpretación, se solicitó del mismo por esta Institución el correspondiente informe sobre este problema (0420825).

12.6. Tabacos

En el Informe de 2003 se recoge un caso relativo a las supuestas acciones discriminatorias realizadas por el Comisionado para el Mercado de Tabacos hacia los titulares de expendedorías de tabaco y timbre en el seguimiento de sus actividades, en colaboración de la Guardia Civil, sin que al parecer constase la existencia de denuncia contra los expendedores que la regentan. En el supuesto investigado se alega por una ciudadana que le había sido incoado expediente sancionador como consecuencia de la denominada operación SEG, consistente en el seguimiento e investigación de actividades de distintas expendedorías nacionales, considerándose en dicho expediente a la titular de la expendedoría investigada, responsable de varias infracciones de la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria. La resolución dictada se recurre en alzada, recurso que se desestima y mantiene la suspensión del ejercicio de la concesión administrativa por un período de tres meses, lo que al parecer se iba a llevar a cabo en fecha inminente sin dar lugar al transcurso del plazo establecido para la interposición del recurso contencioso-administrativo, dejando a la interesada sin la opción de acudir a la jurisdicción correspondiente sustanciando incidente cautelar y que el tribunal resolviera sobre la adopción o no de dicha medida.

Sobre esto último informa la Subsecretaría del Ministerio de Economía que la sanción impuesta se encontraba pendiente de ejecución al haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo y solicitado la suspensión del acto en dicha instancia. En cuanto a los criterios del denominado plan SEG se significa que la competencia desleal entre estancos que se trasluce de las numerosas denuncias y reclamaciones que el Comisionado para el Mercado de Tabacos recibe, por infracciones a la Ley de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria provoca que el servicio de inspección del que dispone el Comisionado active el plan SEG, centrándose en el seguimiento de la actividad de 32 estancos que era prioritario investigar, bien por denuncias reiteradas del sector o bien por el elevado volumen de comisiones por venta anuales de tabaco y timbre, en comparación con el resto de las expendedorías, criterios que no necesariamente tienen que ser complementarios pero que en el caso objeto de investigación, sí concurrían.

También informa de que el documento de «estancos seg» tiene una función operativa y se limita a marcar las líneas de inspección, con la intención de servir de instrumento y de orientación a los agentes de la Guardia Civil que más tarde se encargaron de llevar a cabo los distintos seguimientos. Se alega respecto a la participación de este cuerpo de seguridad que tiene cobertura en el artículo 12 del Real Decreto 2668/1998, de 11 de diciembre, que aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos, permitiendo a los órganos del resguardo fiscal la colaboración con el Comisionado «a petición razonada de éste», lo que así fue suscrito en el documento de «estancos seg», ya que una de las misiones tradicionales de la Guardia Civil, atribuidas desde antiguo a este instituto, es la de ser resguardo fiscal del Estado. Habida cuenta que la cuestión suscitada se encuentra pendiente de un procedimiento judicial, se procede a suspender la investigación (0317159).

En otro caso, que parece de interés reflejar en el presente Informe, una determinada asociación denunció los perjuicios que se están generando en la red minorista de tabacos como consecuencia de la posición de dominio que Logista, como empresa distribuidora, ha tomado en el sector, creando una situación abusiva no sólo en la imposición de las condiciones de pago sino también en la negación a recoger mercancía defectuosa o que carece de la correspondiente leyenda, como es su obligación, siendo así que se está vulnerando la Ley 13/1989, de Defensa de la Competencia, que prohíbe la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional.

Otro punto de la queja, se refería a la Ley 13/1998, de 6 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria y al Real Decreto 1199/99, de 9 de julio, que desarrolla la misma. Se indicaba que si bien es cierto que el artículo 24 del citado Real Decreto define a las expendedorías de tabaco y timbre como concesionarias del Estado y como tales están sujetas a unos derechos y obligaciones, no consideraban justo el trato que se les da. En este sentido, se menciona el artículo 42 de la citada disposición que establece que los titulares de autorización para venta con recargo deberán abastecerse necesariamente, a los precios de tarifa, en la expendedoría del término municipal o, en su caso, entidad local menor de que se trate que, a tal efecto y en cada caso, sea asignada a petición del titular del punto de venta con recargo de entre las tres más próximas al local cuyo servicio se pretenda atender. Se señalaba que esta circunstancia no les favorecía, dado que son muchos los puntos de venta que tienen más cercanos la expendedoría del pueblo próximo al suyo y sin embargo tienen que abastecerse de la de su término municipal.

Por otra parte, entiende la asociación que en su conjunto el régimen sancionador previsto para las expendedorías de tabaco y timbre adolecen de una gran desproporcionalidad. A título de ejemplo señalaba que el artículo 42 del citado Real Decreto 1199/1999, en su apartado cuarto, establece que la adquisición y transporte de labores con destino a los puntos autorizados para la venta con recargo se deben realizar personalmente por el titular de los mismos o por sus familiares vinculados al negocio o por sus dependientes, uno y otros autorizados expresamente al efecto, pudiendo excepcionalmente el autorizado valerse de arrendatarios, apoderados expresamente por escrito. El transporte, entrega o venta de tabaco fuera de la expendedoría es calificado como infracción muy grave y sancionado con la revocación de la concesión o con multa entre 20 y 25 millones de pesetas, siendo por este motivo muchos de los expedientes abiertos a las expendedorías.

A juicio de la referida asociación, la desproporción más llamativa del régimen sancionador aplicable a las expendedorías de tabaco es la que se da por comparación con los restantes operadores en este mercado. En este sentido recordaba que el expendedor de tabaco es un pequeño comerciante que responde de sus deudas con todo su patrimonio presente y futuro, de tal modo que las cuantías de las multas con las que podrán ser sancionados los estanqueros individuales no deberían ser las mismas que las que se imponen por sanciones muy graves a otros operadores del mercado de tabaco, ya que es obvio que estas sanciones no significan lo mismo para el expendedor que para las grandes compañías que desarrollan su actividad en las otras fases del mercado. Se puntualizaba que tal desproporción salta más a la vista si se observan las cuantías de la legislación de represión del contrabando o de otros sectores próximos e íntimamente relacionados, como la lotería y juegos del Estado.

Por todas las razones aducidas, se solicitó el traslado de la cuestión suscitada al organismo competente con el objeto de que se tengan en cuenta sus reivindicaciones y se estudie la posibilidad de introducir modificaciones en la normativa vigente referidas, fundamentalmente, a la adecuación de la cuantía de las sanciones o la liberación de las valoraciones entre el primer y segundo canal, esto es, el formado por la red de expendedorías de tabaco y timbre y otro formado por puntos autorizados para la venta con recargo. Tal petición se traslada al Comisionado para el Mercado de Tabacos (0314920).

También se han recibido quejas sobre los concursos para la provisión de expendedorías de tabacos. Tal fue la planteada por un ciudadano que resultó adjudicatario de una expendedoría en Madrid, siendo recurrido el resultado del concurso por otra participante en el mismo y estimándose su recurso, por lo que se anuló la adjudicación inicial a favor del formulante de la queja. El problema se suscitaba a propósito de que los motivos de estimación del recurso son otros diferentes que los alegados por la recurrente y la Administración pública no da traslado al interesado, a fin de que en el ejercicio de su derecho efectuase las alegaciones oportunas. El artículo 89.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que la resolución que ponga fin al procedimiento, decidirá sobre todas las cuestiones que se deriven del mismo, aun cuando no hayan sido planteadas por los interesados. En este último caso, lo Administración tiene que ponerlo de manifiesto a los interesados en el procedimiento, para que en el plazo de quince días efectúen alegaciones y aporten pruebas. Trámite que fue obviado por parte del Ministerio y sobre el que no da respuesta en sus contestaciones a la Institución. Por otra parte, el interesado instó la nulidad del procedimiento al considerar que se le había causado indefensión, por lo que se daban los requisitos del artículo 62 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Al momento de conclusión de este Informe se ha recibido una respuesta de la Administración que no aporta claridad al problema, por lo que habrá que proseguir la tramitación (0317037).

12.7. Turismo

La inactividad de la Administración pública respecto a las obligaciones de elaborar y aprobar el desarrollo reglamentario de algunas leyes, sin el cual algunos preceptos quedan vacíos de contenido, lo que puede perjudicar los intereses de los ciudadanos.

Una asociación gallega contaba con un campamento privado, que venía funcionando legalmente, desde hacía veintitres años. La Ley del Parlamento Gallego 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo incluye los campamentos privados en su ámbito de aplicación y remite a un posterior desarrollo reglamentario la extensión que éstos han de tener para poder funcionar. Este reglamento aún no se ha publicado por lo que hay que estar al contenido del Decreto 236/1985, de 24 de octubre, que establece la parcela mínima en cinco mil metros, siendo que la extensión de la finca de los interesados sólo cuenta con dos mil quinientos cincuenta metros cuadrados, por lo que la Dirección General de Turismo de la Junta de Galicia comunicó a la asociación que su campamento no cumple los requisitos para continuar funcionando. Sin embargo, no se tiene en cuenta que el mencionado campamento venía funcionando con todos los permisos administrativos y que el citado Decreto establecía la extensión mínima para los campamentos públicos, no para los privados que los excluye expresamente de su aplicación.

La Ley 9/1997 no contiene disposición transitoria alguna que haga referencia a estas circunstancias, sin embargo la disposición transitoria segunda dispone que, en tanto no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en dicha Ley, será de aplicación a las empresas turísticas la normativa vigente en ese momento, por lo que se puede interpretar por la Administración pública de forma favorable a los intereses de los ciudadanos.

La Dirección General de Turismo, Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo de la Junta de Galicia, indicó que la entrada en vigor de la citada Ley 9/1997 supone la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a ella, excluyendo de su ámbito de aplicación, en relación al presente caso, únicamente a los albergues y campamentos juveniles y a los centros y colonias de vacaciones escolares.

Por consiguiente, entiende que los camping privados de uso exclusivo por los miembros de instituciones, asociaciones o entidades están sometidos a la regulación de la Ley 9/1997 y deben cumplir las disposiciones del Decreto 236/1985, en todo lo que no se oponga a ésta, para contar con la preceptiva autorización turística.

La interpretación extensiva realizada para poder aplicar el Decreto de Ordenación de los Campamentos Públicos de Turismo, la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 9/1997 y la ausencia de un derecho transitorio que permita que las actividades que se venían desarrollando legalmente se puedan adaptar a la nueva situación, sin merma de los derechos de que venían disfrutando hasta el momento de la entrada en vigor de dicha disposición, han perjudicado y perjudican los intereses de la formulante de la queja, sin que por parte de la Administración pública se le ofrezca alternativa alguna para solucionar el problema. No parece lógico efectuar una interpretación extensiva de un Decreto, abocado a desaparecer en el momento en que exista el correspondiente desarrollo reglamentario, cuya consecuencia es dejar sin la posibilidad de funcionamiento a un campamento que se encontraba en perfectas condiciones de uso, por lo que se sugirió a la Dirección General de Turismo de la Junta de Galicia la adopción de las medidas oportunas a fin de que los campamentos privados, como el de los interesados, cuenten con una regulación específica a la finalidad de los mismos y, en el caso concreto que nos ocupa, que se dé alguna alternativa para el desarrollo de su actividad.

La Administración rechazó la sugerencia señalando que, iniciados los trámites precisos para la aprobación del desarrollo reglamentario de la citada Ley 9/1997 en materia

de campamentos de turismo, los campamentos «privados» que demanda el interesado deben entenderse desposeídos de las facultades que gozaban antes de la entrada en vigor de dicha norma legal (0302257).

12.8. Consumo

Cuando el ciudadano ve defraudadas sus expectativas como consumidor, le asiste el derecho a formular reclamaciones ante las autoridades administrativas competentes. De ahí que interese a esta Institución saber en qué medida se ejerce ese derecho y se hace uso de una herramienta que contribuye a mejorar las prestaciones del entramado de consumo.

Durante el año 2004, el sector de la telefonía es el que ha recibido mayor número de quejas. Una de cada cuatro reclamaciones efectuadas en el área consumo, ha tenido por objeto esta materia. Si bien toda la problemática referida a esta cuestión se desarrolla de forma más detallada en el epígrafe relativo a las comunicaciones, a continuación se enumeran los aspectos más relevantes desde la perspectiva global del consumidor.

A los problemas que en los últimos años venía suscitando la telefonía móvil se sumaron, en el presente ejercicio, reclamaciones relacionadas con los servicios de tarificación adicional y cobros de compañías con las que el usuario no tiene contratado el servicio.

Del total de reclamaciones dirigidas contra este sector, el mayor volumen se centra precisamente en esos servicios de tarificación adicional, soportados vía telefónica a través de la marcación de los prefijos 803, 806, 807 y 907 en internet. Fuera de los casos de presunto fraude o estafa, cuya resolución es competencia judicial y entrarían directamente en el ámbito penal, los consumidores han reclamado sobre todo por excesos en el cobro de las llamadas y, en menor porcentaje, por la calidad del servicio. En este sentido, se indicó a los interesados que podían denunciar la situación ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, órgano administrativo competente en esta materia, y, en caso de no obtener respuesta o de producirse algún retraso u otra irregularidad, se les abría la posibilidad de dirigirse de nuevo a esta Institución, para poderles prestar la colaboración adecuada (0401936 y 0411405).

También en el ámbito de la telefonía móvil se han recibido reclamaciones por solicitudes de baja, cambio de compañía con mantenimiento de número, funcionamiento defectuoso, etc. En estos casos se sugirió a los interesados la posibilidad de acudir a la oficina del consumidor de su localidad, o a la dirección general de consumo de su Comunidad autónoma, al objeto de formular las correspondientes denuncias (0422822).

Otro de los grandes grupos contra los que se han dirigido las reclamaciones es el de los concesionarios o talleres de reparación de vehículos, en su mayoría relacionadas con la necesidad de efectuar reparaciones tras haber adquirido recientemente un automóvil (0400097 y 0400136).

Lejos del volumen de denuncias alcanzado en el sector automovilístico, pero asimismo de forma relevante, destaca el número de quejas referidas a las agencias de viajes. En este ámbito, los consumidores han manifestado su decepción con las prestaciones de los

viajes contratados, que una vez realizados no parecían coincidir con el contenido de las ofertas (0416890 y 0422764).

En todos estos supuestos, los consumidores solicitaban información acerca de las posibles vías de reclamación, y dado que en la mayor parte de las denuncias los interesados no habían iniciado ante la Administración pública correspondiente las actuaciones pertinentes para el reconocimiento de sus derechos, se les sugirió que se dirigieran previamente a la oficina municipal de información al consumidor de su localidad o a la dirección general de consumo de su Comunidad autónoma, recordándoles que en el caso de que se produjeran retrasos injustificados, o no se resolviera de manera expresa la cuestión que plantearan, podrían dirigirse de nuevo a esta Institución.

Por otra parte y como viene siendo habitual durante los últimos años, se han registrado diversas reclamaciones formuladas por ciudadanos que acudieron a los organismos de consumo, o bien a las juntas arbitrales de consumo para solucionar sus desavenencias. En este sentido, los ciudadanos manifestaban su disconformidad con las resoluciones dictadas por dichas juntas, en las que se ordenaba el archivo de las actuaciones, toda vez que el destinatario de la reclamación no había contestado a la propuesta de arbitraje en el plazo reglamentario. A este respecto se consideró necesario recordar a los interesados que el artículo 31 de la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios establece que el sometimiento de las partes al sistema arbitral será voluntario y deberá constar expresamente por escrito. Asimismo se les comunicó que la correcta vía de impugnación contra la resolución arbitral dictada es la autoridad judicial competente, careciendo esta Institución de competencias al respecto (0418555 y 0412928).

En esta misma materia y siguiendo la línea de disconformidad de los ciudadanos con la actuación de los poderes públicos en materia de consumo, cabe reseñar la reclamación de un ciudadano que denunciaba que, tras seis meses de espera, continuaba sin recibir contestación a su denuncia formulada ante la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid. A la vista de este escrito, se solicitó informe a dicha Consejería sobre las alegaciones expuestas por el promotor de la queja. Recibido el preceptivo informe, en el que se reconocía que no había constancia de que se hubiese emitido la oportuna contestación al interesado, a pesar de figurar en el registro de entrada correspondiente, esta Institución estimó la procedencia de recordar a la referida Consejería la necesidad de dar cumplimiento al deber legal que le concernía, 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 tengan 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 anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo se estimó necesario recordar a la citada Consejería de Economía e Innovación Tecnológica el deber legal de resolver en tiempo y forma las reclamaciones de los interesados (0411113).

Por último y partiendo de la experiencia observada en el año 2003, durante el que se produjo un importante aumento de las denuncias referidas al comercio electróni-

co, hay que señalar que, este año, las reclamaciones efectuadas por los consumidores en dicho sector han seguido aumentando, dado el nivel de crecimiento de las transacciones electrónicas. Las principales reclamaciones en este tipo de quejas se refieren a que la mercancía no ha sido recibida, la información de los bienes o servicios era falsa, o a las dificultades existentes para contactar con el proveedor (0412547 y 0412995).

Así y a título de ejemplo, cabe citar el caso de un ciudadano que, tras haber realizado una compraventa electrónica a través de una página web con nombre de dominio genérico, y con código de país «.es», exponía su dificultad para localizar los datos de contacto de la empresa reclamada. En este sentido, se facilitó al interesado información sobre las competencias que la Entidad Pública Empresarial RED.es, adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, tiene legalmente encomendadas, con el objeto de contribuir al desarrollo de las telecomunicaciones y la sociedad de la información en nuestro país, competencias entre las que se encuentra la gestión administrativa y técnica del dominio (DNS) de primer nivel para España («.es»).

Asimismo se le sugirió que visitara la página web «<http://www.nic.es>», que pertenece a ESNIC, departamento adscrito a la citada entidad pública empresarial, dado que a través de esa página, e introduciendo el nombre de dominio completo de la empresa reclamada, conseguiría verificar el domicilio social de la misma y otros datos de contacto (0418050).

13. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

13.1. Comunicaciones

13.1.1. Servicio telefónico

Las compañías de telefonía por cable y fija redondean al alza el precio de las llamadas a móviles durante el primer minuto de las llamadas, aunque los usuarios no agoten ese tiempo. Incluso en el caso de alguna compañía el redondeo al alza se produce en las llamadas de cualquier duración.

La facturación de segundos de conversación que los usuarios no han consumido supone el desarrollo por estas compañías de una actividad contraria a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, por lo que se inició una investigación de oficio ante la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sostiene que «la práctica consistente en cobrar el primer minuto completo por las llamadas telefónicas finalizadas en redes del servicio telefónico móvil disponible al público no es una práctica que contradiga, al menos directamente, el sistema de libertad de precios (precios no intervenidos) de los servicios de telecomunicaciones a los usuarios finales, establecido en la normativa sectorial de telecomunicaciones. Tampoco contradice las normas relativas a los únicos precios que transitoriamente se encuentran regulados, como lo son los de Telefónica de España, S.A.U.».

En lo que se refiere a la posibilidad de que la Comisión pudiera adoptar medidas al respecto, se indica que es el Gobierno, mediante la aprobación del Real Decreto al que se refiere el artículo 38 de la Ley General de Telecomunicaciones, o el Ministerio de Ciencia y Tecnología (ahora de Industria, Turismo y Comercio), en uso de su competencia para intervenir en los contratos entre los operadores y los usuarios, quien puede adoptar las citadas medidas.

La Comisión carece de competencias para el establecimiento de obligaciones a los operadores en lo que se refiere a la modificación de los contratos con consumidores, aunque sí para el control del cumplimiento de las mismas, una vez hayan sido impuestas por el reglamento anteriormente citado. Dicho reglamento no ha sido todavía aprobado.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información justifica la existencia de un precio mínimo en las llamadas en que el coste en que incurren los prestadores del servicio para la provisión del mismo no es proporcional al tiempo de la comunicación.

La libertad para la fijación de precios que otorga la regulación sectorial no obsta, evidentemente, para que los operadores deban cumplir la legislación general sobre consumo, igual que cualquier otra empresa que preste servicios al público o venda bienes en un establecimiento comercial abierto al público. La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios establece que se considerarán cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que causen, contra las exigencias de la buena fe y en perjuicio del consumidor; un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato. Por lo tanto, la eventual existencia de una cláusula abusiva debería analizarse en función de la existencia de un desequilibrio importante entre el precio pagado por el usuario y la prestación ofrecida por el operador y no del simple hecho de que el precio de las llamadas no sea estrictamente proporcional a su duración, porque tampoco lo es su coste.

La Secretaría de Estado estima que los contratos de prestación de servicio de telecomunicaciones son contratos de tracto sucesivo: no se contrata cada llamada por separado, sino que el servicio ofrece la disponibilidad para realizar y recibir llamadas y la efectiva realización o recepción de las mismas. De ahí que el posible desequilibrio debería analizarse para el conjunto del servicio ofrecido y no sólo para una parte del mismo. De hecho, incluso dos llamadas del mismo tipo y duración es habitual que tengan costes de producción distintos, por lo que la relación entre precio y prestación sólo podría ser la misma si se establecieran precios individualizados por cada llamada.

Por último, cabe señalar que la comisión asesora en materia de cláusulas abusivas en el sector de la telefonía, en la que están representadas las asociaciones de consumidores y usuarios a través del Consejo de Consumidores y Usuarios, analizó durante el año 2003 los contratos de los servicios de telefonía fija y móvil en lo que se refiere a la posible existencia en los mismos de prácticas abusivas, sin que en la misma se pusiera de manifiesto ningún problema respecto de los actuales sistemas de tarificación.

Sin embargo, en el análisis que efectúa la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, para llegar a la anterior conclusión no se tiene en consideración que tales cláusulas no puedan ser negociadas por los usuarios,

que suponen el cobro de un servicio no prestado y que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones mediante Resolución de 20 de julio de 2000, estimó que la aplicación de los precios fijados debía hacerse proporcionalmente por segundo, por lo que se solicitó la emisión de un nuevo informe, que no ha sido aún objeto de respuesta (F0400001).

Los principales problemas que afectan al usuario de la telefonía se derivan de la desigual relación que tiene que mantener con las grandes empresas prestadoras de este servicio en sus modalidades de telefonía fija y móvil, así como la ausencia, en muchos casos, de una política inequívoca de atención al usuario y de resolución de sus reclamaciones, que vaya orientada antes a la satisfacción del mismo y al mantenimiento de su confianza, que al incremento a corto plazo de los beneficios económicos.

En las circunstancias actuales, el usuario de las compañías telefónicas tiene, en muchas ocasiones, que realizar esfuerzos excesivos para la obtención de información o realización de gestiones telefónicas, así como para la presentación de sus reclamaciones, aspectos estos que deben ser especialmente vigilados por la Administración competente en materia de telecomunicaciones por cuanto afectan de modo muy directo al derecho de los consumidores.

Así, cabe citar, a modo de ejemplo, la queja de un ciudadano que se refiere a las dificultades planteadas por las compañías telefónicas para la presentación de reclamaciones por escrito, ya que, a la ausencia de oficinas abiertas al público, se une la falta de la dirección donde deben presentarse las reclamaciones en las facturas e impresos de esas compañías. Indica, también, que en las líneas telefónicas de atención al cliente de estas compañías (1004, etc...) se sugiere al abonado que efectúe la reclamación de manera telefónica, con lo que no queda constancia de la misma, produciéndose, con excesiva frecuencia su archivo sin ofrecer respuesta.

Fue preciso solicitar hasta cuatro informes del extinto Ministerio de Ciencia y Tecnología y luego del de Industria, Turismo y Comercio sobre las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de la obligación de las compañías operadoras de informar a sus abonados sobre la presentación de sus reclamaciones, en virtud del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, requiriendo que se facilitara un listado con las direcciones y teléfonos de reclamación de dichas compañías.

Dicho Ministerio señaló a esta Institución que no existe apoyo normativo para obligar a las compañías a incluir en sus facturas información sobre el derecho a presentar reclamaciones, ni a tener oficinas físicas abiertas al público para recibir las mismas, señalando que tal información suele incluirse en la carátula que forma el anverso del contrato-tipo o a través de sus páginas web.

Asimismo, dicho departamento reconoce que carece del listado o fichero solicitado con las direcciones y teléfonos de reclamación de los operadores, lo que, según indica, no significa que no se esté cumpliendo con la obligación de verificar que por parte de esos operadores se esté facilitando esa información conforme a lo dispuesto en las normas señaladas (0206917).

Se solicitó informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre la posible actuación irregular de una operadora de telefonía fija en la captación de clientes,

mediante la obtención engañosa de los datos personales para darles de alta en su compañía sin su consentimiento expreso ni la firma de contrato alguno.

Este tipo de actuaciones podrían estar produciéndose con relativa frecuencia por parte de empresas de telefonía fija, como se deduce de otras quejas en las que los interesados plantean haber recibido la visita de comerciales de las mismas que, con el pretexto de comprobar sus consumos, les solicitan las facturas de sus actuales compañías a fin de copiar sus datos y efectuar a su favor una solicitud irregular de cambio de preasignación, llegando a falsificar las firmas de los usuarios.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio traslada a esta Institución un informe al respecto en el que se indica que se comprobó que se había realizado a la interesada un alta irregular, por lo que se procedía a anular las facturas emitidas incorrectamente y a paralizar las acciones de recobro iniciadas, dando a la interesada de baja en los registros de información al crédito e impagados en los que ya la habían inscrito.

No obstante, se solicitó de dicho ministerio información adicional sobre las medidas que se adopten por la Administración a fin de evitar la captación irregular de clientes, mediante la obtención engañosa de sus datos, por parte de las compañías de telefonía, información que hasta la fecha no ha sido facilitada (0413299, 0409035, 0410644, 0410870, 0415862).

Como ya se indica en el Informe del pasado ejercicio, esta Institución está en desacuerdo con el endurecimiento, tras la aprobación de la Orden 68/2002, del Ministerio de la Presidencia, de las condiciones de acceso al denominado «abono social» de Telefónica, al haberse cambiado, como índice de los ingresos máximos requeridos para acceder al mismo, el equivalente de la pensión mínima de jubilación por el salario mínimo interprofesional, por lo que se planteó ante el Ministerio de Ciencia y Tecnología y ante la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia una recomendación para que se promoviese la modificación de las condiciones de acceso del abono social de Telefónica, a fin de evitar la expulsión del mismo de los perceptores de rentas equivalentes a la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo que se vieron privados de sus beneficios como consecuencia de la entrada en vigor de la Orden 68/2002, de 16 de enero, del Ministerio de la Presidencia.

Dicha recomendación no se acepta, no compartiendo esta Institución el argumento alegado de la imposibilidad de trasladar responsabilidades públicas como la redistribución de la renta a empresas privadas que operan en sectores privatizados, razonamiento que desmiente el hecho de que tal mecanismo viene operando en el actual abono social —con la única diferencia de que se ha reducido el umbral de renta para acceder al mismo y por tanto el número de beneficiarios—, siendo factible el establecimiento de obligaciones especiales al operador dominante que tiene encomendado el servicio universal de telefonía, así como, de ser necesaria, la posibilidad de compensación al mismo por parte del Estado, por lo que la lógica del recorte de los beneficios de este abono sólo puede responder a criterios de política económica o a un intento de reducción del gasto, perfectamente legítimo por mucho que no sea compartido por esta Institución.

Con posterioridad a estas actuaciones, se aprueba el Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional.

En este sentido, y dado que la referida norma incrementa sustancialmente el importe del salario mínimo interprofesional, situándolo por encima del de la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo, se solicita informe a la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia sobre la posibilidad de que el citado colectivo de pensionistas pudiera volver a disfrutar del abono social de Telefónica.

El citado departamento informa de que tras la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, la referencia al salario mínimo interprofesional utilizada para determinar el derecho al abono social de Telefónica en la Orden 68/2002 debe entenderse realizada al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

Este nuevo indicador se crea para fijar el acceso a determinados beneficios de forma independiente a los objetivos estrictamente laborales que se pretenden alcanzar con la fijación del salario mínimo. Su cuantía para 2004 coincide con la del salario mínimo antes de la subida reconocida por el citado Real Decreto-Ley, por lo que el incremento que ha tenido el salario mínimo no tiene efecto alguno sobre el acceso al abono social del colectivo de perceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a cargo, que continúa fuera de los beneficios del referido abono (0417217, 0213329 y otras).

También, en relación con el abono social de Telefónica, se recibe comunicación del Ministerio de la Presidencia sobre el caso de dos ciudadanas que sí cumplen las limitaciones de renta impuestas por la Orden 68/2002, pero que se les deniega el mismo por considerar Telefónica que no tienen la condición de pensionistas que exige la nueva norma, al proceder sus únicos ingresos no de pensiones públicas sino de escuetas pensiones de separación reconocidas mediante sentencia judicial y abonadas por sus ex maridos.

En estas circunstancias se produce la paradoja de que se niega el acceso a estos beneficios a personas en las que concurren los requisitos de edad y limitación de ingresos por el mero hecho de que los mismos no proceden de una pensión de naturaleza pública sino privada, de las citadas en los artículos 90 y siguientes del Código Civil, distinción ésta que ni siquiera aparece contemplada en la citada Orden.

El Ministerio de Presidencia traslada a esta Institución informes de los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio, y Economía y Hacienda en los que dichos departamentos comparten el criterio del Defensor del Pueblo en el sentido de que no existen razones jurídicas para excluir del abono social de Telefónica a los beneficiarios de pensiones sujetas a derecho privado o que tengan su origen en él, por lo que se estudia formular una recomendación para la adopción de este criterio (0315926, 0315775).

Se solicitó información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre el gran volumen de fraude derivado del funcionamiento de las líneas 800, tales como llamadas al domicilio de los abonados en las que una persona, que se identifica como comercial de una empresa de telefonía les informa de que pueden acceder a descuentos en sus consumos telefónicos, para lo que deben llamar a determinada línea 806 u 807, o bien la utilización de falsos premios como reclamo para llamar a estas líneas.

Una vez efectuadas dichas llamadas el usuario comprueba que únicamente se pretende distraerle al otro lado de la línea a fin de poder facturarle el elevado coste de las conexiones.

Según se ha tenido conocimiento, este tipo de fraudes podrían estarse produciendo con relativa frecuencia, siendo, al parecer numerosas las reclamaciones y denuncias presentadas por los ciudadanos ante la administración competente en materia de telecomunicaciones en relación con estas cuestiones.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información comunica que, entre enero de 2003 y julio de 2004, se inician un total de 357 expedientes de los que 46 corresponden a antiguas líneas 906 y 311 a nuevas líneas 803, 806 y 807, observándose un enorme predominio de líneas 807 (274 casos), posiblemente porque son las que el público menos identifica con estos servicios, favoreciendo el engaño del consumidor, por lo que se puede concluir que el cambio de numeración operado para estos servicios lejos de aumentar la seguridad del usuario, como se pretendía, contribuye a facilitar su confusión haciéndole más vulnerable ante el fraude.

Efectuando una clasificación de las denuncias con base en el operador telefónico con el que el titular de la línea tiene contratado el servicio, se observa el dato de que el 95 por 100 de las mismas se reparten entre dos compañías, una de ellas con 242 denuncias y otra con 96, siendo estadísticamente irrelevante el número de denuncias que acumulan el resto de operadores telefónicos. Esta Institución ignora las razones que puedan motivar la acumulación de líneas denunciadas en estos dos operadores y, en especial, si concurre alguna responsabilidad de los mismos por falta de vigilancia de los contratos que suscribe, por lo que se ha solicitado de dicho Ministerio que se pronuncie sobre este aspecto.

Por otra parte, y por lo que se refiere al resultado de los 357 expedientes incoados, de los datos facilitados se deduce que, en julio de 2004, se encontraban ya resueltos un total de 170, de los cuales 149 habían concluido con el corte de la línea denunciada y 21 archivados por diversas razones, siendo la más frecuente la comprobación de que la línea denunciada había dejado de funcionar con carácter previo a la intervención de la Administración.

Sin embargo, otros 187 expedientes se encontraban abiertos, en espera de la emisión del preceptivo informe por parte de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, comisión, que a la vista de los datos comentados, parece necesitar una dotación de mayores medios para la resolución urgente de estos expedientes, toda vez que la solución de este problema exige de mecanismos muy ágiles de comprobación de las irregularidades, con objeto de que las posibles situaciones de fraude no puedan prolongarse en el tiempo por la falta de diligencia de la Administración.

En el informe remitido no se facilita dato alguno de los titulares de las líneas denunciadas, empresas prestadoras de servicios de tarificación adicional cuya identidad parece necesario investigar a fin de determinar si existen significativos casos de reincidencia en estas actitudes, así como la migración de servicios denunciados desde líneas clausuradas por la Administración a otras nuevas. Por todo lo anterior, se ha solicitado de dicho ministerio un informe complementario en relación con este asunto (0411588, 0414221, 0416033, etcétera).

También se ha solicitado informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre las quejas de dos ciudadanos que indican haber comprobado —efectuando numerosas pruebas mediante la utilización de tarjetas prepago con las que ha realizado conexio-

nes de un minuto exacto para luego anotar la variación de saldo— que las llamadas realizadas desde teléfonos móviles de la compañía Amena a líneas prestadoras de servicios de tarificación adicional (803, 806 y 807) se facturan sistemáticamente por encima de los precios máximos autorizados para dichos servicios, en lo que, siempre en su opinión, podría constituir una práctica fraudulenta (0401048, 0414155).

13.1.2. Internet

Se viene produciendo, en los últimos ejercicios, una verdadera eclosión de quejas que hacen referencia a problemas de los ciudadanos en su relación con las empresas prestadoras de servicios avanzados de telecomunicaciones y muy especialmente en todos los aspectos relacionados con la prestación y facturación del servicio de acceso a internet.

El elevadísimo volumen de estas quejas, unido al tono y contenido de las mismas, hace percibir la existencia de una situación de desajuste entre el avance tecnológico producido en el campo de las telecomunicaciones, con la consiguiente generalización de la aspiración de los ciudadanos a acceder a internet, y el mantenimiento de las necesarias garantías de protección de los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones, toda vez que, por el momento, la norma, lejos de adaptarse a los nuevos tiempos y a los nuevos problemas, parece haber optado por sacar estas cuestiones del ámbito de supervisión de la Administración competente en materia de telecomunicaciones.

La normativa reguladora de las telecomunicaciones atribuye a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio la competencia para resolver las reclamaciones de los abonados del servicio telefónico disponible al público y las de los usuarios finales de los servicios de líneas susceptibles de arrendamiento.

Sin embargo, esa misma normativa define el servicio telefónico disponible al público como la «explotación comercial para el público del transporte directo y de la conmutación de la voz en tiempo real con origen y destino en una red pública conmutada de telecomunicaciones entre usuarios, de terminales tanto fijos como móviles», lo que, en la práctica, implica excluir a dicha Secretaría de Estado de competencias para la resolución de reclamaciones que versen sobre el servicio de internet, dado que éste no se considera dentro del concepto de servicio telefónico disponible al público.

En estas circunstancias, las únicas vías de reclamación que quedan disponibles para el usuario de estos servicios son la vía arbitral de consumo o la jurisdicción civil.

La primera, regulada mediante Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, tiene como finalidad resolver las discrepancias en materia de consumo, correspondiendo al denominado colegio arbitral, constituido por representantes de la Administración, asociaciones de consumidores y sector empresarial, dictar el correspondiente laudo, que tiene carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes.

El problema es que muchas de las empresas proveedoras de acceso a internet y otros servicios avanzados de telefonía se niegan a someterse al sistema arbitral de consumo, puesto que tal sometimiento es voluntario para las partes, lo que acaba implicando que el usuario tenga como única vía de defensa el recurso a la jurisdicción civil, camino, en

la práctica, difícilmente utilizable para la resolución de estos pequeños conflictos, de reducida trascendencia económica, que requieren de una capacidad de mediación urgente, ágil y gratuita.

En estas circunstancias de relativo desamparo del usuario, los operadores y compañías proveedoras de acceso a internet, utilizan sistemas telefónicos de atención al cliente y de recepción de sus reclamaciones que, en muchos casos, parecen diseñados deliberadamente para desmotivar y hacer desistir de su queja al ciudadano, diluyendo las responsabilidades en una red de sistemas automatizados y de inadecuada atención personal que hacen prácticamente inútil la impugnación de las cantidades facturadas.

A la falta de una política adecuada de tratamiento de las reclamaciones, hay que añadir que estas compañías utilizan profusamente el recurso, para el cobro de las cantidades objeto de impugnación, de presionar al usuario con la inclusión de sus datos en un registro de información al crédito e impagados, sistema que conduce, en numerosos casos, a que el ciudadano renuncie a la reclamación y abone la cantidad que se le reclama, ante el riesgo de ver dificultado el acceso al crédito bancario.

Curiosamente, en estos casos, la inscripción de los datos del deudor sólo requiere de la comunicación de la compañía que se considera acreedora mientras que su cancelación exige demostrar la inexistencia de la deuda o su liquidación, permitiendo la normativa en materia de protección de datos que se mantenga la inscripción de los datos del deudor durante los seis años posteriores a la cancelación de la deuda en lo que se configura como un sistema excesivamente gravoso para el usuario de los servicios de telefonía, además de que la contaminación de estos registros con miles de impagados procedentes de estas empresas puede amenazar la fiabilidad de estos registros para la finalidad inicialmente perseguida de información al crédito bancario.

Simplemente a modo de ejemplo de las quejas que se reciben en relación con internet, cabe citar un grupo numeroso relativo a la contratación con la empresa Wanadoo del acceso mediante tecnología ADSL. Dicha compañía comienza a facturar a los interesados antes de estar en condiciones de prestar el servicio, en una situación irregular que se prolonga durante varios meses, desatendiendo sistemáticamente las reclamaciones cursadas a sus líneas de atención al cliente y negándose a devolver lo indebidamente facturado.

Teniendo en cuenta que dicha empresa facturaba un servicio que ni siquiera había comenzado a prestar, los interesados optaron por intentar anular su solicitud y contratar con otra compañía topándose entonces con la actitud entorpecedora de la misma para permitir tal operación, llegando incluso a bloquear técnicamente durante meses su paso a otras compañías de la competencia.

Todas estas cuestiones conducen a una sensación de impotencia del usuario ante la actuación de las empresas proveedoras de acceso a internet, percepción que se hace patente en las quejas recibidas y que aconseja, a juicio de esta Institución, el establecimiento de mecanismos de reclamación extrajudiciales, rápidos y efectivos, a semejanza de los que ya existen para el servicio telefónico básico, así como la posible adopción de medidas que fomenten el sometimiento de estas empresas al sistema arbitral de consumo.

Trasladados estos criterios al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el mismo informa que el proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley General de Telecomunicaciones en lo relativo a las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas, y las obligaciones de servicio público, amplía el ámbito de procedimiento de reclamación a los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, entre los que va a incluir, junto con el servicio telefónico disponible al público, el servicio de acceso a internet, si bien limitado a aspectos tales como el derecho a celebrar contrato, contenido mínimo y modificación del mismo, etc. Este Real Decreto 2296/2004, ha sido promulgado el 10 de diciembre de 2004 en la línea anticipada por la Administración.

Por lo que respecta a la posibilidad de que por parte de la Administración se adopten medidas que fomenten el sometimiento de estas empresas al sistema arbitral de consumo, dicho ministerio destaca que, dado el carácter voluntario del sistema arbitral de consumo y teniendo en cuenta que la Ley General de Telecomunicaciones suprime la exigencia de título habilitante para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, desde la Administración no es posible imponer la sumisión voluntaria de los operadores al sistema arbitral de consumo de entre las condiciones de prestación del servicio, dado que los mismos se encuentran plenamente liberalizados, siendo suficiente una mera notificación de la actividad que se pretende desarrollar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

No obstante, dicho ministerio señala que recomienda vivamente a las empresas dicha sumisión al sistema arbitral, así como que los usuarios tengan en cuenta esta circunstancia al elegir al operador con el que desean contratar en un mercado liberalizado y en competencia.

Señalar, respecto a las consideraciones realizadas por dicho departamento, que esta Institución no sugiere al mismo la posibilidad de que se obligue a estas empresas a adherirse al sistema arbitral de consumo, puesto que el sometimiento al mismo es de naturaleza voluntaria, sino que señala que se pueden adoptar medidas para fomentar dicha adhesión distintas de la mera recomendación a que se refiere el ministerio, por ejemplo facilitando información transparente al usuario de qué empresas se encuentran adheridas y de cuáles, por el contrario, se niegan sistemáticamente a someterse a arbitraje (0307984, 0412775, 0412414, 0412833, 0413078, 0413691, etcétera).

Esta Institución entiende que casa mal la decisión administrativa de no atender las reclamaciones sobre el servicio de comunicaciones electrónicas, con la obligación que impone a los poderes públicos el artículo 51 de la Constitución. Máxime cuando el artículo 38 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones dispone que, en caso de existir controversias entre operadores y consumidores, podrán someterse a las juntas arbitrales de consumo de acuerdo con la legislación vigente sobre defensa de los consumidores y usuarios. El precepto añade que, para el supuesto de que no se sometan a dichas juntas o que éstas no resulten competentes para la resolución del conflicto, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (hoy Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) establecerá reglamentariamente un procedimiento conforme al cual los usuarios finales puedan someterle dichas controversias. Este procedimiento habrá de ser rápido y gratuito y con un plazo máximo de resolución, transcurrido el cual se abrirá la

vía contencioso-administrativa. Pues bien, un año más tarde desde la aprobación de la Ley, el presente precepto continúa sin desarrollarse.

De otro lado, y siguiendo con la actuación administrativa en materia de comunicaciones electrónicas, de las quejas recibidas se desprende que la potestad inspectora y sancionadora es prácticamente inexistente. Así el artículo 53.s) del citado texto legal, conceptúa como infracción muy grave el incumplimiento grave o reiterado por los operadores de las condiciones para la prestación de servicios o explotación de redes de comunicación electrónicas. Por ello a fin de supervisar y, en su caso, favorecer el buen funcionamiento de las distintas compañías que operan en el mercado y, consiguientemente, la mejora de la prestación de los servicios que ofrecen al ciudadano, así como el desarrollo de la sociedad de la información, entendida como herramienta fundamental para la consecución de una sociedad avanzada, desde esta Institución se precisa que deben llevarse a cabo todas las actuaciones necesarias tendentes a tal fin.

A la vista de lo anteriormente señalado, así como por el elevado número de quejas recibidas, en las que los consumidores y usuarios trasladan tanto su discrepancia por el servicio de telefonía y de internet, que se les viene prestando desde los distintos operadores, como el desamparo en el que se encuentran para formular las reclamaciones pertinentes sobre este particular, desde el Defensor del Pueblo se estima precisa la realización de un estudio más profundo para el año 2005 sobre esta cuestión.

13.1.3. Correos y Telégrafos

En el presente ejercicio se realizan actuaciones en relación con varias denuncias de suspensión, sin previo aviso, del servicio de reparto a domicilio en diferentes lugares de la geografía española, así como o respecto a zonas donde nunca ha llegado el mismo, especialmente urbanizaciones o parajes rurales.

En estos casos, normalmente se solicita un informe previo directamente a Correos y Telégrafos y, en el caso de no considerarse idónea la información remitida se prosiguen las actuaciones ante la Subsecretaría del Ministerio de Fomento, órgano administrativo competente para determinar, de conformidad con la Ley y el Reglamento Postal, si Correos debe atender el servicio de reparto a domicilio o concurren determinadas excepciones en las que el mismo puede sustituirse por la entrega en la oficina postal más próxima o por su depósito en buzones rurales concentrados en un punto estratégico.

Tras la solicitud de informe, la Subsecretaría del Ministerio de Fomento ordena, con bastante diligencia, la oportuna investigación sobre el terreno a sus servicios de inspección, solicitando la formulación de alegaciones por parte de Correos y Telégrafos, para finalizar dictando la oportuna resolución obligando o no a Correos a atender el servicio de reparto a domicilio en la zona objeto de polémica.

En el caso de que esta resolución, que puede ser recurrida por Correos y Telégrafos, devenga firme sin que se inicie el servicio, esta Institución vuelve a intervenir ante la referida Subsecretaría a fin de que garantice su ejecución. También, de ser necesario, especialmente en los casos de deficiente rotulación y numeración de las calles, se solicita informe de los ayuntamientos implicados.

Tras numerosas actuaciones ante Correos y Telégrafos y el Ministerio de Fomento y conseguir que el Ayuntamiento de Vélez Málaga procediera a subsanar las deficiencias existentes en la rotulación y numeración de las calles, se ha establecido plenamente el servicio de reparto de correspondencia ordinaria y certificada, que había sido suspendido dos años antes, en la urbanización Vistamar de Caleta de Vélez Málaga (0201973).

También fue necesaria la intervención del Ministerio de Fomento para determinar que no había sido correcta la suspensión del reparto a domicilio en una calle de la localidad de Massarajos (Valencia), que era considerada por el Ayuntamiento como de ampliación del casco urbano, disponiendo de todos los servicios municipales (0313604).

En el caso de la urbanización La Rosaleda de los Dolores de Cartagena (Murcia), que había sufrido la suspensión del servicio debido a la discrepancia entre los propietarios y Correos sobre el tipo de buzones a utilizar; el problema se ha resuelto de modo paralelo a la actuación del Defensor del Pueblo, al acudir uno de los interesados al sistema arbitral de consumo y dictarse un laudo favorable a sus pretensiones (0420591).

Respecto a la urbanización Oasis de San Vicente de Liria (Valencia), si bien el Ministerio de Fomento determina que no concurren los supuestos contemplados en el artículo 37 del Reglamento de Correos, de casas aisladas, ámbito de gran desarrollo de construcción y mínima densidad de población, ni circunstancias geográficas excepcionales que aconsejen no prestar el servicio a domicilio, se condiciona el restablecimiento del reparto a domicilio de correspondencia ordinaria a la instalación, por parte de los vecinos, de buzones en sus viviendas, toda vez que faltaban en el 90 por 100 de las mismas, ordenándose, eso sí, el inmediato reparto a domicilio de certificados y notificaciones (0217612 y 0217807).

También se ha restablecido el servicio de reparto, suspendido en 2001 tras el ataque de un perro peligroso sufrido por un cartero, en la urbanización Marenys de Rafalcaid de Gandía (Valencia) (0203965 y 0301101).

Se ha iniciado, asimismo, la tramitación ante el Ministerio de Fomento de dos quejas relativas a suspensión del servicio de reparto a domicilio en las localidades de Albarrilla y Rincón de Beniscornia (Murcia) (0420202 y 0422787).

En el presente ejercicio, y como consecuencia de la tramitación de diversas quejas, se ha comunicado por parte de Correos y Telégrafos el inicio de la prestación del servicio de reparto en la urbanización Politur de Playa de Aro (Girona), en un grupo de viviendas de Mas La Rebolleda-Batet de la Serra de Olot (Girona), en una calle de Almassora (Castellón), en una serie de calles de la urbanización Miramar III de El Vedat de Torrente (Valencia), en la urbanización Puerta de L'Elia de Riba Roja de Turia (Valencia) o en un conjunto de viviendas del término municipal de Alboraya (Valencia) (0200914, 0306046, 0311085, 0313077, 0316677 y 0416623).

También se ha iniciado el reparto, tras rotular el Ayuntamiento las calles, en un nuevo barrio de Jaén habitado por unos mil quinientos vecinos y en una calle de nueva creación de Cuevas de San Marcos (Málaga), solucionándose los problemas de rotulación detectados en Matalascañas (Huelva), que impedían el correcto funcionamiento del servicio de correos (0314765, F0400067 y 0420797).

En otros casos, las quejas no afectan a urbanizaciones o grupos de viviendas, sino a individuos o familias que residen en el ámbito rural en casas aisladas o de difícil acceso, donde no llega el correo, siendo en estos supuestos normalmente necesario encontrar una solución para la instalación de buzones rurales que permitan la entrega del correo en algún punto más próximo a la ruta de reparto. Entre otros casos, Correos y Telégrafos informa de que había comenzado a prestar el servicio, mediante este tipo de buzones, a un residente en una vivienda aislada de Granadilla (Tenerife), en otra de Tinoca-Arucas (Las Palmas) y a una familia residente en Tudela de Duero (Valladolid) (0410375, 0312266 y 0205950).

También en este ejercicio, Correos y Telégrafos ha informado del inicio de gestiones a fin de intentar suprimir las barreras arquitectónicas de sus oficinas de Sueca (Valencia) y Don Benito (Badajoz), si bien tales actuaciones se vienen demorando por problemas técnicos y de obtención de permisos. Asimismo, se están produciendo algunos retrasos en la búsqueda de nuevos locales que permitan sustituir los que prestan servicio en Pozoestricho, Cartagena (Murcia) y Setenil (Cádiz), dado su estado de abandono y no reunir las condiciones necesarias para la prestación del servicio (0314275, 0412186, 0411468 y 0412520).

13.1.4. Televisión

Durante este ejercicio prosiguen las actuaciones iniciadas ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información con motivo de las quejas formuladas por ciudadanos denunciando que, tras la fusión de la Plataforma de Televisión Digital por Satélites, no se estaba cumpliendo la condición establecida por el Consejo de Ministros de fecha 29 de noviembre de 2002, que prohíbe subir la cuota durante tres años. Informa al respecto la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que, conforme al citado acuerdo, le corresponde la función de supervisión de las condiciones establecidas en el mismo, encomendando al Servicio de Defensa de la Competencia su ejecución y cumplimiento. Dicha misión de supervisión consiste, según la condición vigésima segunda del acuerdo, en la emisión de un informe con carácter anual sobre el cumplimiento de todas las condiciones establecidas, y potestativamente, de informes puntuales sobre cualquier conflicto o incidencias relativas al acuerdo, con el fin de recabar la adopción de las medidas previstas en la normativa vigente. Así, en cumplimiento de su función, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones aprobó, con fecha 12 de febrero de 2004, el informe anual al Servicio de Defensa de la Competencia sobre el cumplimiento por parte de Sogecable del Acuerdo del Consejo de Ministros. Por ello, señala dicho organismo que en el supuesto planteado había de ser el Servicio de Defensa de la Competencia quien habría de informar sobre el mismo, de acuerdo con la condición vigésimo tercera que le encomienda la ejecución y cumplimiento del mencionado acuerdo, sobre la base de los informes que, con carácter anual y puntual, evacúe la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

De la información facilitada por la Dirección General de Defensa de la Competencia se puede apreciar que el Servicio de Defensa de la Competencia está realizando sus funciones de vigilancia del cumplimiento del citado acuerdo. Mas, como el procedimiento está inconcluso, la investigación continúa hasta tanto esta Institución tenga constancia de que se ha adoptado la decisión que proceda (0316146).

En este ámbito de gestión, el problema mayormente planteado por los ciudadanos es la deficiente recepción de la señal de televisión tanto pública como privada. En estos supuestos, las administraciones central y autonómica suelen atender las reclamaciones presentadas por los afectados realizando las comprobaciones oportunas y facilitando en la medida de lo posible una adecuada prestación de este servicio a las localidades o zonas perjudicadas por la deficiente calidad del servicio.

Esta línea de actuación se sigue por la Consejería de Industria y Tecnología de la Comunidad de Castilla-La Mancha en el barrio Villa Román II de Cuenca, que llevaba dos años sin recibir la señal de televisión pública. Para solucionar este problema, en lo que respecta a la televisión regional, Telecom Castilla-La Mancha, encargada de difundir la señal en el territorio regional, ha determinado la construcción de un nuevo centro remitidor para que, a la mayor brevedad posible, los vecinos del citado barrio disfruten sin problemas del canal de televisión autonómica. En cuanto a las cadenas públicas TV-1 y TV-2, Retevisión ha iniciado conversaciones con el Ayuntamiento de Cuenca para la construcción de un centro desde el que emitir las señales públicas y que puedan ser recibidas por los vecinos afectados (0420550).

Sin embargo, otras denuncias formuladas por vecinos de Castro Urdiales en Cantabria, Benidorm en Alicante y Blanes en Girona, no parecen haber obtenido este favorable tratamiento por parte de la Administración, según se desprende de las alegaciones formuladas por los interesados. Así pues, se ha iniciado la oportuna investigación ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (0420469, 0420377 y 0422982).

En menor medida se reciben quejas formuladas por radioaficionados cuyo derecho a utilizar un segmento del espectro radioeléctrico asignado se ve imposibilitado por la existencia de interferencias. En un supuesto de estas características, la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones de Zaragoza informa que en el año 2001 ya constató la presencia del foco interferente en el edificio de la Policía Nacional, desconectándose el equipo inhibidor o perturbador de artefactos explosivos ubicado, por seguridad, en el mencionado edificio. No obstante, la presencia de señal interferente se aprecia de nuevo en las comprobaciones realizadas en el mes de abril de 2004, solicitándose por la Jefatura Provincial mencionada a la Policía Superior de Aragón que se proceda a apagar el equipo inhibidor, o, en su defecto, a limitar la potencia de emisión a un nivel suficiente para que las interferencias queden resueltas. Ante la imposibilidad de acceder a ello sin la instrucción de sus superiores jerárquicos, se ha solicitado al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que comunique a esta Institución las gestiones realizadas ante el Ministerio del Interior sobre este particular y el resultado de las mismas (0401309).

13.2. Transporte interurbano

13.2.1. Transporte ferroviario

El Procurador del Común de Castilla y León, así como una asociación de minusválidos de Cataluña, ha planteado el problema de la accesibilidad a estaciones y trenes para personas con movilidad reducida. Renfe ha informado a esta Institución de las medidas

que está adoptando a fin de mejorar la accesibilidad de estaciones y trenes y facilitar el uso de este servicio público por parte de estas personas, señalando que tales medidas se aplican rigurosamente tanto en la construcción de nuevas estaciones como en las remodelaciones integrales de las ya existentes.

Se comunica que un gran número de estaciones cuentan ya con taquillas con mostrador adaptado a la altura adecuada para la atención a personas en silla de ruedas, cumpliendo las nuevas máquinas de venta de billetes la normativa de accesibilidad para las personas con movilidad reducida, si bien la morfología de la infraestructura existente dificulta todavía el acceso en algunas estaciones.

Asimismo, Renfe ha indicado la realización de determinadas actuaciones tendentes a la mejora de la accesibilidad de los viajeros, tales como recreado de andenes, adaptación de aseos, etc., en un total de 18 estaciones de Cataluña. También se dispone de accesos de mayor amplitud en las zonas de los tornos de validación de billetes.

Con el ánimo de prestar mejor servicio, el 2 de diciembre de 2003 se ha suscrito el Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) para mejorar las condiciones de vida y accesibilidad de las personas con discapacidad en el ámbito competencial de dicho departamento.

El principal problema sigue siendo el acceso desde los andenes a los trenes, especialmente los de cercanías, ya que, al no tener todos los trenes las mismas dimensiones, no siempre puede utilizarse el sistema de recreado de andenes. En este sentido, se están implantando nuevos trenes, denominados Civia, que disponen de un coche de piso bajo al mismo nivel que el andén de las estaciones, habiéndose adquirido un total de 160 unidades.

La adaptación de los trenes también se está extendiendo al material que presta servicio en líneas regionales, indicando Renfe que en las nuevas unidades recibidas, así como en el denominado tren ligero y en las unidades eléctricas S/470, remodeladas íntegramente, se reserva espacio para personas con movilidad reducida y WC adaptados. También se están transformando, en tal sentido, los electrotrenes S/448.

Respecto a las grandes líneas, dicha empresa indica que los nuevos productos Euro-med, Alaris, Arco o Altaria están perfectamente adaptados, existiendo un servicio de ayuda especial para los usuarios de AVE, Talgo 200 y lanzadera, con problemas de movilidad reducida. Desde 1995 todos los trenes cuentan como mínimo con una plaza para minusválidos, lo que implica puertas de ancho suficiente, anclaje para la silla, plaza de acompañantes y aseo próximo a la plaza (0410677, S0400163).

La inauguración de la nueva línea de AVE que llega a Lleida generó expectativas entre los viajeros por el acercamiento a los Pirineos mediante un sistema cómodo de transporte. Sin embargo, no se permitía abrir el compartimento que transportaba los esquís en la ciudad de Zaragoza, lo que se consideraba una discriminación para quienes pretendían alcanzar el Pirineo aragonés. Ante tales razonamientos, Renfe ha modificado su decisión permitiendo el transporte de esquís hasta/desde Zaragoza en las mismas condiciones que Lleida (0409685).

En otro orden de cosas, Renfe comunica que, en el caso de denuncia a viajeros sin billete que sean titulares del correspondiente abono de transporte y hubieran olvidado portarlo, se les aplica la normativa de viajero sin billete informándoles de que la sanción impuesta se les puede devolver si acuden a la oficina de atención al cliente con el abono en vigor (0305175).

El Ministerio de Fomento informa en este ejercicio del efectivo inicio de las obras de supresión de varios pasos a nivel existentes en la línea ferroviaria Monforte-Vigo, a su paso por el municipio de Coles (Ourense), en los que se han producido varios accidentes mortales, culminándose las actuaciones iniciadas en el año 2000 (0023287).

13.2.2. Transporte aéreo de viajeros

La seguridad del transporte aéreo de pasajeros fue motivo de la apertura de una queja de oficio. La compañía *Flash Airlines* había tramitado el permiso para volar en España en 2002, sin embargo Suiza no le permitía operar en su país por motivos de seguridad, por lo que, a raíz de un accidente acaecido en el Mar Rojo en uno de sus aviones, la Institución se planteó la necesidad de conocer las inspecciones realizadas a la misma.

La Dirección General de Aviación Civil informó de que, de acuerdo con los principios del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago 1944), del que España es país firmante, la responsabilidad en cuanto a la capacidad técnica de la compañía aérea recae en el Estado en que la empresa está registrada. La compañía *Flash Airlines* (FSH) solicitó su acreditación ante la Administración de aviación civil española en el año 2002, enviando toda la documentación requerida, incluido su certificado de registro de aeronaves, certificado de operador, certificado de aeronavegabilidad, memoria de la empresa, certificado de ruido y seguros.

Dicha compañía no inició las operaciones hasta el verano de 2003, del 27 de julio al 7 de septiembre. Para la temporada de invierno 2003-04 la compañía tenía aprobado un programa de vuelos en la ruta El Cairo-Barcelona-Madrid-Luxor y en la ruta El Cairo-Barcelona-Madrid-Assuam con aeronaves B-737-300. Tras el accidente de una de las aeronaves de la compañía, las operaciones de la misma cesan, habiéndose solicitado por parte de otras compañías las operaciones que *Flash Airlines* tenía programadas. Por ello no se habían realizado inspecciones a la mencionada compañía.

Como consecuencia del accidente aéreo se publicaron numerosas noticias sobre los criterios de los distintos países en cuanto a la seguridad en los vuelos, por lo que por medio de la investigación de oficio se requirió información sobre los criterios que se siguen para elegir las compañías que van a ser inspeccionadas, frecuencia de las inspecciones, seguimiento de los resultados y personal destinado para ello.

La citada dirección general informó de que las auditorías SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*) consisten en la inspección en rampa de aeronaves extranjeras pertenecientes o no a la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), siguiéndose en las mismas un procedimiento común para todos los Estados miembros de la CEAC en base a un protocolo internacional establecido. Cada país perteneciente a la CEAC elige qué aeronaves van a ser inspeccionadas en virtud de criterios que pueden ser de carácter meramente ale-

atorio o estar dirigidos a aquellas aeronaves en las que se pueda sospechar que no cumplen con los estándares requeridos, haciendo especial énfasis en las que, habiendo sido inspeccionadas por otros Estados, se hubiesen encontrado discrepancias de nivel importante.

La Dirección General de Aviación Civil emitió un informe explicativo de la forma de proceder según las indicaciones de la CEAC y el Reglamento (CEE) 2407/92, del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas.

Afirmó, también, que la Dirección General de Aviación Civil puede considerar acreditados determinados requisitos, en función de los estándares aplicados en otros Estados o como consecuencia de autorizaciones concedidas con anterioridad, como en el caso de arrendamientos de aeronaves con tripulación registrados en Estados pertenecientes al espacio económico europeo (Estados miembros de la Unión Europea, Noruega e Islandia) y en Suiza, y que estén operadas por compañías cuyos certificados de operador aéreo hayan sido emitidos por dichos Estados; igualmente, en el caso de arrendamientos de aeronaves con tripulación registradas en Estados Unidos de América, y operadas por compañías cuyos certificados de operador aéreo están emitidos por la FAA de acuerdo con sus normativa (FAR Part 121).

En ningún caso se autorizan arrendamientos referidos a aeronaves registradas en Estados que no sean firmantes del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, ni se aceptarán solicitudes para la cesión en arrendamiento sin tripulación de aeronaves españolas (*dry lease out*) a compañías aéreas cuyos certificados de operador aéreo no estén emitidos por un Estado signatario de dicho Convenio. Con carácter general, las aeronaves de registro extranjero que sean autorizadas y las actividades que con las mismas se realicen, quedarán sujetas a la inspección de la Dirección General de Aviación Civil, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado de matrícula. De igual forma, las compañías españolas que arrienden sus aeronaves a compañías extranjeras, las actividades que con ellas se efectúen, y las propias aeronaves arrendadas, continuarán sujetas a la inspección y control de la Dirección General de Aviación Civil, con independencia de las competencias que correspondan a las autoridades responsables de la compañía arrendataria.

La Dirección General de Aviación Civil señaló, en cuanto al número de personas dedicadas a la inspección que, de las 304 personas con las que actualmente cuenta la Dirección General de Aviación civil, 150 son titulados universitarios (de grado medio y superior), dedicándose 69 a las tareas de supervisión de seguridad tanto en el campo de protección a las personas y los bienes contra los actos de interferencia ilícita en la aviación civil (*security*) como en el campo de la seguridad operacional (*safety*), significándose que, en relación a las tareas dirigidas a la supervisión operacional, el número de personas de las que se dispone es de 62 titulados (de grado medio y superior) y de 9 técnicos expertos, repartidos entre servicios centrales y delegaciones de seguridad en vuelo, distribuidas en diferentes aeropuertos.

Esta Institución estima que, para una adecuada ponderación del problema, es preciso que se facilite una respuesta clara sobre la frecuencia de las inspecciones y seguimiento de los resultados, así como del número de inspectores con que cuenta la Dirección General, por lo que se solicita un nuevo informe en este sentido que aún no ha sido emitido (F0400004).

La desaparición de los mensajes por megafonía que se venían emitiendo en el aeropuerto de Madrid-Barajas para mantener informados a los viajeros de los horarios de vuelos, puertas de embarque, etc., tiene en ocasiones, consecuencias negativas para la correcta prestación del servicio.

Así, se recibe una queja de una familia que, ante la ausencia de información de voz habían perdido el vuelo, a pesar de encontrarse en la puerta de embarque inicialmente indicada por el personal del aeropuerto, ya que posteriormente fue cambiada, por lo que tuvieron que adquirir un nuevo pasaje. Este episodio, así como otras consideraciones relativas a las dificultades de las personas con alguna minusvalía para mantenerse informados, han dado lugar a una actuación ante el ente público Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea.

En el informe recibido del citado organismo se señala, para el caso concreto planteado, que los cambios de puerta de embarque, incidencia que se produce en la mayoría de los aeropuertos internacionales con alto nivel de actividad, si bien tienen una baja frecuencia, se tratan con la más completa y rápida información posible para minimizar las molestias a los pasajeros. En el aeropuerto de Madrid-Barajas se gestiona a través de un sistema informático que refleja de forma automática en pantallas y teleindicadores los cambios que se producen en la asignación de puertas de embarque.

En el caso concreto de la queja, se afirma que dicho sistema informático reflejó en los paneles informativos del aeropuerto el cambio de puerta de embarque del vuelo con 2 horas y 38 minutos de antelación.

En cuanto a los avisos por megafonía, se informa de que en el aeropuerto de Madrid-Barajas operan diariamente más de 1.200 vuelos, por lo que no es factible emitir todos los mensajes sobre el embarque, llegada, o cambios de puerta de los mismos a través de la megafonía en todos los terminales, ya que todos los avisos coincidirían en el tiempo solapándose unos con otros, situación ésta que crearía gran confusión y molestia entre los pasajeros.

Por esta razón, los mensajes se acotan exclusivamente a las correspondientes zonas de embarque, existiendo como ayuda numerosos monitores y teleindicadores a lo largo de toda la terminal para que los pasajeros puedan estar pendientes de cuál es la situación de su vuelo si es que no se encuentran delante de su puerta de embarque. Sólo si el cambio de la puerta se produce con un tiempo igual o menor a los 45 minutos anteriores a la hora estimada de salida, se emite un mensaje a través de megafonía en las zonas afectadas.

Esta práctica es habitual en otros grandes aeropuertos internacionales similares al de Madrid-Barajas, en los cuales, debido al gran número de mensajes que habría que emitir a través de megafonía, incluyendo los diferentes idiomas en que se difunden dependiendo del país, se provocaría la situación de confusión que antes se ha descrito. La tendencia que existe a nivel mundial es ir hacia «aeropuertos silenciosos»; en donde toda la información que sirve de apoyo a los pasajeros se muestra a través de paneles informativos y dejan en manos de la megafonía exclusivamente los avisos que tienen que ver con la seguridad aeroportuaria.

Para una ponderación adecuada sobre la cuestión planteada en la queja, se ha solicitado la remisión del acuerdo o resolución en el que se adopta la medida de supresión

de la información por megafonía, y la fecha de aplicación de la medida de supresión de información sonora, dado que, actualmente, a través de la megafonía se señala que, desde el día 1 de octubre de 2004, se ha suprimido el sistema de información sonora, por lo que los viajeros han de estar atentos a los monitores (0422549).

La Dirección General de Aviación Civil cuenta entre sus competencias con la emisión de licencias y otras titulaciones relacionadas con las diferentes profesiones vinculadas al tránsito aéreo. La nueva reorganización que se está realizando en el sector parece que está dificultando que determinados profesionales puedan ejercer su profesión, como puede desprenderse del caso de un ciudadano que solicita la convalidación de una licencia aeronáutica de tránsito aéreo emitida por la República de Venezuela, a fin de poder ejercer sus funciones en España. La solicitud se presenta el 12 de julio de 1999 y el 4 de febrero de 2000 la Dirección General de Aviación Civil responde que está en elaboración la Orden del Ministerio de Fomento para el establecimiento de los procedimientos necesarios para la aplicación del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, que regula el título profesional aeronáutico civil y controlador del tránsito aéreo.

Posteriormente, en 2003, la Dirección General de Aviación Civil hace saber al interesado que los planes de elaboración de la norma de desarrollo del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, habían cambiado al publicarse por Eurocontrol la ESARR 5 que establece los requisitos y procedimientos del sistema europeo de licencias para controladores, siendo efectivos desde el 11 de noviembre de 2003.

En relación con lo que se está reglamentando en orden a la posible aceptación de licencias emitidas en otros países, y que en un futuro próximo se ha de aplicar, se ha de tener en cuenta que la licencia de controlador de tránsito aéreo es un documento acreditativo de tres elementos igualmente importantes: la formación básica inicial, la habilitación de funciones y la anotación a la habilitación relacionada con el lugar concreto en que va a realizar dichas funciones. Esta última parte se refiere, como queda claro, a una formación específica para la dependencia de control concreta en la que va a realizar las funciones y garantiza el conocimiento, por parte del controlador, de las características físicas de los equipos que va a utilizar, las circunstancias concretas del aeródromo o espacio aéreo en que realizará sus funciones, y las características geográficas del espacio de que se trate.

Por esta razón la convalidación que se pueda hacer se referirá solamente a los aspectos comunes de dicha licencia, es decir, al proceso de formación básica en aquellos aspectos en que realmente sean comunes, pero no a los aspectos específicos que se refieren antes.

Ello conlleva que la posibilidad de obtención de una licencia en país distinto del emisor presupone la realización de un proceso específico de formación, de acuerdo con las técnicas de entrenamiento en el trabajo en una dependencia de control de tránsito aéreo concreta.

En España el sistema de control de tránsito aéreo y sus dependencias son gestionados por el ente público empresarial AENA, por lo que para acceder al proceso de formación de que se habla arriba se hace necesario superar las pruebas selectivas establecidas por la misma para integrarse en su personal, dado que por razones elementales de seguridad no podrá inmiscuirse en el sistema de control nadie ajeno al mismo.

La Dirección General de Aviación Civil indica la necesidad de esperar al momento reglamentario oportuno para que el interesado cuente con la posibilidad de convalidación de su licencia. Pero tras más de cuatro años desde la presentación de la solicitud continúa sin llegar.

La Dirección General de Aviación Civil no parece tener en cuenta que el artículo 8 del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, que regula el título de profesional aeronáutico civil y controlador de tránsito aéreo, vigente, habilita para la convalidación de los títulos o licencias de controlador de tránsito aéreo expedidos por un Estado contratante del Convenio de Chicago, de 7 de diciembre de 1994, sobre Aviación Civil Internacional. Por lo que, al margen de la futura regulación, no parecen existir impedimentos legales para resolver la petición del interesado en el sentido que la Administración considere ajustado a Derecho, sobre todo cuando al momento de la solicitud no existían esas dificultades que surgieron posteriormente.

No es propio de una Administración, cuya actuación ha de estar presidida por el principio de eficacia, la falta de resolución de una petición, ni la ausencia de búsqueda de una solución al problema planteado por un ciudadano.

De otro lado, se da la circunstancia, según los medios de comunicación, de la necesidad de este tipo de profesionales, por lo que la solución del problema podía contribuir a satisfacer el interés general. Por tales motivos se sugirió a la citada Dirección General que se proceda a resolver motivadamente la petición del interesado, en el sentido que se estime ajustado a Derecho, así como al interés general. Al momento de la conclusión de este informe no se ha obtenido respuesta (0306567).

Se ha solicitado informe al Ministerio de Fomento sobre varios casos de ciudadanas extranjeras residentes en las Islas Canarias y en Baleares que por razón de su matrimonio con ciudadanos españoles son titulares de las correspondientes tarjetas de régimen comunitario, expedidas de conformidad con el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el espacio económico europeo.

Las interesadas señalan que 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 Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears y en las ciudades de Ceuta y Melilla se está aplicando exclusivamente a los españoles y a los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, excluyendo de sus beneficios a los titulares de tarjetas de régimen comunitario, pese a que el citado Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, reconoce a los mismos el derecho a circular y permanecer libremente en el territorio español, así como al acceso a cualquier actividad en las mismas condiciones que los españoles.

El Ministerio de Fomento ha remitido a esta Institución un informe de la Abogacía del Estado en el que se concluye que entre los derechos que el Real Decreto 178/2003 atribuye a los comprendidos en su ámbito de aplicación, principalmente el derecho de establecimiento o desarrollo de una actividad empresarial o profesional, no se encuentra el de disfrutar de las bonificaciones al transporte establecidas en el Real Decreto 1316/2001, reiterando que lo exigido por esa norma es ser ciudadano español o de los

demás Estados miembros de la Unión Europea o de los firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (0416572 y 0419860).

En otro caso, esta Institución ha tenido conocimiento de que una compañía aérea no permitió tomar un vuelo Melilla-Madrid a tres menores minusválidos, que padecen sordera, sin que al momento de adquirir el billete se les hubiese hecho ningún tipo de advertencia.

La Dirección General de Aviación Civil recabó la correspondiente información de la compañía, quien manifestó no haber pretendido dar trato discriminatorio, sino únicamente cumplir con sus normas, que no permiten que haya más de un pasajero sordo por vuelo sin compañía, para evitar riesgos en situaciones de emergencia.

Para solucionar el problema se ofreció a los pasajeros que dos de ellos buscasen acompañante entre los viajeros y el tercero viajase solo, lo que se aceptó, aunque finalmente no se pudo viajar porque el vuelo se canceló por razones meteorológicas (0412525 y 0412622).

13.2.3. Transporte por carretera

Un colectivo de empresas de transporte especial, sector de extraordinaria importancia en el desarrollo de la actividad económica, se considera sometido a un conjunto de restricciones y limitaciones para el ejercicio de su industria y del derecho al trabajo que les corresponde, por lo que consideran que son objeto de un trato discriminatorio planteando el problema al Defensor del Pueblo, que da traslado del mismo a la Dirección General de Tráfico.

Con carácter general, las autorizaciones complementarias de circulación se conceden por dicho organismo, conforme establece el artículo 14 del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, tanto para los vehículos especiales que por sus características técnicas superan permanentemente los límites máximos de masas y dimensiones establecidos en el anexo IX y en la reglamentación vigente, recogida en el anexo I, como para los vehículos en régimen de transporte especial, esto es, los que por la carga indivisible que transportan, superan estas masas y dimensiones máximas establecidas. Estos límites resultan de la transposición de las directivas europeas en la materia, la última de las cuales es la Directiva 96/53/CE, del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional, siendo el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio el competente para su transposición.

Dentro de este marco general, cuyo objetivo es preservar la seguridad vial, la fluidez del tráfico y la infraestructura viaria, como intereses comunes, compaginándolos con el interés, también legítimo, de los sectores privados afectados, se establecen algunas excepciones objetivas en función de circunstancias singulares y se permite la circulación de determinados vehículos que exceden ciertos límites en cuanto a masas y dimensiones sin necesidad de obtener autorización complementaria. Dichas excepciones tienen su

encaje normativo en la propia Directiva 96/53/CE, al establecer su artículo 4.2 que los Estados miembros podrán permitir en su territorio la circulación de vehículos o conjuntos de vehículos para el transporte nacional de mercancías que, en alguna de las masas o dimensiones, no se ajusten a lo establecido por la propia Directiva, por ejemplo en cuanto a la altura máxima, en cuanto a la masa máxima autorizada, o en cuanto a la masa máxima por eje.

Asimismo, el apartado 4 del artículo mencionado establece la posibilidad de que los Estados miembros permitan, en tráfico nacional, la circulación de determinados vehículos o conjuntos de vehículos con unas dimensiones que difieran de las indicadas en su anexo I, referidas a la longitud, anchura y altura, siempre que no afecten de manera significativa a la competencia internacional en el sector de los transportes que circulen en su territorio.

Con fundamento en estas facultades de los Estados miembros previstas en la propia Directiva, se permite la circulación en España con una altura de 4,5 metros, sin necesidad de obtener autorización complementaria de circulación: a los camiones portavehículos, ya que se permite en los demás países limítrofes; a los vehículos grúa destinados a la retirada de vehículos accidentados o averiados, ante la necesidad de retirar cuanto antes de la vía un vehículo averiado; y de los vehículos porta contenedores que en transporte combinado o intermodal llevan contenedores, dada la homologación de éstos en medidas estándares.

Estas tolerancias se plasmarán en la modificación del anexo IX del Reglamento General de Vehículos cuyo proyecto ha sido ya informado por el Consejo de Estado. Idénticas razones llevan a autorizar la circulación de los trenes de carretera especializados en el transporte de vehículos, circulando con carga, con una longitud de hasta 20,55 metros. En cuanto a la circulación de las cosechadoras se les permite circular en determinados días festivos o vísperas de éstos, dadas las singularidades de la recolección que no se detiene en estos días.

En definitiva, la permisividad en la circulación de los vehículos referida, con determinadas masas y dimensiones que exceden de las máximas establecidas, está basada en causas objetivas y no en razones subjetivas del otorgante. Esta posibilidad de establecer excepciones la contempla la Directiva mencionada, y hay que tener en cuenta que no se pueden generalizar para toda clase de vehículos porque dejarían de ser una excepción, lo que contravendría la propia Directiva. Por último, por lo que respecta a la anchura de los vehículos frigoríficos de hasta 2,60 metros (normal permitida 2,55 metros), lo permite el punto 7.3.2.1., anexo I de la Directiva 97/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (0414246).

Durante 2004 se han recibido algunas quejas con ocasión de los procedimientos sancionadores seguidos contra los transportistas por infracciones a la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre. Este es el caso de un ciudadano que estima que la Administración no respeta el contenido del artículo 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues le imputa una infracción por no llevar a bordo del vehículo la documentación original, siendo que llevaba una copia de la tarjeta de transporte compulsada por notario. La Administración considera que la tarjeta de transporte es

un documento de los denominados de exhibición y es el único válido para la prestación del servicio, según determina el artículo 16 de la Resolución de 9 de febrero de 1996, de la Dirección General de Transportes (0310715).

En otro caso, se imputa una infracción a la normativa de transporte terrestre consistente en la circulación de un camión, propiedad del formulante de la queja, pero conducido por otra persona, con un limitador de velocidad que no funciona correctamente. El infractor no había tomado parte en el procedimiento sancionador, ya que únicamente se le notificó la resolución sancionadora, siendo que alegaba la imposibilidad de conocer la avería por su parte, por lo que no se consideraba responsable de la sanción. Al momento de elaborar esta memoria no se ha recibido contestación de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Galicia (0400624).

Se han presentado quejas sobre las dificultades existentes para transportar animales domésticos, que generalmente no pueden ser tramitadas por la Institución. Salvo un caso, en que se ponía de manifiesto por una asociación que, con fecha 30 de julio de 2004, se denunciaba ante la Dirección General de Industria a una empresa de transporte por las presuntas negligencias en el traslado de un gato que, debido al trato recibido, finalmente tuvo que ser sacrificado según certificó el veterinario.

Con fecha 10 de agosto de 2004 se envió un escrito por parte de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid a la asociación interesada, comunicándole la iniciación de los trámites de información reservada, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, con el fin de determinar la necesidad de iniciar o no el oportuno procedimiento sancionador, indicándole asimismo que, en caso de iniciarse dicho procedimiento, éste se tramitaría de oficio y el denunciante no formaría parte de él, si bien tendría derecho a ser informado de la incoación o no del procedimiento y de su resolución. Habida cuenta de que en la fecha de presentar la queja no se había recibido comunicación alguna por parte de la Administración, con el fin de que se procediera a iniciar el correspondiente procedimiento cumpliendo así con la legalidad establecida, se solicitó información a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid (0426848).

13.2.4. Marina Mercante

Un asunto a destacar tiene que ver con el cuerpo de celadores-guardamuelles que actúa en el puerto de Alicante el cual, a juicio de los promotores de la queja, desarrolla su labor excediéndose en las competencias asignadas, realizando funciones de mantenimiento de la seguridad ciudadana y de la policía en general y, en definitiva, asumiendo atribuciones encomendadas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Por ello, solicitaban los interesados la aprobación de una norma que regule claramente las funciones atribuidas al mencionado cuerpo de celadores-guardamuelles.

Puertos del Estado informó de que la legislación vigente, en el ámbito de los puertos de interés general, dispone que las funciones de policía especial, que corresponden a los consejos de administración de las autoridades portuarias, serán ejercidas por los celadores-guardamuelles en la forma que determine el reglamento de explotación y policía. Dicho Reglamento está siendo elaborado por Puertos del Estado, no habiendo sido apro-

bado todavía, fundamentalmente por la próxima reforma del título III de la Ley 48/2003, que supone la modificación del régimen jurídico de los servicios portuarios. No obstante, hasta que se apruebe el citado reglamento, no se produce el efecto de mantener en suspenso el régimen jurídico de los celadores-guardamuelles, dado que el marco legal en vigor establece dos aspectos de especial relevancia en cuanto al régimen jurídico de estos trabajadores: el carácter de policía especial de la policía portuaria y la condición de agentes de la autoridad de la administración portuaria para los celadores-guardamuelles.

Se significaba que con estos elementos, integrados en el conjunto de las normas de aplicación en el ámbito portuario, resulta perfectamente posible organizar los servicios de vigilancia, seguridad y policía, y contar con los celadores-guardamuelles como agentes de la autoridad para ejecutar las tareas derivadas de la implantación de los planes de emergencia y seguridad, siempre dentro del ámbito de policía especial del dominio público portuario, y sin perjuicio de su obligación de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Asimismo, se indicaba que será posible definir y desarrollar el modelo de policía portuaria, como se ha hecho desde Puertos del Estado, al objeto de incluirlo en el proceso de negociación del II Convenio Colectivo actualmente abierto. En este modelo se detallan las facultades y funciones de los celadores-guardamuelles, de modo que sirve de base para la definición y valoración de sus puestos de trabajo. Visto cuanto antecede, se ha solicitado a Puertos del Estado que informe sobre el estado de elaboración del Reglamento de Explotación y Policía y las previsiones sobre su aprobación (0401316).

Como en años anteriores la titulación profesional sigue siendo objeto de algunas quejas. En una de ellas el interesado manifestaba que el Convenio SOLAS y el Código Internacional para Protección de los Buques y de las Instalaciones portuarias establecen la obligatoriedad de realizar cursos para todos los capitanes y oficiales de puente de la Marina Mercante para que puedan desarrollar funciones de protección marítima. Señalaba que la Organización Marítima Internacional ha fijado como plazo para cumplir dicha obligación en buques y navieras el 1 de julio de 2004, el cual no había sido cumplido por la Administración. La Dirección General de la Marina Mercante no ha remitido el informe solicitado (0422919).

14. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

14.1. Medio ambiente

Si bien es perceptible el progreso general de la actividad administrativa en procura del ambiente adecuado, también lo es cierto estancamiento en determinadas áreas o ámbitos materiales de actuación o en determinadas administraciones y órganos cuando, pese a la insistencia de esta Institución las instancias públicas, sin justificación suficiente, se enrocan en criterios o modos de ejercer o no ejercer sus potestades ambientales. Los defectos más comunes y llamativos, no generalizados pero tampoco raros, son el desinterés, la falta de práctica y destreza al activar controles y remedios, así como la errónea idea de que una licencia o autorización son «permisos para contaminar». Por otra parte, en ciertos sectores la responsabilidad del sector privado, su libre iniciativa, queda restringida al desarrollo de actividades contaminantes y no a su mejora y correc-

ción. Pero la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución debería interpretarse también en el sentido de que los particulares están facultados para mejorar el control ambiental de las actividades que desarrollan sin necesidad de que la Administración les requiera para ello. Esta falta de iniciativa privada es en muchos casos el origen de que la Administración se vea desbordada. Por otra parte, lo mismo cabe decir, en muchos casos, de las actividades contaminantes de que son titulares las propias administraciones públicas.

Una de las características de la faceta ambiental en la acción administrativa conocida por esta Institución es la increíble variedad de supuestos de hecho que se presentan y la consecuente falta de homogeneidad —pese a las reglas generales existentes— de las soluciones que se proponen a las administraciones cuando detectamos que su funcionamiento está siendo defectuoso en perjuicio de los reclamantes. Resulta por ello difícil dar cuenta a las Cámaras no ya de un compendio de la labor efectuada por el Defensor del Pueblo en el tratamiento de las quejas sobre medio ambiente, sino incluso de una ordenación o prelación de problemas pendientes o resueltos. Desde luego a continuación se ofrece una exposición sistemática de los trabajos realizados en 2004, pero para abrirla hemos considerado conveniente elegir tres asuntos, de entre la variedad aludida, que por su relevancia y por el esfuerzo aplicado por la Institución sobresalen como «factor común» en buena parte de las investigaciones emprendidas. Nos referimos a la falta de coordinación entre órganos y administraciones llamadas a intervenir; una vez más a la ausencia frecuente de medidas materiales o físicas de restitución del ambiente dañado; y cerramos la introducción con el problema de las insuficiencias encontradas en la instrumentación correcta de las denuncias formuladas por las autoridades y agentes de la Administración.

Es normal que ante determinadas circunstancias estén implicados en un asunto más de un órgano o más de una administración. En materia ambiental esto es prácticamente una constante. Aproximadamente la mitad de las investigaciones exige a esta Institución dirigirse a más de una instancia administrativa. Esto es considerado normal y esperable y no hay en ello ninguna irregularidad. No cabe afirmar lo mismo de la excesiva frecuencia con que resulta que las dos o más instancias administrativas concernidas no están actuando coordinadamente, lo que no quiere siempre decir contradictoriamente (pues no es tampoco irregular que dos instancias administrativas mantengan criterios distintos o actúen en direcciones diferentes o sentidos opuestos, dentro de ciertos límites claro está, pero ésta es otra cuestión). Interesa hacer referencia estrictamente al funcionamiento descoordinado, desacompañado, de dos instancias administrativas. Hay que señalar la casi omnipresente necesidad de que las administraciones actúen coordinadamente, en secuencias o etapas uniformes de información, instrucción, decisión o ejecución material. Esta necesidad viene determinada por razones de economía de medios, de funcionalidad, seguridad jurídica, calidad del servicio y, en suma, de eficacia.

En términos generales, esta Institución se encuentra en más ocasiones de las deseables desempeñando funciones de coordinación, que evidentemente no le corresponden. La coordinación es una cualidad de las acciones administrativas originadas desde instancias y mecanismos de gestión distintos, y compete a las mismas administraciones, que incluso disponen de órganos o funciones específicas y expresamente dotados de potestades de coordinación (alcaldes, presidentes de Consejos de Gobierno de las comu-

nidades autónomas, Presidente del Gobierno y muchos otros). Pero si no está entre las funciones del Defensor del Pueblo la coordinación de las administraciones y órganos, sí lo está el «proporcionarles coordinación» allí donde y cuando es necesario durante la tramitación de las quejas. La cuestión es que esto ocurre más a menudo de lo que podía esperarse en un sistema de servicios públicos propio de una sociedad avanzada. O dicho de otro modo, la acción ambiental de las administraciones públicas se presenta descoordinada demasiadas veces, en la era de internet y de la telefonía móvil.

No nos referimos tanto a la descoordinación espontánea o inevitable, que surge por el devenir de los acontecimientos y es más o menos rápidamente corregida; sino a la que las instancias administrativas ni siquiera detectan, o no se ocupan de suplir, o no saben cómo solventarlas, o directamente pretenden evitar por razones de supuesta «injerencia» de instancias ajenas en el ejercicio de competencias propias. Las causas de esta descoordinación es lógicamente muy variada, pero pueden ser clasificadas de la siguiente manera: concepción estanca de la propia competencia; saturación documental que hace perder de vista cuál o cuáles son los problemas pendientes; formalismos inadecuados y excesivos; desinterés de los órganos sustantivos por la faz ambiental de un asunto, que consideran que es problema de los órganos ambientales; y también el opuesto desinterés de los órganos ambientales por el meollo sustantivo de los asuntos que les conciernen.

Sirva lo siguiente como ejemplo del grado de descoordinación que puede alcanzar la actuación administrativa: esta Institución no considera correcto el criterio según el cual «la competencia autonómica en materia industrial excluye la municipal sobre la supervisión del ajuste urbanístico y ambiental de una instalación eléctrica». Al seguirse generalizadamente este extraño modo de interpretar las leyes resulta que todos los centros de transformación de un término municipal carecen de licencia de obras y de actividad clasificada, esto es, son ilegales, pues una autorización y supervisión autonómica en materia de su competencia no legaliza ni subsana las deficiencias urbanísticas y ambientales que corresponde vigilar al ayuntamiento. En estos casos es preciso recordar que conforme a los artículos 25.2.d) y f) de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, y concordantes de la normativa autonómica de actividades clasificadas, de contaminación acústica y urbanística, corresponde al ayuntamiento, sin perjuicio de las atribuciones autonómicas, la supervisión y autorización de las obras que se realicen en su término municipal, y la autorización y comprobación de las actividades molestas de las que puedan ser fundamento (0311245).

Un año más se ha de reiterar que es frecuente la falta de conciencia de las administraciones de que su actividad formal (apertura de expedientes, remisión de requerimientos a los infractores) e incluso parte de su actividad material (como la imposición de multas) es insuficiente para alcanzar los objetivos últimos que sus funciones y potestades tienen asignados, que se refieren a la preservación del ambiente adecuado. La presencia de una realidad física indebidamente alterada no va a cambiar sólo por la incoación de procedimientos ni por la firma de documentos, condiciones éstas necesarias pero insuficientes. La realidad física cambiará, los daños a los recursos naturales serán reparados sólo mediante actuaciones materiales. Si una resolución, por ejemplo sancionadora, se limita a la imposición de una multa y no va acompañada de órdenes de restitución, entonces la costa alterada, la atmósfera contaminada, la cantera abandonada seguirán alteradas, contaminadas y abandonadas por muchos requerimientos que se

cursen, recursos que se resuelvan o multas que se impongan. Los supuestos más graves muestran una perversión del sistema jurídico ambiental, donde no es difícil construir una apariencia de control mediante expedientes voluminosos pero vacíos de verdadero contenido, pues se refieren a situaciones de hecho que persisten durante meses y años (ambiente ruidoso, espacios naturales degradados) y que aquella apariencia viene a blindar contra la efectiva corrección.

Los supuestos son numerosos y variados, en los epígrafes que siguen se encontrarán muchos ejemplos. La perversión aludida consiste en que la Administración sirve como ente nodriza al agente contaminante, y no de guardián de quienes padecen la contaminación. Por otra parte, los ciudadanos detectan enseguida esta desnaturalización y protestan gravemente contra ella, tantas veces con escaso si no nulo éxito pues la Administración siempre puede esgrimir que «ha sido abierto un expediente» y demás fórmulas en el fondo meramente retóricas, o con razonamientos alambicados indefectiblemente erróneos y justificativos de por qué no está haciendo nada en favor del interés público y hace todo, o más de lo debido, por proteger al infractor. La misión de esta Institución consiste por tanto en mostrar a las administraciones la vacuidad de su actuación, el celo centrado en mantener incólume el ámbito de responsabilidad de las autoridades y funcionarios, la ausencia de verdadero interés en resolver del todo los problemas y la presencia únicamente de interés en salir cuanto antes del mal trance.

Se detectan problemas con el valor probatorio de los documentos públicos formalizados por los funcionarios que tienen reconocida la condición de autoridad cuando éstos denuncian hechos constitutivos de infracción ambiental. Este valor probatorio no sólo requiere que la formalización documental observe los requisitos legales, sino que la constatación no perjudique la posibilidad de defensa de los denunciados. La constatación, por ejemplo, de actividades de marisqueo ilegal, de caza prohibida, de vertidos indebidos, parece requerir cuando menos la de la existencia del resultado (piezas capturadas), de los medios utilizados (nasas, cepos), de las circunstancias de los hechos (hora, día y lugar exactos), en fin de todos cuantos sean razonablemente constatables. Una denuncia ilegible o incompleta en algún punto puede carecer del valor probatorio que la ley otorga (artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de procedimiento común). Por otra parte, la Administración no siempre cuida la calidad de sus instrumentos acusatorios y probatorios, que al mismo tiempo suele ser fácilmente alcanzable mediante una sola fotografía tomada en el momento justo. Un expediente sancionador puede muy bien tener como único medio de prueba una instantánea, de tal claridad y nitidez que es manifiesto, evidente e incontrovertible que la infracción fue cometida por la persona x, en el lugar y, en el momento z. No puede admitirse pues que si esta posibilidad es factible la administración no cuide de aportar al procedimiento este medio de prueba, pues si rebajamos el nivel de exigencia de la constatación de hechos estaremos desnaturalizando la presunción de inocencia. No puede admitirse que tenga valor probatorio una denuncia manuscrita e ilegible de, por ejemplo, un guarda forestal que cuente en su equipo con una cámara fotográfica, si tal denuncia es el único instrumento de prueba, pues si pudo haber fotografiado las piezas capturadas y los instrumentos de captura y no lo hizo es que cabe la duda razonable de que la captura ilegal haya existido; y si no extiende un acta legible firmada al menos por él mismo donde conste el lugar donde son depositados los bienes intervenidos, puede razonablemente dudarse de que los hubiera. Es decir,

cabe admitir valor probatorio a los documentos que constaten los hechos suficientemente, y no es suficiente una denuncia ilegible sin fotos ni acta de depósito de bienes intervenidos que formule un agente de la autoridad que dispone de cámara fotográfica. Al mismo tiempo, en un caso así la contraprueba de que el denunciado no se encontraba en el lugar en ese momento, o no cometió la infracción, se aproxima a la *probatio diabolica* (0216850, 0309113).

14.1.2. Información ambiental

Se dedica este epígrafe al ya habitual análisis del derecho de acceso a la información ambiental, ya que las investigaciones realizadas siguen poniendo de relieve —al igual que en anteriores ejercicios— que las administraciones con excesiva frecuencia deniegan tal acceso mediante el silencio. Asimismo continúa siendo alarmante el número de solicitudes cuya fecha de resolución supera con creces el plazo máximo previsto y que, además, ha sido dictada tras la intervención del Defensor del Pueblo, facilitándose finalmente en la mayoría de los casos la información pedida toda vez que no concurre causa legal alguna de denegación. No es raro tampoco que, para conceder el acceso a la información solicitada, se le exija al solicitante que acredite su condición de interesado (0109083, 0110405, 0302066, 0307333, 0309121, 0309545, 0313660, 0402800, 0411934, 0414960, 0417683).

Como se señalaba en el Informe relativo al año 2003, tales resoluciones infringen la Ley 38/1995 de 12 de diciembre, que reconoce el derecho de toda persona, física y jurídica, nacional de uno de los Estados que integran el espacio económico europeo o que tenga su domicilio en uno de ellos, a acceder a la información ambiental que obre en poder de las administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, forme parte o no de un expediente, y sin obligación de acreditar su condición de interesado, fijando un plazo máximo de dos meses para resolver la solicitud de acceso, que deberá ser concedida siempre que no concorra alguno de los motivos establecidos en su artículo 3 o en el artículo 37 de la Ley 30/1992 para que la Administración pública pueda denegar lo solicitado.

En suma, al amparo de la Ley 38/1995 el solicitante de información ambiental no necesita para ejercer su derecho ostentar la condición de interesado. Tampoco necesita que los documentos pedidos formen parte de un expediente terminado en la fecha de la solicitud, ni que obren en un tipo de soporte material determinado. Finalmente, la solicitud debe ser resuelta de manera expresa en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquélla haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente.

La denegación por silencio del acceso a determinada información ambiental es también contraria al artículo 42 de Ley 30/1992, que obliga a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, e implica una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración pública (artículo 103 de la Constitución Española).

Ante tales actuaciones y como ya viene siendo habitual, el Defensor del Pueblo ha formulado sugerencias y recordatorios de deberes legales instando a las administracio-

nes concernidas a dar respuesta expresa a cuantas solicitudes de información ambiental le sean presentadas por los interesados, de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995.

En 2004 esta Institución ha constatado que a menudo las administraciones públicas interpretan erróneamente las causas legales de denegación de acceso a la información ambiental que obra en su poder.

Es cierto que, de conformidad con el artículo 3.1.f) de la Ley 38/1995, las administraciones pueden denegar una solicitud de acceso a la información cuando se refiera a documentos amparados por el secreto de la propiedad intelectual o afecte a documentos o datos inconclusos.

No obstante, no se puede considerar «secreto de la propiedad intelectual» un proyecto técnico que forma parte de un expediente ya divulgado, tal y como pretende por ejemplo alguna Confederación Hidrográfica. La regulación vigente sobre propiedad intelectual no permite hablar de «secreto de la propiedad intelectual» sino con muchas cautelas. De hecho, no hay ninguna mención a tal secreto en el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y sólo puede tratarse entonces, y con importantes reservas, de obras no divulgadas, de programas de ordenador (respecto de la posibilidad de inscripción en el Registro de sólo unas líneas del código fuente y no de su totalidad), o de la conexión de una obra con un objeto protegido por la legislación de propiedad industrial (no hay indicios de que éste sea el caso en las investigaciones habidas). En definitiva, un proyecto técnico que es soporte de obras para las que ha de obtenerse autorización y es preceptiva la información pública, y que además figura en un expediente administrativo, está sujeto a la normativa de acceso a la información ambiental (0305475). Es sabido además que es lícito obtener una copia de una obra divulgada si ha de constar en un expediente administrativo o judicial (artículos 31 y 37 de la Ley de Propiedad Intelectual).

La circunstancia de que el expediente esté inconcluso no justifica en ningún caso la denegación de acceso a los documentos que formen parte del mismo. Dicha circunstancia sólo puede esgrimirse como causa de denegación cuando afecta a los documentos que forman parte del expediente pero no al expediente en sí mismo (artículo 3.3 de la Ley 38/1995). En el supuesto de que se solicite acceso a un documento concluso que forme parte de un expediente inconcluso, siempre y cuando no concurra alguna otra causa de denegación, el mismo habrá de facilitarse.

Tampoco deben las administraciones públicas confundir el concepto de documento inconcluso con el de documento provisional. En el siguiente ejemplo un informe que contiene las alegaciones formuladas por una confederación hidrográfica en el marco de un procedimiento de infracción que tramita la Comisión Europea puede, en su caso, ser provisional e incluso haber sido modificado con posterioridad, pero el informe en cuestión es, sin lugar a dudas, un documento terminado y concluso, que recoge la posición de la confederación en un momento dado.

Por lo demás, el informe, a juicio de esta Institución, no puede considerarse una comunicación interna o una deliberación interna de la Administración estatal, como también pretende el organismo de cuenca, sino un documento expresivo de la comuni-

cación entre dos Administraciones públicas diferentes e independientes, la española y la comunitaria. Así pues, ninguna de las dos causas tasadas legalmente en el artículo 3.3 de la Ley 38/1995 para denegar el acceso al informe solicitado (cuando afecte a documentos o datos inconclusos o se refiera a comunicaciones o deliberaciones internas de las administraciones públicas) concurre en relación con el informe de alegaciones referido, por lo que la denegación de acceso fundada en tales razones resultaba, en este caso irregular a juicio de esta Institución.

Más discutible es que se trate de una información que, de acuerdo con el artículo 3.1 e) de la Ley 38/1995, pueda encontrarse sujeta a un procedimiento judicial o administrativo sancionador (en este caso comunitario), ya que en tales supuestos sí resulta procedente denegar el acceso a la información solicitada, incluidas las diligencias o actuaciones previas o de carácter preliminar. De hecho, este tipo de procedimiento de infracción comunitario constituye una fase pre-contenciosa del recurso por incumplimiento, regulado en el artículo 226 del Tratado de la Comunidad Europea, a través de la cual se abre un diálogo entre la Comisión y el Estado supuestamente infractor del Derecho comunitario. Dicho procedimiento se inicia mediante una carta de requerimiento que envía la Comisión al Estado miembro, tras haber realizado las investigaciones oportunas y haber solicitado aquellas informaciones que estimara pertinentes, y que contiene sucintamente los términos de la infracción imputada. Si el Estado no responde o su contestación no convence a la Comisión Europea, el procedimiento puede finalmente desembocar en un dictamen motivado en el que la Comisión indica las medidas que deben ser adoptadas para corregir la situación y un plazo razonable para ello; transcurrido el cual sin cumplimiento por parte del Estado se abre la posibilidad de interposición por aquélla de un recurso ante el Tribunal de Justicia. Por ello, en opinión del Defensor del Pueblo el supuesto recogido en el artículo 3.1 e) de la Ley 38/1995 sería el supuesto en el que cabría subsumir el asunto examinado y en el que se fundamentaría la denegación de acceso. De cualquier manera, no puede causar indefensión ni perjuicio alguno a la asociación solicitante el desconocimiento de un informe que, antes o después y de ser relevante, será referido por la Comisión Europea en la decisión que adopte, en la medida en que es interesada en el procedimiento. Y si no es relevante su desconocimiento, no le puede causar perjuicio jurídico. El objetivo de la asociación solicitante no puede ser otro que poder replantear, en su caso, las oportunas objeciones a las tesis que defiende dicho informe. Pero esa finalidad se alcanzará con el propio discurrir del procedimiento de infracción siempre que el informe resulte relevante para la Comisión, pues de no ser así, la misma Comisión lo entenderá, no siendo precisa ninguna objeción. En suma, en el asunto descrito la necesidad de acceder al documento, de ser relevante su contenido, encontrará su satisfacción en el marco del procedimiento de infracción, no habiendo razón para que fuera pretendida a través de la Ley 38/1995 y, menos aún, a través de la labor de supervisión del Defensor del Pueblo. Asunto distinto es que la Administración no haya resuelto en tiempo y forma la solicitud de acceso planteada por los reclamantes, que debería además haber tenido lugar con arreglo a una motivación válida (0303526).

Es cierto que si la información solicitada afecta a la confidencialidad de datos personales, de conformidad con el artículo 3.1 g) de la Ley 38/1995, las administraciones públicas deben denegar una solicitud de acceso. En ese sentido se pronuncia también el

artículo 10 de la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, que obliga a los responsables de un fichero de datos personales, y a quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos de tal naturaleza, a su guarda y al secreto profesional respecto de los mismos, obligaciones que subsisten aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con su responsable. Por ello, tal y como estipula el artículo 11.1 de la misma Ley, la comunicación de datos de carácter personal objeto del tratamiento a un tercero sólo está permitida para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

Ahora bien, la Ley Orgánica 15/1999 (artículo 1) tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente su honor e intimidad personal y familiar. Por lo tanto, debe interpretarse que las obligaciones referidas, de guarda y secreto en el tratamiento de datos personales, vinculan a las administraciones públicas cuando éstos consisten en información relativa a personas físicas identificadas o identificables (artículo 3) que afecte o pueda afectar a sus derechos fundamentales y, en especial, a su intimidad y/o honor. Algo que, tratándose por ejemplo de la documentación solicitada de programas de vigilancia ambiental presentados a una Administración autonómica por parte de una serie de empresas (es decir de personas jurídicas, en concreto sociedades mercantiles) dedicadas al engorde del atún rojo en la costa murciana, resulta dudoso que concurra, ya que no se imagina fácilmente cuáles puedan ser los datos personales en ellos contenidos que afectan a derechos fundamentales de sus titulares y que presuntamente impiden el acceso a los mismos por terceros. Además, de conformidad con el artículo 3.3 de la Ley 38/1995, aun concurriendo alguna causa de las que permiten denegar el acceso a la información solicitada, las Administraciones públicas deben facilitar la que sea posible separar de la que quede afectada por tal denegación. En consecuencia, si los programas de vigilancia ambiental contienen datos personales cuya confidencialidad deba ser garantizada por la administración, basta con que los datos sean separados del resto de la información ambiental que esté contenida en los programas, concediendo el acceso a esta última (0215048).

A la vista de que la denegación en los casos expuestos no tuvo lugar con arreglo a una motivación válida, esta Institución ha sugerido a las administraciones correspondientes que se diera acceso a la información ambiental pedida.

No obstante, la resistencia de las administraciones a prestar información es en ocasiones contumaz. Por ejemplo, un ayuntamiento no informa, como se le pide, acerca de si ha facilitado o no a los interesados, y por qué razones, los resultados de unas mediciones efectuadas, pero transcribe textualmente para esta Institución el informe técnico. Procede por tanto que sea esta Institución quien facilite fotocopia del informe al interesado, visto que no hay indicio alguno de que el ayuntamiento lo haya hecho directamente, como debía, según le había indicado esta Defensoría (0210998). Éste es sin embargo un caso sencillo. Existen supuestos de más difícil cumplimentación.

Ante todo debe tenerse en cuenta que la falta de documentación en un expediente no es un obstáculo de acceso a la documentación. Si un expediente está falto de algún documento cabe decir que el expediente está incompleto, no que no se puede acceder a él.

Admitiendo que un expediente no está completo, podemos encontrarnos ante defectos subsanables, por diferentes vías. Una situación de indefensión por faltas documentales no persiste indefinidamente hasta que esas faltas se colman mediante los documentos precisamente señalados por los solicitantes, sino que puede desaparecer y quedar subsanada por medios documentales distintos o acaecimientos nuevos. El derecho de acceso a los documentos administrativos y a obtener copia no comprende el de obtenerlos sin coste ni recibirlos sin desplazarse, pero sí comprende el de obtenerlos dentro de ciertos márgenes razonables de esfuerzo, económico o de otro tipo, exigible a los ciudadanos. Por otra parte, la falta de respuesta a las alegaciones efectuadas en fase de información pública es constitutiva de irregularidad. Si un informe sobre las alegaciones obra en el órgano administrativo, éste debe facilitarlo a quienes alegan (artículo 86.3.II de la Ley 30/1992, de procedimiento común) especialmente si se personan como interesados, o debe indicar claramente el momento y lugar en que será facilitado (0216488).

Además, es preciso destacar que vuelve a sorprender a esta Institución que el contenido de la información ambiental que se deniega sea la mayor parte de las veces, en su forma y en su fondo, inocuo en términos de difusión a la opinión pública, lo que sólo se explica por la escasa cultura de funcionamiento democrático y transparente de nuestras administraciones, tal y como puso ya de manifiesto el Defensor del Pueblo en su Informe de 2003.

Asimismo, en un número no despreciable de ocasiones esta Institución se ha visto obligada a aclarar a los ciudadanos que una solicitud de acceso a información ambiental puede ser desestimada por los servicios administrativos cuando pueda afectar la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiéndose a tal fin formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. Tampoco pueden ser atendidas solicitudes abusivas por su amplitud (artículo 3.3 de la Ley 38/1995 y artículo 37 de la Ley 30/1992, de aplicación en todo lo no establecido en la Ley 38/1995 de conformidad con su disposición final primera). Es el caso, por ejemplo, de una solicitud de acceso cuya estimación, al afectar a un gran volumen de expedientes sujetos a algún procedimiento sancionador de los que habría que separar la información accesible, exigiría la dedicación exclusiva de un funcionario durante un tiempo excesivo, lo que claramente comprometería la eficacia del funcionamiento de servicio. La denegación en este caso es, a juicio de esta Institución, conforme con los artículos 3.1 e), 3.2 y 3.3 de la Ley 38/1995 y con los artículos 37.3 y 37.7 de la Ley 30/1992 (0402800).

A su vez, las solicitudes de información no siempre están correctamente planteadas. Ciertamente lo relevante no es qué conocen o no conocen los reclamantes, sino sobre qué tuvieron o tienen posibilidad razonable de conocer, pues si la información existe y no acceden a ella por causa que les sea imputable entonces no podrán alegar indefensión. En ocasiones las solicitudes son extensas y complejas, al menos en apariencia. La primera impresión es pues que la solicitud de los interesados es, por su aparente complejidad, difícilmente atendible de forma no exenta de pega alguna por su parte. Basta que, por ejemplo, falte un solo dato o algún documento para que su solicitud pueda teóricamente ser tenida por indebidamente atendida por la administración. Pero la defensa de los legítimos intereses y derechos de los reclamantes puede no depender directamente de

la falta de cierto tipo de datos, y no hay necesariamente indefensión por ello. No puede confundirse cumplimiento estricto de las leyes con cumplimiento estricto de las solicitudes ciudadanas. La legalidad, validez y eficacia de la actuación administrativa no se mide por la amplitud establecida por los ciudadanos en sus escritos de solicitud. Dicho de otro modo, una solicitud no establece por sí sola los límites del deber de respuesta administrativa, sino que es la ley la que predetermina esos límites, con cláusulas moduladoras, referidas por ejemplo al abuso del derecho de acceso a la información o a la grave alteración del funcionamiento del servicio. A su vez, un escrito de solicitud no atendido no hace necesariamente ilegal una actuación administrativa de fondo; ni toda irregularidad formal es invalidante (artículo 63.2 de la Ley 30/1992).

Ahora bien, y sentado lo anterior, el grado de detalle de una solicitud puede a primera vista parecer excesivo y que, como sostiene la Administración, darle estricta atención supondría alterar gravemente el funcionamiento normal de la oficina pública. Pero esta Institución considera que un examen atento de las solicitudes de información «complejas» muestra casi siempre que no ha sido excedido en modo alguno el límite del derecho de acceso a documentos expedientales. Atender la solicitud no pudo exigir gran esfuerzo ni una labor de documentación desproporcionada a los legítimos derechos e intereses ciudadanos si el expediente está completo y ordenado. Ante expedientes grandes y complejos, la responsabilidad de los técnicos redactores de proyectos de obras, de los supervisores y constructores, de los funcionarios y autoridades concernidas, es lógicamente la correspondiente a la trascendencia del asunto. Y también lo es la pretensión y el carácter de lo solicitado por los reclamantes: vulneración del derecho de acceso a documentos administrativos y a obtener respuesta razonada a sus alegaciones; falta de documentos que debían obrar en el expediente y en el proyecto técnico; oposición a las obras y al impacto que éstas producirán. Estas pretensiones son tan razonables, lógicas y de factible respuesta inmediata que no es fácil encontrar motivos válidos para la desatención (0313660, 0307333 y 0305475).

Esta Institución considera que en estos casos la Administración queda muy lejos de alcanzar un mínimo nivel en la atención debida a los escritos de los reclamantes, discordante con la magnitud de los asuntos y de los defectos señalados por ellos. Los problemas documentales rara vez pueden calificarse de insuperables, sino que una documentación voluminosa es esperable en un procedimiento referido a un estudio informativo de ingeniería de cierta envergadura, lo mismo que el expediente de información pública. El tratamiento de un tal expediente por los servicios documentales de un departamento oficial simplemente exige que el funcionamiento de la oficina pública no quede afectado gravemente; y de darse alguna dificultad, el órgano administrativo debe manifestarla a los interesados, pronta y eficazmente. Sin embargo, los reclamantes solicitan a la Administración copia de documentos y ésta no responde, ni siquiera cuando le requieren porque se está retrasando en responder. Procede por tanto en estos supuestos resolver las investigaciones dirigiendo a la Administración la sugerencia de que, con arreglo a la Ley 38/1995 de acceso a la información ambiental y a los artículos 37, 42.7 y 86.3.II de la Ley 30/1992, de procedimiento común: 1) Facilite a los interesados copia de la documentación técnica y administrativa que solicitaron, siempre que sea posible sin afectación grave al funcionamiento del servicio; o alternativamente les dé directa respuesta con información sobre el fondo y justificando la afectación grave que

impide facilitar la documentación requerida; o también alternativamente, les remita a fondos documentales divulgados de fácil acceso. 2) Facilite a los interesados las certificaciones que le solicitan, o alternativamente les certifique que los documentos no existen en las dependencias centrales o desconcentradas. 3) Que les facilite el informe sobre las alegaciones efectuadas en información pública (0216488).

14.1.3. Evaluación de impacto ambiental

En este apartado daremos cuenta de dos problemas notables, uno concreto y otro más general, que servirán para ilustrar el ancho campo de los efectos del instituto de la evaluación de impactos. El primero se refiere al concepto de evaluación adecuada contenido en la Directiva Hábitats (Directiva 92/43/CEE) y a la carencia de marco regulador específico para realizar las denominadas evaluaciones estratégicas, debido a la no incorporación a nuestro ordenamiento de la Directiva 2001/42/CE; el segundo al uso espurio que hacen las administraciones de la dualidad sustantivo/ambiental.

Los problemas referidos a los conceptos de evaluación adecuada y evaluación estratégica se han suscitado en relación con una investigación realizada por el Defensor del Pueblo respecto a una presunta falta de evaluación adecuada de los efectos del Plan Hidrológico Nacional (PHN) sobre los lugares de interés comunitario (LIC) propuestos por España, pero las conclusiones son fácilmente extensibles a otros supuestos imaginables (0107226).

En primer lugar debe explicarse que el Derecho comunitario contempla dos tipos de evaluación ambiental: la evaluación de impacto ambiental (EIA) y la evaluación ambiental estratégica (EAE). La EIA consiste en una evaluación de las consecuencias ambientales de proyectos de obras, instalaciones o actividades concretos y se encuentra regulada en las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE, transpuestas desde hace tiempo a nuestro Derecho interno (Real Decreto Legislativo 1302/1986 y Ley 6/2001). Por su parte, la Directiva 2001/42/CE, que no ha sido todavía transpuesta pese a haber vencido el plazo el 22 de julio de 2004, introduce el concepto y el régimen jurídico de la EAE. Esta evaluación estratégica se refiere, dicho en la terminología comunitaria, a los planes, políticas y programas y no a los proyectos de obras o instalaciones concretos. Consiste en analizar y elegir entre las distintas opciones estratégicas que pueden solucionar el problema detectado, ponderando no sólo los intereses socioeconómicos en juego sino también los ambientales. Asimismo debe elegirse entre el abanico de alternativas técnicas que pueden dar solución a la opción estratégica elegida también en función de sus efectos económicos y ambientales. Como quiera que el fin de la evaluación ambiental estratégica—que puede considerarse una concreción del principio de prevención— es lograr que las consecuencias que producirá sobre el ambiente una política, plan o programa sean debidamente tenidas en cuenta en la fase más temprana (de preparación) del proceso decisorio, en las mismas condiciones que las consideraciones de índole económica y social, debe incorporarse a las etapas previas del proceso de adopción de decisiones públicas.

A juicio de esta Institución, pese a no estar en ese momento transpuesta la Directiva 2001/42/CE, el Plan Hidrológico Nacional, antes de su aprobación legislativa, debía haber sido sometido a una EAE, entre cuyos contenidos hubiera debido incluirse el estu-

dio estratégico de su incidencia en los lugares propuestos por el Estado español para formar parte de la Red Natura 2000. Esta aseveración se apoya en cuatro argumentos:

a) La ponderación de los intereses socioeconómicos que motivan la planificación y la obra pública con los intereses ambientales constituye un mandato constitucional recogido en el artículo 45.2 CE («los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales»). Es también un mandato comunitario derivado del artículo 174 del Tratado de la Comunidad Europea (antiguo 130R), según el cual la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente y a la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Misión ésta que exige integrar los aspectos ambientales en los planes y programas adoptados por las administraciones públicas de los Estados miembros.

b) Se desprende de los propios objetivos de la planificación hidrológica y está implícitamente reconocida por la normativa vigente en materia de aguas. En ese sentido, el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, incluye entre los objetivos generales de la planificación hidrológica la racionalización de los usos de los recursos hídricos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Además, ese mismo artículo, en su párrafo cuarto, establece que los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo y especialmente respecto a lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios. Ello no es posible si la planificación hidrológica no es evaluada estratégicamente.

c) El artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (transpuesta por el Real Decreto 1997/1995, cuyo artículo 6.3 tiene un contenido idéntico), establece la obligación de someter a una «evaluación ambiental adecuada» cualquier «plan o proyecto» que sin tener relación directa con la gestión de un lugar sujeto a alguna de las formas de protección de la Directiva (zona especial de protección de las aves (ZEPA), zona especial de conservación (ZEC), o los lugares que son susceptibles de declaración como tales en el futuro) incidan sin embargo de forma apreciable en el mismo. Esa «evaluación adecuada» contenida en la Directiva Hábitats, cuando se refiere a los planes, es decir, cuando su objeto es un instrumento de programación de actuaciones futuras, no puede tener otro contenido que el propio de una evaluación de naturaleza estratégica, porque en cualquier tipo de evaluación ambiental la materialización del procedimiento debe ser consecuente con el instrumento de evaluación. Esta adecuación o congruencia entre el objeto evaluado y el procedimiento de evaluación constituye una propiedad intrínseca a la evaluación ambiental, que la fundamenta y sin la cual pierde todo su sentido. Por eso, siempre que se trate de evaluar ambientalmente instrumentos que establecen un marco global (tales como los planes, programas o políticas) que normalmente no tienen efectos ambientales directos por sí mismos, pero cuyas previsiones de actuaciones posteriores sí los tendrán, la evaluación ambiental a realizar debe ser estratégica (EAE), permitiendo que el órgano decisorio tenga los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre la aprobación o no del plan, no sólo por motivos económicos y sociales sino también ambientales. Cualquier otra solución desvirtuaría el fundamento y los fines de la activi-

dad evaluadora, convirtiendo además en irrelevante la distinción entre planes y proyectos reconocida expresamente por el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats. Siguiendo esta línea interpretativa, esta Institución considera que la modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, operada por el artículo 127.tres de la Ley 62/2003 de «acompañamiento», mediante la que se dispone que la evaluación a la que se refiere el apartado 3 del artículo 6 del Real Decreto 1997/1995 (que transpone la Directiva Hábitats) se entenderá incluida en el procedimiento reglado previsto en el Real Decreto Legislativo, reduce y restringe el concepto de evaluación adecuada exigida por la Directiva Hábitats —la cual, como hemos dicho, habría de corresponderse en el caso de los planes con una EAE. Además, en el caso de planes aprobados por ley estatal que pudieran incidir de manera apreciable en los lugares de la Red Natura 2000, como lo era el PHN, excluiría cualquier tipo de evaluación, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento de la LEIA aprobado por el Real Decreto 1131/1988 (que excluye los proyectos aprobados por una ley del Estado). Todo ello, según el parecer del Defensor del Pueblo, se compadece mal con la letra y el espíritu de las Directivas 92/43/CEE y 2001/42/CE. Por ello, ha instado al Gobierno a proponer la modificación de la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986, en el sentido de circunscribir esta interpretación del artículo 6.3 de la Directiva mencionada a los proyectos autorizados por la Administración general del Estado, excluyendo de la misma los planes, los cuales habrán de ser sometidos a una evaluación ambiental de carácter estratégico, de acuerdo con lo estipulado en la Directiva 2001/42/CE.

d) El hecho de que todavía no exista un marco normativo específico y propio para esta EAE no desvirtúa lo anterior. Cómo realizar la evaluación estratégica podría deducirse de las normas procedimentales que rigen la actuación administrativa en nuestro ordenamiento jurídico y de las que regulan el procedimiento de EIA —siempre que resultaran acordes con el concepto y la naturaleza de la EAE— así como de la Directiva 2001/42/CE, que introduce un marco regulador específico de la EAE y cuya transposición, dada esa carencia de marco regulador propio y las dudas interpretativas que se suscitan por ello, debería ser transpuesta a nuestro ordenamiento lo antes posible, más aún cuando han transcurrido los plazos fijados al efecto. El impulso a esa transposición ha sido sugerido por el Defensor del Pueblo al Gobierno, sin que a fines de 2004 se hubiera producido, a pesar de que en enero de 2004 se constituyó un grupo de trabajo en la Secretaría General de Medio Ambiente al objeto de realizar los estudios y análisis previos al borrador del necesario anteproyecto de ley.

Aceptado que en el ordenamiento jurídico español existe la obligación de evaluar, de manera estratégica, las repercusiones que tiene la planificación hidrológica sobre el medio ambiente en general, y que, en aplicación del artículo 6.3. de la Directiva Hábitats, habrá de tener en cuenta la incidencia de las distintas opciones en los espacios susceptibles de formar parte de la Red Natura 2000, se concluye que el PHN, en tanto que instrumento que culmina la planificación hidrológica en España, debía haber sido sometido a una evaluación ambiental previa y estratégica.

El problema reside en que la única evaluación del PHN denominada expresamente evaluación ambiental estratégica y presentada como tal, no fue realizada con carácter previo a la adopción de la decisión legislativa, sino con posterioridad a ésta. La Ley del PHN es de julio de 2001 (Ley 10/2001, de 5 de julio) y la EAE de enero de 2002. Por eso, de un

primer análisis y dado que la EAE se ha llevado a cabo tras la aprobación legal del PHN, se desprendería que la misma no sería tal, sino una justificación retrospectiva de éste.

No obstante, en mayo de 2002 el Ministerio de Medio Ambiente explicó a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea que la EAE presentada en enero de 2002 sistematizaba el contenido de los estudios previos del PHN, recogido en los documentos técnicos adjuntos al mismo, reformulando, según los criterios de la Directiva 2001/42/CE, los razonamientos implícitamente asumidos en los análisis previos, y extendiendo estos análisis ambientales previos en algunos aspectos concretos. Siendo así, las conclusiones de la EAE estarían planteadas ya en el documento de «análisis ambientales», adjunto al PHN.

Sin embargo, una vez estudiados con detenimiento ambos documentos, los «análisis ambientales» y la EAE, y comparando ambos, en los primeros no se encontró, salvo error u omisión por parte de esta Institución, un análisis, ni explícito ni implícito, de las diferentes opciones estratégicas que potencialmente pudieran resolver los problemas hidrológicos detectados (que se sintetizan en la existencia de un déficit hídrico estructural en algunas cuencas), que sirviera para examinar su viabilidad y sus repercusiones ambientales, con especial referencia a los espacios y especies integrados en la Red Natura 2000. Tampoco encontró esta Institución en el documento de «análisis ambientales» ningún estudio de las alternativas técnicas concretas en las que podía materializarse la opción estratégica elegida y sus implicaciones ambientales. Por tanto, ese documento técnico constituía únicamente una evaluación de la solución finalmente adoptada (el llamado trasvase del Ebro) y de su impacto ambiental. Dicho de otra manera, en opinión del Defensor del Pueblo los documentos técnicos adjuntos al PHN, en concreto en los «análisis ambientales», no estudiaban las distintas opciones estratégicas existentes para solucionar los problemas de escasez hídrica en ciertas cuencas, ni se justificaba la selección de una de esas opciones (la de las transferencias entre cuencas). Lo que sí constituían los «análisis ambientales» era un estudio, en el marco de la opción escogida (la de posibilitar las transferencias entre cuencas), de la alternativa óptima entre las muchas combinaciones posibles.

Todo ello suscitó las dudas de esta Institución respecto al argumento esgrimido en su momento por el Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo con el cual la EAE del PHN sólo reformulaba y reestructuraba una evaluación estratégica ya realizada en los estudios previos al plan y contemplada en los documentos técnicos anejos al mismo

Es cierto que sería posible que el análisis de la incidencia ambiental de las opciones estratégicas se hubiera producido durante el proceso de información y participación pública seguido en la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, bien fuera durante la preceptiva consulta al Consejo Nacional del Agua o bien durante la tramitación parlamentaria. Pero dicha circunstancia no se deducía de manera clara y suficiente de la información que obraba en poder de esta Institución (contestaciones recibidas a las peticiones de información del Defensor del Pueblo, la documentación técnica aneja al PHN, la EAE y el documento que, en respuesta a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, el Ministerio de Medio Ambiente elaboró en mayo de 2002). De ahí que el Defensor del Pueblo solicitara a la Secretaría General de Medio Ambiente una ampliación de la información remitida en la que explicara exactamente cuáles eran,

dónde se encontraban y cuándo se habían producido esos precedentes de evaluación ambiental de carácter previo y naturaleza estratégica que, una vez sistematizados y estructurados por la EAE formal realizada en enero de 2002, podían considerarse una evaluación estratégica en sentido propio, indicando de manera precisa en qué fases del procedimiento de elaboración del PHN se produjo el análisis de las opciones estratégicas existentes, en orden a solucionar los problemas de escasez y de sus efectos ambientales (incluidos aquellos sobre los espacios afectados susceptibles de integración en la Red Natura), así como en qué documentos y partes de los mismos constaba dicho análisis.

Antes de que fuera contestado el anterior requerimiento de información y tras el cambio de Gobierno resultante de la elecciones generales del 14 de marzo de 2004, fue aprobado el Real Decreto-Ley 2/2004 de 18 de junio, que derogó parcialmente el capítulo III de la Ley 10/2001, relativo a la previsión y condiciones de las transferencias de agua entre cuencas. Entre las diversas y numerosas razones que recoge la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 2/2004 para justificar la derogación del trasvase del Ebro se incluye la falta de garantías en la protección de las especies protegidas existentes, contrariamente a lo exigido por la legislación comunitaria sobre hábitats y la existencia de un riesgo real de propagación de especies invasoras. Parece, pues, que se reconocen la deficiencias de evaluación ambiental en que incurrió la aprobación del Plan Hidrológico Nacional respecto a su incidencia sobre los lugares designados para formar parte de la Red Natura 2000 (0107226).

La dualidad sustantivo-ambiental tiene variadas manifestaciones prácticas, aunque las administraciones utilizan principalmente dos, indefectiblemente para justificar la omisión de actuaciones debidas: autorización sustantiva-autorización ambiental, pero sobre todo órgano sustantivo-órgano ambiental. Esta dualidad, útil en el nivel del lenguaje de las leyes, en el doctrinal y académico, simplemente en el nivel abstracto y del análisis, puede volverse contra la consecución de una administración objetiva de los intereses generales y además puede impulsar una Administración no objetiva de intereses particulares. Esta posibilidad tiene claramente consecuencias que pueden resultar en grave responsabilidad, para el agente contaminante y para la administración. En el momento de la aplicación práctica de las leyes la dualidad sustantivo-ambiental puede resultar perversa y desnaturalizar por completo la organización y gestión de las relaciones y recursos que se trata de proteger y ordenar. Como queda expuesto en diversos subapartados (costas y puertos, actividades clasificadas), adonde remitimos para los detalles, es constante la necesidad de señalar a las administraciones cuál parece la adecuada interpretación, a juicio de esta Institución, de qué es «lo sustantivo» y «lo ambiental» en el seno de determinado problema de contaminación no corregida. A veces la expresión sustantivo es sustituida de forma equivalente por la de sectorial, pero el problema es el mismo.

Es preciso recordar una y otra vez a las administraciones que las autorizaciones de actividad (industriales, mineras, las municipales de actividad clasificada) son autorizaciones de tracto sucesivo, no consumen su eficacia en el instante del otorgamiento sino que perdura mientras la actividad se desarrolla. La principal manifestación de este efecto persistente se encuentra en el deber de la administración que otorga la autorización («sustantiva») de comprobar en cualquier momento el correcto funcionamiento de la actividad y sus instalaciones. Si posibles afectados formulan denuncias, entonces el

deber resulta especialmente inexcusable. El artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1032/1986 (en adelante LEIA; la redacción vigente de este precepto fue dada por la Ley 6/2001) dice que corresponde al órgano sustantivo («competente por razón de la materia») el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental (DIA), cuyo condicionado tiene el mismo valor y eficacia que el resto del condicionado de la autorización principal, del que en realidad forma parte; y por esto se describe como autorización sustantiva. Naturalmente las medidas correctoras, los planes de restauración del medio e instrumentos análogos son parte del condicionado incluido en el título de explotación, condicionado sin el cual el título, autorización o licencia se encuentran incompletos.

Una vez determinado un plan de restauración del medio o de medidas correctoras de los impactos ambientales, es admisible y hasta muy lógico que el órgano sustantivo se asesore y quiera asegurarse de su suficiencia solicitando un informe sobre tales medidas al órgano ambiental. Pero no es tan fácil de aceptar que sea el órgano ambiental el «competente» para emitir el informe si se entiende con esto que es el único y principal órgano competente, ni que por tanto el órgano sustantivo carezca de esta competencia de supervisión o informe. Menos aceptable parece que el órgano sustantivo se sienta desahogado para intervenir mientras el ambiental no informe.

Por otro lado, es la administración u órgano sustantivo quien ha de vigilar la aplicación de las cláusulas de protección ambiental del título de explotación (estén recogidas en la DIA, en la licencia municipal de apertura o directamente hayan quedado plasmadas en la propia autorización, aunque muchas veces la inserción del clausulado ambiental se efectúe por remisión). En su caso es también la instancia sustantiva quien ha de remozar el título principal con la inclusión de nuevas cláusulas, actualizándolas cuando sea preciso por haber devenido insuficientes las anteriores, fuesen las originales o ya hubieran sido a su vez modificadas. La modificabilidad de títulos autorizatorios de actividad es una necesidad reconocida por la jurisprudencia desde hace muchos años. También figura ya expresamente en casi todas las ramas del sistema legal. Por ejemplo, la Ley 21/1992 de Industria, supletoria de muchas otras ramas normativas (artículo 3.4), deja bien sentado que las instalaciones contaminantes o nocivas para el ambiente deberán adecuar su actividad a las circunstancias presentes, y la adecuación no es sólo de los títulos jurídicos por cuya virtud pueden operar. Pues bien, la modificación de la autorización sustantiva es también competencia directa e irrenunciable de la administración sustantiva, o del órgano sustantivo cuando hablamos de relaciones dentro de una misma Administración.

Lo mismo puede decirse de la facultad de suspensión de la actividad contaminante que atenta indebidamente contra el ambiente, facultad que corresponde ante todo a la administración u órgano sustantivo, no a las instancias ambientales. A éstas les corresponde en grado subsidiario urgir a aquéllas a decidir la suspensión (artículos 7, 8 bis y 9 LEIA y artículo 28 de su Reglamento), es decir cuando la instancia sustantiva no procede como debe. Lo que no se deduce de los preceptos mencionados es que un órgano sustantivo necesite para ordenar la suspensión por razones ambientales que el órgano ambiental se lo solicite.

La vigilancia del cumplimiento de las medidas ambientales a que se somete una actividad, instalación o explotación corresponde al órgano sustantivo porque tales medidas

forman parte integrante del título de explotación y porque es órgano competente por razón de la materia. Tal función tiene como objetivos, primero, velar para que, en relación con el ambiente, la actividad tenga lugar con ajuste al proyecto o diseño previos y según las condiciones en que se hubiere autorizado, lo que exige inevitablemente, en segundo lugar, determinar la eficacia de las medidas de protección ambiental contenidas en el título, para lo cual a su vez es preciso, en tercer lugar, verificar la exactitud y corrección de la evaluación de impacto realizada, pues si es inexacta o incorrecta será necesario hacer otra evaluación (artículo 18 del Reglamento de la LEIA). Si de todo ello se desprende que se está generando daños imprevistos al entorno, que persisten durante años sin solución, habrá de ser detenida la actividad que los causa. Pero a esos efectos la atribución al órgano ambiental de la facultad de solicitar la suspensión de una determinada actividad no excluye que el órgano sustantivo pueda y deba acordarla por su propia iniciativa.

El ordenamiento determina que ante la degradación ambiental —evaluada o no, prevista o imprevista, salvo supuestos extremos de fuerza mayor o caso fortuito—, corresponde reaccionar a la administración sustantiva antes que a cualquier otra, sobre todo cuando es patente que el titular de la actividad o explotación contaminante no logra por sí mismo dar solución a los problemas, y sobre todo cuando recibe denuncias al respecto. Incluso más, si la acción de restitución es pública (Ley del Suelo, Ley de Costas, Ley de Protección del Patrimonio Histórico Español) el deber de reacción administrativa queda configurado como de iniciativa con legitimación general. Es cierto que el órgano ambiental cuenta con un papel propio y singular en el expediente, pero es un papel específico y subsidiario respecto del papel directo que tiene el órgano sustantivo. Las consecuencias del deterioro ambiental causado por una explotación que carece de título administrativo legítimo, por ausencia de autorización o por causar el daño incumpliendo las cláusulas o tratarse de una autorización que ha devenido insuficiente o defectuosa, es ante todo asunto de quien produce el deterioro, del titular de la explotación o instalación que perjudica el entorno. Pero cuando el titular del agente contaminante no adopta por sí mismo las medidas de previsión, evaluación y reparación, algo para lo que está plenamente capacitado conforme a las reglas sobre iniciativa privada y libertad de empresa, entonces las medidas han de imponérsele forzosamente, por la administración a quien compete la vigilancia y control de la actividad, que no es otra que la administración sustantiva, así justamente calificada por esta razón.

Ahora bien, las instancias administrativas sustantivas con frecuencia deslindan, sin fundamento alguno, «lo ambiental» de «lo sustantivo» olvidando que lo primero está comprendido en lo segundo. Los aspectos ambientales de una autorización de actividad, industrial por ejemplo, no son ajenos al órgano sustantivo sino al contrario, le competen antes que a ningún otro organismo, pues es él quien ha de detectar y tratar la degradación indebida (por vulneración, insuficiencia o defecto del informe ambiental, de la DIA o de la licencia municipal de apertura). Es él quien otorgó el título, no el órgano ambiental, título entre cuyas cláusulas están las ambientales. No puede limitarse a vigilar una parte del clausulado y dejar el resto a otras instancias administrativas, pese a que desde luego éstas hayan de intervenir si quien debe hacerlo en anterior instancia —el órgano sustantivo— no lo hace. Esta asignación de funciones públicas que describimos es la única eficaz y razonable y así figura plasmada sin prácticamente excepciones en nuestro ordenamiento jurídico desde mucho antes de la existencia de los conceptos hoy usuales

que han aparecido entrecomillados (Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955, Ley del suelo de 1956, Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961, Ley de protección del ambiente atmosférico de 1972, Ley de Minas de 1973, Ley de carreteras de 1974, ya derogada, y muchas otras).

Las medidas de restauración del medio, afectado por ejemplo por una industria contaminante, tienen corte inequívocamente ambiental pero no menos inequívocamente industrial. Su imposición corresponde al órgano de industria, no al de medio ambiente, y su aplicación y vigilancia corresponde también al órgano industrial. Esta clásica atribución de funciones de vigilancia ambiental al órgano sustantivo ha quedado últimamente reforzada por los artículos 7, 8 bis.5 y 9 de la LEIA y los concordantes de su Reglamento. En consonancia con la argumentación, esta Institución no puede aceptar que el «seguimiento y vigilancia ambiental» de la actividad contaminante signifique que el órgano sustantivo derive automáticamente, cual acto reflejo, las cuestiones ambientales a los órganos ambientales como si le fueran ajenas, pues no lo son. Es decir, la instancia sustantiva debe ajustar su proceder al entero régimen vigente y no sólo a parte de él. No hay instancia sustantiva carente de funciones ambientales. Lo contrario supone concebir la propia competencia sustantiva como un compartimiento estanco, e incurrir en una errónea interpretación del deber constitucional de velar por el entorno, que genera situaciones cuyo resultado final implica graves omisiones de actuaciones debidas por el órgano sustantivo.

Por otro lado, si la explotación produce impactos que no fueron evaluados en la DIA o durante el procedimiento de licencia de apertura, es forzoso concluir que los títulos de actividad son defectuosos, y no que los impactos cuentan con amparo legal. Este segundo modo de razonar es opuesto al sentido de la normativa preventiva y correctora de impactos, sectorial y ambiental general. No debe olvidarse que la DIA no es un «permiso para impactar». Si hay impactos y no han sido evaluados, ni por tanto hay previsiones para evitarlos o corregirlos, entonces se necesita una nueva evaluación por insuficiencia o incorrección de la ya realizada (artículo 18 del Reglamento LEIA). Una DIA determina la conveniencia de realizar un proyecto y, en caso favorable, fija las condiciones en que debe realizarse. Condiciones que, además de contener especificaciones concretas sobre protección ambiental, forman un todo coherente e inescindible con las exigidas «sustantivamente» para la autorización del proyecto. Las condiciones deben adaptarse a las innovaciones aportadas por el progreso científico y técnico que alteren la actividad autorizada, salvo que por su incidencia en el ambiente resulte necesaria una nueva DIA (literalmente del artículo 18 Reglamento LEIA). Esto frecuentemente no es sino una concreción o actualización de reglas específicas de la normativa sectorial, que ha de poner en práctica el órgano sustantivo o su dependencia desconcentrada, y no otro órgano antes que él mismo.

Forman una lista muy grande las investigaciones en que ha sido preciso advertir a las instancias administrativas que sus premisas sobre la asignación de funciones (la dualidad «sustantivo-ambiental») estaba siendo errónea y perjudicial para los intereses que tienen encomendados, para los intereses que fundamentan las potestades públicas de que están investidas, únicos intereses que legitiman su ejercicio (0308406, 9911025).

14.1.4. Contaminación atmosférica

Entre el trabajo realizado en esta materia durante 2004 por el Defensor del Pueblo deben destacarse dos problemas respecto a los que ya se dio cuenta a las Cortes Generales en el Informe de 2003 pero cuya evolución ha merecido, a lo largo de 2004, especial atención.

14.1.4.1. La regulación del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007

En efecto, ha sido aprobado el Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que implica fijar el concepto de derecho de emisión y un régimen de autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero, así como aprobar un plan nacional de emisiones. Este Decreto-Ley transpone la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003, que constituye, sin duda, la iniciativa más relevante de la Unión Europea para lograr que la Comunidad y sus Estados miembros puedan cumplir el compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que asumieron al ratificar el Protocolo de Kioto.

El régimen de comercio de derechos de emisión previsto se aplica inicialmente a las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de instalaciones que pueden calificarse de grandes focos de emisión en sectores tales como la generación de electricidad, el refino, la producción y transformación de metales férreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel y papel y cartón.

Desde el 1 de enero de 2005 todas estas instalaciones deben contar con una autorización de emisión de gases de efecto invernadero cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente que haya designado la Comunidad autónoma en la que se ubiquen. La autorización debe indicar, junto a los datos de identificación más relevantes, la metodología de seguimiento de emisiones, la obligación de remitir al órgano autonómico competente información verificada una vez al año y la obligación de entregar al Registro Nacional de Emisiones, antes del 30 de abril de cada año, un número de derechos de emisión equivalente al dato de emisiones verificadas correspondientes al año anterior para su cancelación.

A esos efectos, el derecho de emisión se configura como aquel derecho subjetivo, de carácter transmisible, que atribuye a su titular la facultad de emitir a la atmósfera, desde una instalación sometida al ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 5/2004, una tonelada de dióxido de carbono equivalente. Queda regulado también quién puede participar en una transmisión de derechos de emisión, así como la imposibilidad de que estas operaciones tengan por objeto derechos no expedidos.

El derecho de emisión es válido solamente para cada uno de los períodos de vigencia de un plan nacional de asignación y puede derivar del plan nacional de asignación de cualquier Estado miembro de la Unión Europea o de un tercer país, previo reconocimiento en un instrumento internacional válidamente suscrito con arreglo a lo dispuesto en la Direc-

tiva 2003/87/CE, o bien previo reconocimiento de reducciones certificadas de emisiones o de unidades de reducción de emisiones, procedentes de los mecanismos de desarrollo limpio o aplicación conjunta, respectivamente. Como quiera que esta posibilidad requiere el cumplimiento de la normativa aplicable adoptada en el contexto del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-Ley 5/2004 crean la Autoridad Nacional Designada y el procedimiento de informe de dicha Autoridad a los proyectos de desarrollo limpio y aplicación conjunta, con arreglo a lo establecido en las Decisiones 16 y 17 de la 7ª Conferencia de las Partes de dicho tratado internacional. De esta manera, las empresas españolas podrán desarrollar proyectos fuera de nuestro país susceptibles de generar certificados que puedan incorporarse al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

Las instalaciones dedicadas a una misma actividad podrán, previa autorización del órgano competente, responder de la obligación de entregar derechos de manera conjunta, siempre que sus titulares otorguen poder suficiente a un administrador fiduciario único y que el impacto del funcionamiento en grupo en el mercado interior no genere distorsiones en la competencia (deberá recibir el visto bueno de la Comisión Europea en el plazo de tres meses). Precisamente, a causa de las particularidades del sector eléctrico, en el que un elevado número de instalaciones se concentra en pocas empresas y en aras de salvaguardar la competencia, no se permite la agrupación de instalaciones en dicho sector durante el periodo 2005-2007.

Además, los titulares de las instalaciones están obligados a implantar y mantener un sistema de seguimiento de emisiones de gases de efecto invernadero con arreglo a lo establecido en la autorización de emisión, y a remitir al órgano autonómico competente, antes del 28 de febrero de cada año, un informe sobre las emisiones de gases de efecto invernadero del año precedente elaborado y verificado de conformidad con los principios y criterios técnicos contenidos en los anexos del Real Decreto-Ley 5/2004. El órgano autonómico competente deberá dar su conformidad al informe verificado y, en este caso, proceder a inscribir en la correspondiente tabla del Registro Nacional de Emisiones la cifra de emisiones verificadas que permite cuantificar la cantidad de derechos cuya cancelación debe solicitar el titular.

Debe subrayarse que, a la vista de la complejidad técnica del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisiones y la necesidad de garantizar la coherencia de su aplicación en todo el territorio, el Real Decreto-Ley 5/2004 crea la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, órgano de coordinación y colaboración entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas.

Asimismo, en aplicación del artículo 14 de ese Real Decreto-Ley 5/2004, ha sido aprobado el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se establece el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007 (modificado por el Real Decreto 60/2005). Cada plan sucesivo se aprobará por el Gobierno mediante Real Decreto a propuesta de los ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente, previa consulta a las comunidades autónomas, al menos dieciocho meses antes del inicio del periodo correspondiente.

El Plan 2005-2007 aprobado determina el número total de derechos de emisión que se asignarán en cada período, así como el procedimiento aplicable para su asignación

individual. El número de derechos que se asigna pretende ser coherente con los compromisos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España, la contribución de las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 5/2004 al total de las emisiones nacionales, las previsiones de emisión, incluidas las posibilidades técnicas y económicas de reducción de emisiones en todos los sectores, así como las previsiones de apertura de nuevas instalaciones o ampliación de las existentes en los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de dicha norma, durante el período de vigencia del Plan.

La metodología de asignación individual debe evitar la generación de diferencias injustificadas entre sectores de actividad o entre instalaciones incluidas en una misma actividad, que supongan una posición de ventaja, y tener en cuenta las posibilidades técnicas y económicas de reducción de cada sector, pudiendo asimismo tener en cuenta tanto las previsiones de evolución de la producción como las medidas de reducción adoptadas antes del establecimiento del mercado de derechos de emisión, respetando los principios de la competencia. La asignación individualizada de derechos de emisión tendrá lugar, a solicitud del interesado, por resolución del Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente, previa consulta al Comité de Coordinación de las Políticas de Cambio Climático y del trámite de información pública. La resolución determinará la cantidad de derechos asignada a cada instalación durante el período de vigencia del Plan Nacional de Asignación y su distribución anual, y será comunicada, en el plazo de diez días desde su adopción, al Registro Nacional de Derechos de Emisión y a las comunidades autónomas. Transcurrido el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa, se entenderá denegada la solicitud presentada.

El Plan incluye también una reserva para nuevos entrantes (integrada por el conjunto de derechos que el Plan reserva inicialmente a las instalaciones cuya entrada en funcionamiento o ampliación está prevista para el período de vigencia del plan, así como los derechos previamente asignados pero no expedidos correspondientes a instalaciones cuya autorización de emisión quede extinguida por alguna de las causas previstas) y la metodología aplicable para la asignación en estos supuestos.

La asignación de derechos para el período de tres años que se inicia el 1 de enero de 2005 será gratuita, salvo lo dispuesto para la reserva de nuevos entrantes en el artículo 18, según el cual, en el supuesto de que al final del período exista un remanente, éste podrá ser enajenado con arreglo a lo dispuesto en la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Para el período de cinco años que se inicia el 1 de enero de 2008, el 90 por 100 de los derechos correspondientes se asignará de forma gratuita, asignándose el 10 por 100 restante de acuerdo con lo que se establezca en el correspondiente plan nacional de asignación.

El Plan Nacional de Asignación aprobado para el período 2005-2007 fija una asignación de 174.564 millones de derechos en promedio anual entre los sectores incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto, incluyendo las cogeneraciones no asociadas a procesos industriales. En concreto, se propone el reparto de 157,286 Mt CO₂/año y una reserva adicional del 1,90 por 100 para nuevos entrantes, resultando una asignación total de 160,280 Mt CO₂/año, con una reducción del 2,5 por 100 res-

pecto a las emisiones de 2002 (164,32 Mt). A esto se suman 13,920 Mt/año que se asignan a las cogeneraciones e instalaciones mixtas que dan servicio a procesos no enumerados en el anexo I de la Directiva y 0,364 Mt/año como reserva para estas mismas instalaciones.

Este cálculo, ha constituido la base de determinación del esfuerzo de reducción a realizar por las actividades afectadas por la Directiva y del esfuerzo a realizar por las actividades no afectadas, para alcanzar el objetivo +15 por 100 sobre las emisiones del año base, en 2012 (tal y como exige la Decisión 2002/358/CE, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos por España con arreglo al mismo).

Se establece como objetivo inicial que las emisiones de España en el periodo 2005-2007 se establezcan en la media de las emisiones de los tres últimos años disponibles (2000-2002), con un incremento adicional del 3,5 por 100 de las emisiones de CO₂ de los sectores de la Directiva para incrementos de actividad y nuevos entrantes.

El esfuerzo de reducción adicional necesario para cumplir con la de la Decisión 2002/358/CE y la Directiva 2003/87/CE tendrá lugar en el período 2008-2012. Al final de ese período, el promedio de las emisiones no debería sobrepasar un 24 por 100 más de las emisiones del año 1990, cifra resultante del objetivo de limitación del Protocolo de Kioto (15%), la estimación de la absorción por sumideros (un máximo de un 2%) y los créditos procedentes del mercado internacional (7%).

Por tanto, en la preparación del PNA se ha tenido en cuenta la evolución de las emisiones de sectores no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, tales como las correspondientes a sectores como el transporte y el residencial y terciario. Han sido valorados los esfuerzos ya realizados y el potencial para aumentar esta reducción tanto de los sectores y actividades incluidos en la Directiva como de los no incluidos. Finalmente, se ha optado por repartir el esfuerzo de reducción de emisiones entre ambos sectores de modo proporcional a su contribución al total nacional de emisiones de gases de efecto invernadero (los sectores incluidos emiten un 40 por 100 y los no incluidos un 60 por 100), manteniéndose pues el peso actual de las emisiones incluidas en el ámbito de la Directiva en el total nacional de emisiones. Ello supone para las emisiones globales del país, incluyendo los sectores incluidos y los no incluidos, un objetivo de 400,7 Mt de CO₂ equivalente en promedio anual para 2005-2007, con una reducción de aproximadamente el 0,2 por 100 respecto a las emisiones 2002 (401,34 Mt).

Por último, en el Real Decreto-Ley 5/2004 se crea el Registro Nacional de Derechos de Emisión. Con dicho Registro se quiere asegurar la permanente actualización de la contabilidad relativa a los derechos de emisión. Está adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y tiene por objeto la inscripción de todas las operaciones relativas a la expedición, titularidad, transmisión, transferencia, entrega, retirada y cancelación de derechos de emisión. Asimismo, inscribirá la suspensión de la capacidad de transmitir derechos de emisión.

Sin duda, la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2004 y del Plan Nacional de Emisiones 2005-2007, supone la puesta en marcha de una serie de medidas que, además de venir impuestas por las obligaciones comunitarias e internacionales contraídas por

España, constituyen un paso imprescindible y decidido en el urgente camino de reducir progresivamente las emisiones de gases de efecto invernadero, tal y como esta Institución sugería en 2003 a la entonces titular del Ministerio de Medio Ambiente. En aquel momento, a la vista del desfase existente entre los compromisos contraídos por España respecto a la reducción de emisiones de dióxido de carbono y el nivel de emisiones, así como de su tendencia al alza, se instaba a dicho departamento a prever, adoptar y aplicar todas aquellas medidas, generales o particulares, necesarias para asegurar el futuro cumplimiento de las obligaciones derivadas del citado Protocolo, incluido el compromiso cuantificado de reducción de emisiones contraído por la Comunidad Europea para el primer período, de acuerdo con el reparto y asignación de niveles de emisión estipulados en el anexo II de la Decisión 2002/358/CE (0214216).

El Defensor del Pueblo estima que tanto el Real Decreto-Ley 5/2004 como el Plan Nacional de Emisiones 2005-2007 pueden constituir un avance significativo hacia el cumplimiento de Kioto, preservando la competitividad y el empleo de la economía española, lo que celebra. No obstante, la eficacia y agilidad de los mecanismos previstos habrán de evaluarse a lo largo de estos dos primeros años del primer período de aplicación del reparto de derechos de emisión y de vigencia de su comercio.

14.1.4.2. Los sistemas de difusión al público de información relativa a la concentración de ozono troposférico

Antes de sintetizar la labor realizada en 2004 sobre este problema, quizá sea conveniente recordar que el ozono forma en la atmósfera superior una pantalla de protección esencial contra los rayos solares más perniciosos, pero en la baja atmósfera, donde adquiere el adjetivo troposférico, es otro agente irritante de los pulmones cuyos efectos en la salud son similares a los de las partículas, resultando además perjudicial para la vegetación, los bosques y los edificios. Es importante saber también que el ozono troposférico es un contaminante secundario porque no se emite, sino que se forma como consecuencia de una reacción fotoquímica a partir de óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles, denominados precursores. Esta reacción se ve favorecida por las altas temperaturas y la elevada radiación solar, mientras que el viento favorece la dispersión y destrucción de dicho contaminante.

En una investigación iniciada en 2003, relativa a las presuntas deficiencias existentes en los mecanismos establecidos por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid para informar a la población en casos de superación de los umbrales de aviso y alerta por concentración de ozono troposférico ($180 \mu\text{m}^3$ y $240 \mu\text{m}^3$, respectivamente) y para recomendar a los ciudadanos medidas preventivas de disminución del riesgo, ha continuado centrando parte de los esfuerzos del Defensor del Pueblo en materia de contaminación atmosférica durante 2004, constatándose que el sistema que sigue esa Consejería (cómo se difunde la información y cuál es su contenido mínimo) no es conforme con lo establecido en la sección II del anexo II de la Directiva 2002/3/CE, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente, y en el Real Decreto 1706/2003, de 26 de diciembre, que la transpone parcialmente (0309456).

Respecto a la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo de difundir la información relativa a los niveles de ozono troposférico a través de los medios de comunicación de mayor alcance, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de esa Consejería comunicó que, en su opinión, internet constituye el canal de comunicación de más amplia difusión y mejor alcance para la ciudadanía, lo que justifica que se utilice una página web para publicar y difundir los datos horarios, las superaciones de ozono y las recomendaciones, además de informar a los ayuntamientos.

Idéntico argumento esgrime esa Consejería respecto a la campaña divulgativa sobre los riesgos y medidas a adoptar en caso de presencia de ozono en el aire por encima de los niveles recomendados, también sugerida por el Defensor del Pueblo en 2003. Esa Administración estima que basta una consulta a la meritada página web para conocer las medidas a adoptar en caso de presencia de ozono troposférico por encima de los niveles aconsejados.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo no comparte tales consideraciones. La inclusión en la página web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid de información relativa a aquellos niveles de ozono presentes en la baja atmósfera que superen los umbrales fijados en la normativa sectorial, pese a ser una iniciativa loable, puede no ser suficiente para cumplir con las obligaciones derivadas de la Directiva 2002/3/CE y del Real Decreto 1706/2003, toda vez que si bien asegura que la información está disponible, no asegura que los ciudadanos, las entidades locales, las organizaciones de usuarios y consumidores y las organizaciones de defensa del medio ambiente la reciban.

De hecho, los ciudadanos pueden desconocer su misma existencia. Sobre todo cuando no se divulga de manera suficiente dónde y cómo puede ser consultada dicha información. En ese sentido, esta Institución cree que la mayoría de los ciudadanos generalmente ignora los riesgos vinculados a la superación de determinadas concentraciones de ozono troposférico, así como las medidas que deben adoptar cuando éstas se producen —o es previsible que puedan producirse— para protegerse de sus efectos nocivos. Y lo que es peor, los ciudadanos afectados o en riesgo no se suelen enterar siquiera de que tales superaciones se producen. Además, la impresión del Defensor del Pueblo es que los ciudadanos ignoran todavía en mayor medida que se pueda encontrar información de interés sobre el asunto en la página web de esa Consejería.

No se debe olvidar que, en España, el acceso a internet no está al alcance de todos ni algunos de los grupos de riesgo en lo que a las consecuencias del ozono troposférico se refiere, como por ejemplo los ancianos, son también uno de los grupos de población que menos acceso tiene a las nuevas tecnologías y a internet.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2002/3/CE, es imprescindible contar con información veraz, pero también difundirla. No basta sólo con publicarla en una página web. La Directiva 2002/3/CE recoge de manera expresa entre sus objetivos el de establecer un umbral de alerta y un umbral de información para las concentraciones de ozono en el aire ambiente que sirvan para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos del ozono sobre la salud humana y el medio ambiente en general. O sea que la determinación de umbrales de información y alerta y la obtención de datos al respecto persigue el fin de hacer conscientes a los ciudadanos

de una situación de riesgo. Situación de riesgo que exige que adopten una serie de precauciones para evitar daños a su salud.

A esos efectos, es obvio que la información sobre las superaciones de los umbrales debe llegar a sus destinatarios, a la población a gran escala, porque de lo contrario pierde todo su sentido. Así que, en este caso, sin difusión no hay verdadera información. Y esa difusión no se logra con el mero hecho de colgar en una página web los datos de referencia. Es preciso que los mismos se suministren o faciliten a la población.

El Real Decreto 1796/2003 es claro al respecto. Su artículo 2 *l)* define el umbral de información como la concentración de ozono a partir de la cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud humana de ciertos grupos de población y las administraciones competentes deben suministrar una información actualizada. En el apartado *k)* de ese mismo artículo se afirma que el umbral de alerta es la concentración de ozono a partir de la cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud humana de la población en general y las administraciones competentes deben tomar medidas inmediatas (que lógicamente implican su conocimiento por parte de la población afectada o en riesgo).

En el artículo 6.2 del mismo texto normativo se recoge aún con mayor claridad la obligación referida de difundir los datos relativos a las superaciones de los umbrales de información y alerta de ozono en la baja atmósfera por parte de las administraciones competentes, no bastando sólo con ponerla a disposición de la población. Dicho apartado prescribe que las administraciones competentes adoptarán las medidas necesarias para suministrar a la población y a la Administración sanitaria la información señalada en el apartado II del anexo II, cuando se superen o se prevea que se vayan a superar los umbrales de información y de alerta.

Según el apartado II del anexo II, la información mínima que se deberá facilitar a la población si el umbral de información o de alerta se superan, o si se prevé que se va a superar, a una escala suficientemente grande y cuanto antes, incluye el área geográfica de la contaminación, tipo de umbral superado, hora de inicio y duración, concentración máxima de las medias horaria y octohoraria, previsión de su evolución, grupos de riesgo de población, síntomas más probables y precauciones a adoptar recomendadas, así como la indicación de los principales sectores emisores y medidas recomendadas para reducir las emisiones.

Esta obligación, la de facilitar a la población una información mínima cuando el umbral de información o de alerta se superen, o cuando se prevea que se vaya a superar, es claramente distinta de la otra obligación que respecto a las concentraciones de ozono presentes en el aire también incumbe a las administraciones competentes, recogida en el apartado 3 *a)* de ese mismo artículo 6. Y es claramente diferente porque en este último supuesto se trata de que las administraciones competentes garanticen que está disponible información general y actualizada (habrá de ser actualizada al menos una vez al día y, siempre que sea apropiado y viable, cada hora) respecto a los niveles de ozono troposférico, superen éstos o no los umbrales fijados de información y alerta.

Además, el apartado 4 del artículo 6 aclara que la información señalada en este artículo, es decir, tanto la información relativa a las superaciones de los umbrales como la general actualizada, será clara, comprensible y fácilmente accesible, y además:

a) Estará disponible tanto para la población como para la Administración sanitaria y para los sectores interesados, tales como organizaciones de defensa del medio ambiente, de consumidores o de representación de los intereses de grupos de riesgo.

b) Se difundirá por los medios adecuados como pueden ser, entre otros y en función de los casos, los medios audiovisuales, prensa o publicaciones, pantallas informativas o servicios informáticos en red, como internet.

En suma, en la Directiva 2002/3/CE y en el Real Decreto 1796/2003 por el que se transpone, se regulan los umbrales de información y de alerta para las concentraciones de ozono, con la finalidad de que las administraciones públicas competentes suministren la correspondiente información a la población y a la Administración sanitaria cuando se superen dichos umbrales, o cuando se prevea que puedan ser superados, sin perjuicio de la obligatoriedad de poner de forma general a disposición del público información periódica sobre las concentraciones de ozono en el aire ambiente, lo que sí puede cumplirse a través de una página web, y de elaborar planes específicos de acción en las zonas en que existe riesgo de superación del umbral de alerta.

En definitiva, corresponde a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio difundir la información mínima reseñada, que incluye las precauciones a adoptar recomendadas, en caso de superación de los umbrales de información o alerta, o en caso de que se prevea que se van producir esas superaciones, y no sólo esperar que los ciudadanos accedan de motu proprio a su página web. Página web en la que, por cierto, esta Institución no ha encontrado nada más que los datos relativos a las fechas y horas en las que se han producido tales superaciones, pero ningún otro contenido relacionado con la información que, en virtud del artículo 6.3 del Real Decreto 1796/2003, debería estar disponible, que debe incluir, al menos, todas las superaciones de los objetivos a largo plazo para la protección de la salud humana para el período de promedio correspondiente, y una breve evaluación relativa a los efectos del ozono sobre la salud humana, ni tampoco las precauciones recomendadas a los ciudadanos.

Para ello, esa Consejería tendrá que articular e impulsar de oficio aquellos mecanismos que aseguren que tal información llega a la población afectada en gran escala. Así lo exigen la Directiva 2002/3/CE y el Real Decreto 1796/2003. Posiblemente, la mejor manera de cumplir con esta obligación y lograr sus fines sea que la información relativa a las superaciones que se estén produciendo —o que se prevean— de los niveles de ozono troposférico se envíen a los medios de comunicación de mayor alcance, como radios y televisiones (públicas y privadas), de la misma manera que se difunden, por ejemplo, las temperaturas, los niveles de polen, los niveles de los embalses o la densidad de tráfico rodado, con independencia de que tal información esté expuesta además en una web, cuya existencia, por otra parte, habrá de ser divulgada porque de lo contrario su efectividad será irrelevante, y sin perjuicio de la utilización de otros medios como la prensa, publicaciones, pantallas informativas o servicios informáticos en red.

La utilización de dichos medios permitiría que la información mínima prevista en el apartado II del anexo II de ese Real Decreto llegara a la población en una escala suficientemente amplia y cuanto antes. Así se ha recomendado por esta Institución con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos del ozono sobre la salud humana y el medio ambiente en general.

Finalmente, dados los niveles de concentración de ozono troposférico alcanzados en la Comunidad de Madrid durante las temporadas estivales de 2003 y 2004, el Defensor del Pueblo ha sugerido a su Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que coincidiendo con el inicio de la temporada del ozono de 2005 (del 1 de mayo al 3 de septiembre de cada año) ponga en marcha una campaña divulgativa sobre los riesgos y las medidas a adoptar en caso de superación de los niveles de información y alerta, así como la posibilidad de acceder a la información relevante al respecto en la web de esa Consejería.

14.1.5. Protección de espacios naturales

Las quejas recibidas durante 2004 en relación con la caza, las explotaciones mineras y los montes, que suelen tener una importante incidencia sobre el medio natural, la fauna y la flora, en la medida en que sus respectivos regímenes jurídicos se aplican generalmente sobre espacios naturales no protegidos ni cultivados, no arrojan conclusiones novedosas, por lo que no serán objeto de análisis en el presente Informe, pese a que su número es considerable.

Este apartado se ciñe, pues, a la exposición resumida de una investigación ilustrativa de una incorrecta actuación administrativa respecto a la falta de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de un Parque Natural, el de Oyambre, cuya peculiaridad reside en que la Ley por la que fue declarado como tal data de 1988 (Ley 4/1988, de 26 de octubre), esto es, en un momento en el que, en esta materia, regía la Ley 15/1975, la cual no exigía que se planificaran los recursos naturales. De hecho, el Parque ha contado únicamente con un plan de ordenación previsto en su ley de creación, el Plan Especial de protección de la zona periférica agrícola-ganadera, aprobado mediante Resolución de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo de 11 de mayo de 1998.

La validez como PORN de este Plan Especial de protección de la zona periférica agrícola-ganadera del Parque Natural de Oyambre ha sido defendida, de manera reiterada, desde la Administración autonómica. Sin embargo, la Sentencia 24/2000 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 5 de septiembre de 2000, anuló el citado Plan Especial, rechazando que pudiera considerarse un plan de ordenación de los recursos naturales de los regulados por la Ley 4/1989, de 17 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, ya que, aun cuando su contenido pudiera ser coincidente, en su tramitación no se habían observado las prescripciones impuestas por el artículo 6 de dicha Ley. La Sentencia consideraba también que, al haber sido calificado como un plan especial de protección, de los regulados en el artículo 84 de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 (aplicado en Cantabria según su Ley 1/1997, de 25 de abril), infringía tanto esa Ley del Suelo, en cuanto carecía de estudio económico financiero y clasificaba el suelo, como la Ley 4/1988, de creación del Parque, al realizar una zonificación interior no prevista en la misma.

Dicho fallo adquirió firmeza el 30 de junio de 2003 cuando el Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria. Es, por tanto, forzoso reconocer que el Parque Natural de Oyambre no ha

contado desde su creación con ningún Plan de Ordenación de sus Recursos Naturales, persistiendo dicha situación en el año 2004.

Aclarado lo anterior, hay que precisar que, según el artículo 13 de la vigente Ley 4/1989, los parques naturales declarados son áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente y en los que se puede limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación.

A esos efectos, el artículo 15 de la misma Ley exige que con carácter previo a la declaración de los parques y reservas se elabore y apruebe el correspondiente PORN de la zona, aunque, de manera excepcional, permite que se declaren parques y reservas en zonas que no cuenten previamente con su PORN si existen razones que lo justifiquen, las cuales se habrán de hacer constar expresamente en la norma que los declare. No obstante, en estos casos, el correspondiente PORN tendrá que tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración del parque o reserva.

En suma, la Ley 4/1989 exige que se planifiquen los recursos naturales de los parques declarados como tales, lo que en virtud de la normativa aplicable es tanto como decir que deben contar preceptivamente con su correspondiente PORN.

El hecho de que el Parque Natural de Oyambre fuera declarado en 1988, es decir, antes de que entrara en vigor la Ley 4/1989, en nada cambia la afirmación anterior. Pese a que la Ley 4/1989 no contemple específicamente este supuesto, una interpretación sistemática de sus títulos II («Del Planeamiento de los recursos naturales») y III («De la protección de los espacios naturales»), así como de su disposición transitoria primera, lleva a concluir que la elaboración de los PORN de aquellos Parques que hubieran sido ya declarados con anterioridad a su entrada en vigor, como es el caso de Oyambre, debía realizar en el plazo máximo de un año desde esa entrada en vigor.

Ello es así porque resultaría de todo punto ilógico que los parques declarados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1989 pudieran sustraerse a la exigencia de planificación de sus recursos naturales, esto es, a la elaboración de su PORN, mientras que los declarados con posterioridad tengan que sujetarse preceptivamente a este requisito. Tampoco sería comprensible que el legislador concediera a las administraciones competentes un tiempo mayor para aprobar los PORN de los parques declarados con anterioridad a la Ley 4/1989 que el que se prevé para aquellos parques que, de manera excepcional, se declaren sin contar con la aprobación previa de un PORN y que es de un año como máximo desde la declaración del parque (artículo 15.2 *in fine*). Por último, el régimen transitorio que se prevé en la disposición transitoria primera de la Ley 4/1989, para los planes rectores de uso y gestión de los parques (PRUG) fija también en un año desde la entrada en vigor de la Ley 4/1989, el 29 de marzo de 1989, el plazo máximo para su elaboración. Teniendo en cuenta tal régimen transitorio y la semejante naturaleza de los PORN y los PRUG (estos últimos fijan las normas generales de uso y gestión del Parque, debiendo elaborarse por los órganos gestores de los parques, aprobarse, en el caso de los parques naturales, por los órganos competentes de las

comunidades autónomas, y revisarse periódicamente, prevaleciendo sobre el planeamiento urbanístico), así como el carácter en principio más abstracto y general de los PORN en relación con los PRUG, a los que deben orientar, y en consecuencia preceder en el tiempo, no resultaría razonable establecer un plazo más perentorio para la elaboración de los PRUG que para los PORN.

Se comparta o no esta interpretación en relación con los plazos en los que se debía haber aprobado el PORN de Oyambre, lo que es seguro es que han pasado ya más de quince años desde la entrada en vigor de la Ley 4/1989 sin que cuente con una debida planificación de sus recursos naturales, tal y como es preceptivo.

Por tanto, esta Institución ha indicado a la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria la necesidad de elaborar el PORN del Parque Natural de Oyambre, en el que se deben establecer los límites generales y específicos a los usos y actividades de las tres zonas que contempla su Ley de creación, así como el resto del contenido mínimo previsto para este tipo de planes en el artículo 4 de la Ley 4/1989. Al respecto, esa administración ha comunicado al Defensor del Pueblo que habían sido comenzados los trabajos de elaboración del primer borrador del PORN de Oyambre, estimando el tiempo necesario para su finalización en unos seis meses. Esta Institución celebra que por fin se hayan emprendido dichos trabajos preparatorios, pero no puede dejar de subrayar su desaprobación ante el enorme retraso con que tal cosa ha sucedido, así como ante el empecinamiento de la Administración autonómica en defender la validez como PORN de un plan especial de naturaleza urbanística, negándose a aplicar las disposiciones relativas a los PORN previstas en la Ley 4/1989 al Parque de Oyambre

14.1.6. Mar, costas y puertos

14.1.6.1. Costas en general. Playas

Como quedó dicho en la introducción del presente apartado sobre medio ambiente, la función pública de preservación de la costa tiene entre sus finalidades primordiales la restauración del dominio público litoral cuando es agredido por actuaciones indebidas. Así lo dispone la Ley de Costas justo al comienzo de su texto [artículo 2 a)]. Pero la costa española está literalmente plagada de obras ilegales, sancionadas con carácter firme e incluso sobre las que pesa una orden de restitución, que además tiene carácter imprescriptible. El hecho es que, con todo, las obras siguen donde están, en buen estado y en uso o arruinadas. Es desde luego muy importante que la Administración disponga ya de un título firme de demolición, y mejor sería todavía que esta orden de restitución figurara debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad, algo que rara vez ocurre. Pero indiscutiblemente lo mejor sería que la construcción ilegal desapareciera de una vez por todas. Esto exige demoliciones, pero son excepcionales. No existe hoy por hoy ninguna actuación sistemática y generalizada en materia de obras de demolición. Éste es con seguridad uno de los principales defectos que detectamos en la administración de las costas, estatal y autonómica, defecto diseminado en quejas recibidas por los motivos más diversos.

Esta Institución sigue detectando también una defectuosa concepción por la Administración de las atribuciones orgánicas derivadas de la asignación de competencias

sobre la costa. El litoral es una realidad definida conforme a parámetros físicos y a partir de éstos no hay propiamente ninguna asignación de competencias. La costa es un espacio sobre el que recaen competencias de los tres niveles administrativos principales (estatal, autonómico y municipal). Por principio, nada de cuanto acaece en la costa es estrictamente de competencia «exclusiva» de ninguno de ellos; vale decir, nada de cuanto acaece en la costa es ajeno a ninguna de las administraciones. Así lo confirma la legislación y la jurisprudencia, pero aún hoy algunos ayuntamientos y comunidades autónomas entienden que una playa situada en su territorio es un espacio donde «sólo» puede intervenir la Administración general del Estado; y por su parte ésta se desentiende en ocasiones de cuanto ocurre en una playa porque, por ejemplo, la suciedad o el ruido causados en ella por los servicios de temporada es «asunto municipal». El problema se plantea muy claramente en materia de accesos al mar. Es innegable el importante, aunque tasado, papel que corresponde a la Administración general del Estado en el tratamiento de esta servidumbre; pero es mucho más relevante el que corresponde a las administraciones urbanísticas, no sólo a los ayuntamientos por cierto. Así lo confirman varias leyes autonómicas (0419681).

Un ayuntamiento no puede perder de vista que es suyo un problema de molestias generadas por una actividad que tiene lugar en una playa del término municipal; y que sobre un mismo espacio físico pueden incidir varias administraciones distintas con fundamento en títulos jurídicos distintos. Cuando adjudica varios servicios de temporada está creando una «presunción de validez de ocupación de la playa sin demora de eficacia», por mucho que diga que ello no exime de otras autorizaciones. Si un ayuntamiento sabe que un chiringuito no ha sido aprobado por la administración estatal de costas, la adjudicación «provisional» que hizo con anterioridad deja ipso facto de tener efecto y una adjudicación definitiva nunca podrá ya tenerlos. La realidad es que normalmente desde meses antes los ayuntamientos saben qué instalaciones pueden adjudicar y cuáles no, y por tanto que la «eficacia demorada» nunca será definitiva respecto de ciertas instalaciones. Las competencias para sancionar y evitar este tipo de actuaciones, amparadas mediante adjudicaciones provisionales, eficaces de hecho aunque con teórica «eficacia demorada», no son estricta ni exclusivamente del servicio estatal de costas, sobre todo si éste deniega ciertas ocupaciones y antes el ayuntamiento ha adjudicado algunas «provisionalmente» sin acto seguido impedir la instalación prohibida. Sobre todo, es el mismo ayuntamiento quien crea este tipo de situaciones.

La Ley de Costas y su Reglamento no contienen señal alguna de que la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre no incluyan las atribuciones sobre higiene, limpieza y salubridad en las playas como asuntos típicamente municipales, sobre todo cuando es un ayuntamiento quien da pie a la creación, consentida, amparada, tolerada y no corregida, de una situación contraria a la ley denunciada por los vecinos. El artículo 203.1.c) del Reglamento de Costas no se contrapone al artículo 115 de la Ley de Costas. La policía de las playas, es decir, y entre otros objetivos, su buen orden, el debido uso, la limpieza y cuidado de los arenales, es y siempre ha sido asunto municipal, característico del sistema vigente sobre los servicios de temporada. En realidad, el esquema legal hace de los ayuntamientos la pieza clave del sistema, pues son los directos adjudicatarios de los servicios estivales, que pueden explotar directa o indirectamente. La playa no debe ser tratada sólo como suelo de una u otra competencia, sino que es una playa

situada en el término municipal, donde la aplicación de la normativa urbanística, de actividades clasificadas y de policía de playas (limpieza, higiene, salubridad) compete al ayuntamiento (artículo 115 de la Ley de Costas, normativa de actividades clasificadas y del suelo). Es un error con consecuencias prácticas pretender que un ayuntamiento no puede hacer nada porque cree carecer de competencias en materia de policía y tutela del dominio público en las playas. Las competencias sobre actividades molestas en las playas es asunto municipal, lo mismo su limpieza y salubridad. Y lo es más si las actividades molestas ocupan una playa sólo gracias a un título administrativo «provisional con eficacia demorada», creado y no corregido por el propio ayuntamiento.

Si hay infracciones en la playa encajables en la normativa de actividades clasificadas o del suelo, toca al ayuntamiento sancionarlas o instar su sanción y corrección. Si un particular hace uso indebido de una adjudicación municipal provisional, corresponde al ayuntamiento remediarlo antes que a nadie.

A su vez, es cierto que los servicios de costas carecen de competencias en materia de horarios, música y actividades molestas ubicadas en las playas. Pero no excede de sus responsabilidades intentar atajar actividades en la playa que, sea por incumplimiento de horario, de exceso de ruido, suciedad o cualquier otra circunstancia, de hecho están siendo objeto de explotación abusiva en perjuicio del uso común general. A la Administración general del Estado no puede resultarle indiferente que una actividad en la playa infrinja los horarios o supere los niveles de ruido si hay daños a la playa, si se impide o dificulta su uso libre y, en general, si se atenta contra la integridad del dominio público litoral. Para evitarlo un servicio provincial de costas no esgrimirá los decretos de horarios, la normativa antirruido ni la ordenanza de limpieza, sino la Ley de Costas y su Reglamento, por ejemplo sus artículos 90.a) y b), puesto que sus cometidos son asegurar la integridad y adecuada conservación de la playa y adoptar, cuando es preciso, medidas de protección y restauración; garantizar el uso público de toda la playa y regular su utilización racional en términos acordes con su naturaleza y con el respeto al ambiente. Estos cometidos se atribuyen a la Administración pública, tanto estatal como municipal, porque el uso de las playas con ocupaciones privativas, actividades ruidosas o generadoras de residuos es un uso contrario a las exigencias de la Ley de Costas y demás normativa ambiental (artículo 2 de la Ley de Costas). Para la Administración general del Estado no es relevante que el ruido, por ejemplo, se produzca con infracción de los horarios y de las normas antirruido, sino sólo el hecho de que el ambiente silencioso, característico de las playas, que tienen un ambiente sonoro peculiar de todos conocido producido por el mar y el viento, y no por sistemas electrónicos de reproducción de música, se vea alterado por una actividad implantada además sin su autorización. En suma, todas las administraciones son competentes. Esta competencia es compartida, diseñada en ámbitos funcionales distintos pero inherentemente conectados porque han de aplicarse a un mismo lugar físico, una playa (0207311).

Tampoco las comunidades autónomas muestran siempre una concepción correcta de su función ambiental en la costa. Por ejemplo, esta Institución recibe declaraciones enfáticas como que «la ocupación de dominio público marítimo-terrestre es cuestión que excede del ámbito competencial de la Comunidad autónoma por lo que cualquier respuesta sólo podrá obtenerse de la Administración del Estado». Pero la titularidad demanial no es propiamente un título competencial (STC 149/1991), y sobre estos espa-

cios alguna competencia tienen las comunidades autónomas: informan preceptivamente los deslindes, las solicitudes de ocupación o modificaciones sustanciales de los títulos, el planeamiento urbanístico que afecta al litoral (sobre éste incluso con atribuciones decisorias). De modo que no cabe afirmar que una ocupación demanial exceda del ámbito competencial autonómico ni que cualquier respuesta sólo pueda obtenerse de la Administración estatal. En estos casos se deduce que la Comunidad autónoma muestra desinterés en cuanto afecta al dominio público marítimo-terrestre, lo que no cabe admitir pues es el interés el determinante de la competencia y el demanio litoral gallego, vasco o andaluz se ubica en Galicia, en el País Vasco o en Andalucía. En suma, se detecta desinterés y falta de criterio sobre el dominio público litoral, en una concepción estanca de la competencia autonómica que no concuerda con la buena administración de espacios en los que inciden cabalmente todas las administraciones. De todo lo cual se obtiene una pobre imagen del funcionamiento de la Administración autonómica, a pesar de la apariencia de rigor y seriedad que puede ofrecer y que en realidad oculta un desconocimiento grave de cómo están conformadas las potestades que tienen asignadas los servicios, la falta de destreza en la administración de los asuntos públicos y la carencia de ingenio e iniciativa en la solución de problemas innegablemente difíciles de resolver (0419681).

El Defensor del Pueblo es consciente y conoce, incluso casi de primera mano en ciertos casos, las muy serias dificultades que supone la instauración y explotación del sistema de saneamiento litoral, económico-financieros, de disponibilidad de terrenos, y desde luego de las limitaciones que la propia Ley de Costas impone a los trazados. En suma, estamos ante una cuestión de primera magnitud, no de un asunto menor. Sin embargo la conciencia del problema suele quedar restringida al nivel local, salvo obviamente que los órganos estatales disponen de una visión general y completa por su ámbito de gestión. En una investigación de oficio aún en curso, esta Institución busca obtener ese cuadro general sobre el estado actual del sistema de saneamiento en todo el litoral español. En el próximo Informe anual será posible ofrecer a las Cortes Generales los resultados. Hay también en curso otras investigaciones () donde el problema de los vertidos al mar de aguas residuales sin depurar está siendo directamente tratado con los organismos directamente responsables, el Ayuntamiento y la Comunidad autónoma, pero obviamente se investiga casos concretos e interesa especialmente saber si ha sido evaluada la incidencia de los vertidos en el medio receptor, y si se especifican las medidas correctoras adoptadas para minimizar la contaminación y molestias que causan (F0400016, 0301409 y 0311160 respectivamente).

14.1.6.2. Puertos

Algunas autoridades portuarias siguen relacionándose deficientemente con los ciudadanos que se dirigen a ellas solicitando información, personándose en los expedientes o intentando impugnar sus decisiones. Si bien en ocasiones las quejas carecen de fundamento y no son admitidas a trámite (0412514), generalmente no es así. Ya no es sólo que las autoridades portuarias muestren un preocupante desconocimiento de instituciones básicas, algo difícilmente tolerable dados los medios personales y profesionales de que disponen, sino que en algunos casos las instituciones son bien conocidas pero son

aplicadas en sentido opuesto al exigido por nuestro sistema jurídico, que es el de primacía de las libertades y derechos ciudadanos sobre las potestades públicas y no al revés.

Por ejemplo, el consejo de administración de una autoridad portuaria «desestima» [sic] una reclamación cuando en realidad se trata de una no admisión a trámite, basada en una pretendida «falta de legitimación» porque el reclamante «carece de la condición de interesado conforme al artículo 31 de la Ley de procedimiento común». Es decir, sostiene la autoridad portuaria, no es titular de derechos ni intereses legítimos afectados por las decisiones de la administración portuaria. La falta de legitimación es calificada de «absoluta». No obstante, reconoce la posibilidad de ejercer la acción «popular» conforme al ordenamiento sectorial urbanístico. A juicio del Defensor del Pueblo este fundamento es defectuoso; o sea, la entidad portuaria no está precisamente dando sino restando valor a sus decisiones. Comenzando por los aspectos formales, es incorrecto calificar de «desestimación» lo que en realidad consiste en una no admisión, es decir no haber lugar a entrar en el fondo; la acción pública urbanística no es acción «popular»; ni el ordenamiento urbanístico es «sectorial» respecto del portuario más de lo que éste lo es sobre aquél.

Es dudoso que no sea aplicable al Derecho sancionador portuario la legitimación pública reconocida por la Ley de Costas en su artículo 109, por tres motivos: A) Esta Ley puede calificarse de matriz sobre las demás que afectan al dominio público marítimo-terrestre y a la administración de la costa, portuaria o no (párrafos 2 y 3 de su artículo 3º), y en una interpretación generosa puede deducirse que el artículo 109 incluye a la Ley de Puertos del Estado entre aquellas disposiciones, en este caso de rango legal, que la desarrollan; B) Lo anterior quedaría confirmado por el artículo 125.3 de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado, que establece la aplicación de la Ley de Costas en cuanto se refiera a la incoación de procedimientos por infracciones relativas al uso de los puertos y al ejercicio de actividades en ellos prestadas, y a la restitución. Es cierto que el ejercicio de la acción pública no supone la incoación de un expediente, pero sólo en términos estrictos. El hecho es que cualquier noticia (por denuncia o cualquier otra forma) sobre una posible vulneración de la legalidad ha de ser necesariamente verificada, salvo supuestos de manifiesta irrazonabilidad; C) Una interpretación favorable y no contraria al ciudadano y al curso de la acción aconseja tener por legítimo el interés de cualquiera, aun no directamente afectado, en que se mantenga el debido orden en la asignación de usos portuarios. Por otro lado, si la acción pública urbanística es una institución de raigambre en nuestro ordenamiento, y la autorización portuaria se refiere a usos del suelo, se quiera o no, esa autorización tiene relevancia urbanística. Pero el ayuntamiento dirá con razón que no es competente para revisar una autorización de la autoridad portuaria; y ésta, con idéntica razón, que la legalidad urbanística es cuestión municipal. Panorama nada alentador para quien busca una respuesta clara, concisa y concluyente a sus dudas. Estamos pues ante una Administración opaca, pues si nada hay que ocultar, no hay razón salvo excepciones tasadas para no dar a conocer los datos a quien los pide. A su vez, la autoridad portuaria debe dar cuenta del asunto al ayuntamiento si hay motivo para ello (según el artículo 125.1 de la Ley de Puertos del Estado la autoridad portuaria está obligada a tramitar las denuncias que se le presenten); y si no lo hay, debe ponerlo de manifiesto al reclamante sin necesidad de entrar en consideraciones más bien formales sobre la ausencia de intereses legítimos.

No es ilegítimo, en el sentido de genuino y razonable, que un vecino se interese por obras ubicadas en zona portuaria, pues es cabalmente «su» zona portuaria. La remisión de la autoridad portuaria a la legislación urbanística sobre infracciones no explica resueltamente que no hay infracción; al contrario, apunta la posibilidad de que sí la haya, en perjuicio de los vecinos, de los concesionarios y de otros posibles afectados (0315454).

En materia portuaria ha habido en 2004 un pequeño pero importante grupo de investigaciones, pero en el momento de elaborar este Informe aún no han sido obtenidos resultados apreciables dignos de mención. Pero es muy probable que en 2005 estos resultados fructifiquen, así que salvo otros avatares será en el próximo Informe anual donde daremos cuenta de ello. Se trata de asuntos relacionados con la insuficiente participación ciudadana en la formación de los planes y proyectos portuarios, con la evaluación estratégica (no exactamente en el sentido aludido en el anterior apartado de nuevas obras o grandes reformas, y con otras cuestiones concomitantes. El número de quejas no es grande, pero normalmente aluden a problemas de importancia, como cabe esperar.

14.1.6.3. Asunto Prestige

No ha habido actuaciones del Defensor del Pueblo en este asunto durante 2004. Los avances prosiguen en otras sedes, sin embargo. La gravedad de la catástrofe y la intervención de la Institución el pasado año han aconsejado incluir aquí esta mención, pero por el momento, aunque seguramente con carácter definitivo, nuestra intervención debe darse por terminada.

14.1.7. Aguas continentales

Las reclamaciones originadas por la calidad de las aguas públicas y su aprovechamiento, así las que se refieren al acondicionamiento de cauces cuyo desbordamiento puede causar inundaciones, constituyen uno de los grupos más numerosos dentro del capítulo medioambiental.

Entre ellas son muchas las que denuncian vertidos irregulares —directos o indirectos— a cauces públicos, bien porque no cuentan con la preceptiva autorización del organismo de cuenca, bien porque superan los límites cualitativos o cuantitativos fijados en la misma, o incumplen sus condiciones. A los problemas que suscitan se han dedicado extensas reflexiones en los informes anuales de esta institución a las Cámaras. Baste con señalar aquí que persisten los problemas de años anteriores, así como añadir que, en general, se advierte que la administración hidráulica encuentra dificultades para detectar, impedir y evitar la persistencia del hecho físico. Las confederaciones no acostumbran a verificar materialmente ni a ejecutar forzosamente el cumplimiento de las órdenes de paralización de un vertido, ni las medidas cautelares que hayan sido dictadas en orden a impedir la continuación de la actividad infractora, tales como el sellado de instalaciones, aparatos, equipos y/o el cese o suspensión de actividades (que por lo demás tampoco son habituales). A veces parece como si a la Administración hidráulica le fuera suficiente con dictar resoluciones o requerimientos y notificarlos al interesado, sin preocuparse de su materialización.

Además, las investigaciones realizadas reflejan que en demasiadas ocasiones las confederaciones hidrográficas olvidan muchas de las competencias de inspección y control que en materia de vertidos irregulares les atribuye el Texto Refundido de la Ley de Aguas, las cuales debe ejercer diligentemente. Al respecto, el Defensor del Pueblo les ha recordado que el abanico de posibilidades es amplio y va desde la revisión de las condiciones del vertido hasta la posibilidad de revocar las autorizaciones y de declarar la caducidad de las concesiones otorgadas [artículos 104 y 105.2, apartados a) y c), del Texto Refundido de la Ley de Aguas]. Esta Institución ha hecho especial hincapié en que la Administración hidráulica también puede hacer frente a los vertidos irregulares mediante la adopción de medidas cautelares, la suspensión cautelar y temporal de las actividades que producen el vertido (e incluso definitiva en casos especialmente graves), o la intervención directa de las instalaciones de depuración, sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidades civiles, penales y administrativas a los causantes de los mismos (artículos 106 y 107 del Texto Refundido de la Ley de Aguas).

De conformidad con estos preceptos y con los artículos 263.3, 264 y 266 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en la redacción dada por el Real Decreto 606/2003, que los desarrollan, el organismo de cuenca podrá acordar la iniciación de procedimiento de revocación de la autorización de vertido, cuando la hubiera, en los casos de incumplimiento de alguna de sus condiciones o el procedimiento de declaración de caducidad de la concesión en aquellos casos especialmente cualificados de incumplimiento de las condiciones o de inexistencia de autorización, de los que resulten daños muy graves para el dominio público hidráulico. Las revocaciones y declaraciones de caducidad así acordadas no darán derecho a indemnización. Así pues, previo requerimiento al titular para que ajuste el vertido a las condiciones bajo las que fue otorgada la autorización y no atendido aquel en el plazo concedido, el organismo de cuenca podrá acordar la revocación de la autorización, con informe del consejo del agua de la cuenca y mediante resolución motivada. Si fuera preciso adoptar medidas cautelares, el requerimiento lo será también para la realización de éstas en un plazo determinado en cada caso. Si el titular no atiende estos requerimientos, el organismo de cuenca acordará sin más trámite el archivo de las actuaciones para la legalización del vertido, sin perjuicio de ejecutar esas medidas y repercutir su importe en el requerido.

Existe también un procedimiento de intervención en instalaciones de depuración, en virtud del cual el organismo de cuenca practicará las inspecciones pertinentes en las instalaciones de depuración de aguas residuales correspondientes a un vertido autorizado. Si de tales inspecciones resultara un mal funcionamiento de una estación depuradora de aguas residuales, y sin perjuicio de la incoación del procedimiento sancionador, podrá requerir al titular para que tome las medidas necesarias que permitan el correcto funcionamiento de las instalaciones, en el plazo determinado en cada caso. Si el titular no atiende el requerimiento, el organismo de cuenca propondrá al órgano competente la suspensión cautelar y temporal de las actividades que producen el vertido. Cuando no fuera posible la paralización de las actividades que producen el vertido y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones autorizadas, el organismo podrá hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales. En este supuesto, el organismo de cuenca reclamará del titular de la

autorización, incluso por vía de apremio, tanto las cantidades necesarias para modificar o acondicionar las instalaciones en los términos previstos en la autorización, como los gastos de explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107 del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Si el organismo de cuenca se hace cargo de modo indirecto de la explotación de las instalaciones, podrá contar para ello con la colaboración de las empresas de vertido, o de cualquier otro ente público o privado que considere idóneo, corriendo a cuenta del titular de la autorización los gastos que se deriven de tal colaboración. A tales efectos y con independencia de los controles impuestos en el condicionado de la autorización de vertido, tal y como contempla el artículo 252 del Reglamento Público Hidráulico, el organismo de cuenca podrá efectuar cuantos análisis e inspecciones estime convenientes para comprobar las características del vertido y el rendimiento de las instalaciones de depuración y evacuación.

Dicho lo anterior es justo reconocer que hay escasez de guardas fluviales —imprescindibles para que se detecten las infracciones—, que la ejecución forzosa de las sanciones suele requerir periodos de tiempo prolongados, al igual que el cobro de las multas coercitivas o de las indemnizaciones por daños y perjuicios al dominio público hidráulico. Además, las órdenes de restitución a menudo no son cumplidas por el infractor, implicando su ejecución subsidiaria por la administración plazos aún mayores, y dificultades para su efectiva repercusión al infractor.

Todo ello hace que no se logre evitar el reiterado incumplimiento de las condiciones del vertido ni, por tanto, la continuación de las infracciones constatada. Lamentablemente la imposición de sanciones pese a que su cuantía haya sido incrementada, no siempre es suficiente, para disuadir al infractor de realizar vertidos no autorizados al dominio público. En demasiadas ocasiones, los vertidos irregulares persisten en el tiempo, incluso durante años en los que el organismo de cuenca sanciona infracciones reiteradas, pudiendo a lo sumo constatar al final que los vertidos han mejorado, pero no que cumplen con las condiciones de su autorización (0111939, 0200704, 0314348, 0315670, 0419850 y 0426148).

Otro orden de asuntos que genera preocupación ciudadana es el de la denegación de solicitudes de limpieza, acondicionamiento y defensa de cauces por las confederaciones hidrográficas. En estos casos y al igual que en 2003, el Defensor del Pueblo ha aclarado a los ciudadanos que las funciones de los organismos de cuenca están orientadas a la protección y tutela del dominio público hidráulico, pero no incluyen, explícita ni implícitamente, obligaciones en materia de defensa del territorio frente a inundaciones, ni tampoco obligaciones de realizar todos los trabajos de acondicionamiento, limpieza o defensa que se le soliciten, sino aquellos que, dentro del presupuesto existente, se consideren oportunos para una mejor administración del aprovechamiento y para la protección del dominio público hidráulico y que, ajustándose a la normativa vigente, respeten las exigencias ambientales precisas (aunque sí les corresponda su autorización en caso de que tales actuaciones las lleven a cabo otras administraciones o particulares). En definitiva, la realización de este tipo de actuaciones es una potestad discrecional que está supeditada a la habilitación de la correspondiente dotación presupuestaria y que debe priorizarse en función de su necesidad y urgencia.

Lo anterior implica que la desestimación de una solicitud de limpieza, defensa o de acondicionamiento de un cauce que efectivamente pueda estar obstruido, o en mal estado, por la maleza, las piedras o los arrastres sólidos, debido a la propia acción natural del curso de las aguas, no constituye en sí misma irregularidad alguna (0218012, 0307462, 0313666, 0400157, 0400158, 0417377, 0423082). Otra cosa es que ante la reiterada práctica de la administración hidráulica de no resolver expresamente las solicitudes que en ese sentido le son presentadas, esta Institución haya debido, también y en paralelo, recordar a las confederaciones hidrográficas el deber legal que les incumbe de dictar resolución expresa en tiempo, comunicando a éstos su procedencia o improcedencia. A esos efectos, tal y como establece la disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, el plazo para resolver y notificar la resolución en los procedimientos relativos a otras actuaciones referentes al dominio público hidráulico, distintas a los procedimientos de autorización de sus usos, o de concesión del mismo o sancionadores, es de un año. Dicho parece más que suficiente en el caso de las solicitudes de limpieza (0218012, 0301285, 0302088 y 0307462).

Por lo demás, el apartado 4 del artículo 28 de la Ley 10/2001 se refiere concretamente a las actuaciones que se vayan a realizar en cauces públicos situados en zonas urbanas, tales como obras de acondicionamiento, limpieza, defensa y encauzamiento u otras semejantes, precisando que las mismas serán responsabilidad de las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, es decir de la administración local y autonómica. De hecho, ese artículo finaliza, afirmando que «a esos efectos, el Ministerio de Medio Ambiente y las administraciones autonómicas y locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones». Sin embargo, las actuaciones comprendidas en dicho artículo 28.4 no pueden ni deben incluir la autorización, inspección y control de los vertidos a cauces públicos, que siguen estando atribuidas a las confederaciones hidrográficas. Esta interpretación resulta corroborada porque en el propio artículo se asignan unas actuaciones a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero afirmando literalmente «sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico». En definitiva se dejan intactas las funciones y cometidos de los organismos de cuenca. En ese sentido, los artículos 100 a 109 del Texto Refundido de la Ley de Aguas prohíben los vertidos al dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa del Organismo de cuenca, quien además podrá revisar y revocar éstas, suspender las actividades que causen vertidos no autorizados, incoar procedimientos sancionadores contra aquellos que realicen vertidos no autorizados, imponer en esos casos la obligación de restituir el dominio público hidráulico e indemnizar el daño al mismo, así como liquidar el canon de control del vertido de conformidad con el artículo 113. La Administración hidráulica también ostenta competencias en materia de reutilización de aguas depuradas. Lo que precisamente no incluye el Texto Refundido de la Ley de Aguas, ni explícita ni implícitamente, son actuaciones en relación con la limpieza o encauzamiento de los cauces o la defensa del territorio frente a posibles inundaciones. En consecuencia, de acuerdo con una interpretación sistemática del Texto Refundido de la Ley de Aguas y de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, las actuaciones que se vayan a realizar en cauces públicos situados en zonas

urbanas a las que se refiere el artículo 28.4 de esta última, abarcan exclusivamente actuaciones tales como obras de defensa, limpieza, acondicionamiento y/o encauzamiento de cauces públicos u otras semejantes, las cuales son responsabilidad de las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, como ha defendido la Confederación Hidrográfica del Sur en el marco de una investigación tramitada a causa de la presunta existencia de vertidos de aguas residuales al río Palmones en Algeciras (0103034).

Esta atribución explícita de funciones en materia de actuaciones en tramos de cauces públicos situados en zonas urbanas a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que hace el apartado 4 del artículo 28 de la Ley 10/2001, relativo a la protección del dominio público hidráulico y de las actuaciones en zonas inundables, ha puesto de manifiesto que en ocasiones la confederación hidrográfica que recibe una solicitud en ese sentido se limita a desestimarla, sin poner en conocimiento del ayuntamiento afectado el estado del cauce, aun cuando los técnicos de esa confederación conozcan y reconozcan la necesidad o incluso urgencia de su limpieza o acondicionamiento o defensa. Como es lógico, en estos supuestos el Defensor del Pueblo ha sugerido a la administración hidráulica que, en aplicación del principio de cooperación entre las administraciones públicas, comunique al ayuntamiento competente el estado del cauce a su paso por esa localidad, al objeto de que esa administración adopte las medidas que estime oportunas (0312069).

Sin duda, la construcción de viviendas en zonas inundables debiera evitarse por las administraciones competentes en materia urbanística. A ese respecto, el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley de Aguas dispone que si bien los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos, conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren, los organismos de cuenca darán traslado a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables. Es más, su apartado 3 permite que el Gobierno, por Real Decreto, establezca las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes. Los consejos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, además, normas complementarias de dicha regulación.

Por su parte, el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, tantas veces citado, exige que las administraciones competentes delimiten las zonas inundables teniendo en cuenta los estudios y datos disponibles que los organismos de cuenca deben trasladar a las mismas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley de Aguas. Para ello, contarán con el apoyo técnico de estos organismos y, en particular, con la información relativa a caudales máximos en la red fluvial, que la Administración hidráulica deberá facilitar. Además, el Ministerio de Medio Ambiente debe promover convenios de colaboración con las administraciones autonómicas y locales que tengan por finalidad eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en dominio público hidráulico y en zonas inundables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y los bienes y la protección del mencionado dominio.

Teniendo en cuenta los preceptos referidos y la gravedad y reiteración de las inundaciones que en ocasiones nos relatan los ciudadanos, como las que sufre por el desbordamiento del río Guadalete la barriada de La Greduela, sita en las proximidades de la ciudad de Jerez de la Frontera, que han supuesto en el pasado riesgos y daños para las personas y bienes, así como su aislamiento, el Defensor del Pueblo ha decidido iniciar actuaciones ante el Ayuntamiento, aun cuando la queja interpuesta se refiriese exclusivamente a la actuación de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (0423557).

Por último, en el terreno de los aprovechamientos, debe destacarse que las quejas relacionadas con el funcionamiento de las comunidades de usuarios y regantes plantean cuestiones de interés (0301984, 0304894, 0306263, 0316915, 0400160, 0400304, 0401364, 0401814, 0402475, 0412190, 0415141, 0418457, 0420345) entre las que debe destacarse la de si existe o no el derecho de separación del partícipe en una comunidad de regantes. La Ley de Aguas no ofrece una solución directa al problema. Así, de dicha Ley se deduce que la constitución y participación en una comunidad de regantes es obligatoria para los propietarios de tierras usuarias de una misma toma o concesión, de modo que no parece que pueda formar parte de ella quien ya no sea usuario, mientras obligatoriamente será comunero el propietario que use el agua (artículo 81.1); en realidad, la Ley de Aguas siempre o casi siempre habla de usuarios más que de comuneros. A ello se une que la Comunidad funciona en régimen de autoadministración, es decir ella misma aprueba su organización y funcionamiento (artículo 81) y que en todo lo que no está expresamente regulado en la Ley de Aguas, se está a lo dispuesto por el Código Civil (disposición final primera). De estas reglas legales, y otras citadas a continuación, se deduce que quien no es usuario no debería formar parte de la Comunidad, y que la relación asociativa tiene carácter *propter rem* o por razón de la titularidad de la finca regada, de modo que forman parte de la corporación los «titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y los participantes en el uso del agua» (artículo 82).

No obstante, no se encuentra una regla específica en la Ley de Aguas sobre derecho de separación. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 212 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico no puede ser tenido como criterio determinante de la respuesta a la cuestión, pues se limita a negar valor a rehusar el agua porque trata de concesiones de aprovechamientos colectivos para riego, de modo que rehusar sólo valdrá si se modifica la concesión. De otro lado, el párrafo 4 de ese mismo artículo no establece excepción alguna a la regla que contiene, según la cual ningún miembro de la comunidad podrá separarse de ella sin renunciar al aprovechamiento de las aguas y cumplir las obligaciones que hubiera contraído con ella. Por el contrario, contiene el indicio de que sí es posible la separación de un comunero de la comunidad de regantes, interpretando el precepto *sensu contrario*: cualquier miembro podrá separarse si renuncia al aprovechamiento del agua y si ha cumplido todas las obligaciones contraídas con la Comunidad.

La confirmación de que este derecho existe o puede existir se encuentra en los artículos 400, 1051 y 1700 y concordantes del Código Civil, que reconocen el derecho a separarse de las agrupaciones de que uno forma parte, bajo determinadas condiciones (comunidad romana) y que sí tiene rango de ley. Pero, respecto a las condiciones bajo las que habrá de ejercerse este derecho de separación rigen antes que las reglas del Código Civil las de los estatutos de la comunidad de regantes.

De modo que, a juicio de esta Institución, hay derecho de separación, que debe ejercerse en circunstancias determinadas y cumpliendo requisitos también determinados, sin perder de vista que la cualidad de comunero se deduce de la de ser propietario de la tierra que use el agua. Dichas circunstancias y requisitos están fijados en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, expuestos más arriba, y en los estatutos de la comunidad de regantes de que se trate. Es decir, siempre y cuando los comuneros renuncien a su aprovechamiento de aguas y cumplan con las obligaciones que con aquélla hubieren podido contraer, así como que pueda impedirse de manera razonable que éstos se beneficien gratuitamente del agua concedida a esa comunidad de regantes, así como de las infraestructuras de riego comunes ya realizadas o que se vayan a realizar en el futuro, la comunidad de regantes debe tramitar la baja pedida por un comunero y solicitar, al mismo tiempo y en consecuencia, a la confederación hidrográfica competente que revise el caudal concesional que tiene otorgado en función del número de hectáreas en que disminuya la superficie regada (0309946).

14.1.8. Contaminación acústica

El ruido ha tenido en la Institución durante 2004 un tratamiento especial, lo que permitirá por esta vez que el presente Informe anual sea en este apartado más breve. La percepción del Defensor del Pueblo sobre los remedios a la contaminación acústica es que nos encontramos ante un asunto de suma importancia, de interés objetivo, y al que la Institución viene dedicando sus esfuerzos desde hace más de diez años, mediante resoluciones que tratan de persuadir a las administraciones públicas de que este ámbito afecta como pocos a la procura del bienestar y del pleno ejercicio de las libertades ciudadanas en una sociedad avanzada.

El ruido es insalubre. La producción de ruido excesivo, padecido de forma crónica, persistente, es un atentado a la dignidad de las personas. Las reivindicaciones ciudadanas por un ambiente no ruidoso no son consecuencia de manías subjetivas o de exceso de susceptibilidad. Al contrario, la producción de ruido sin consideración a los perjuicios que produce en los demás es lisa y llanamente una agresión. Pero lo que la hace más grave es su cotidianeidad, la sensación, y aun pretensión, de que es una carga social que no tenemos más remedio que conllevar.

La aportación del Defensor del Pueblo ha sido hasta ahora modesta, pero los resultados no son desalentadores. No obstante, las quejas recibidas aumentan en número y aparecen progresivamente mejor fundadas. También es característico en ellas el latido del desaliento y desazón en el ánimo de los vecinos y en general de las personas afectadas, pues ven transcurrir el tiempo, los meses y los años, mientras sus padecimientos y manifiesta desesperanza desembocan en los muy reales casos más graves, en tener que abandonar periódica o definitivamente la vivienda o la localidad donde viven, o en enfermedades graves.

Un examen de nuestros ya voluminosos archivos de investigaciones cuyo objeto era, sólo o entre otros, la contaminación acústica, evidenciaba la posibilidad de elaborar un informe monográfico con este objeto. Esto desde un punto de vista estático, pues desde otro dinámico era fácilmente observable la creciente importancia del asunto, por el

aumento del número de quejas, principalmente, pero también por la seriedad de las dificultades aducidas por la Administración para darles solución, y otras características que no mencionaremos ahora. La conclusión era directamente proceder a estudiar la posibilidad de elaborar un informe monográfico y su eventual utilidad e interés para las Cortes Generales. Se efectuó este estudio durante aproximadamente el primer semestre de 2004, en el verano comenzaron los trabajos de acopio y selección de información. La redacción del informe ha tenido lugar en los meses de octubre y noviembre, concluyéndose en el mes de diciembre.

Aunque la remisión al informe monográfico excusa alargar la exposición de este apartado, dejaremos señaladas sus líneas maestras. La actuación del Defensor del Pueblo parte de postulados simples y claros, tal vez un tanto enfáticos pero derivados todos del Derecho vigente y de las exigencias de una actuación pública eficaz: no existe el «derecho a hacer ruido». Quien genera contaminación acústica no está amparado por las leyes para continuar desarrollando su actividad si no dispone de la insonorización exigible y así ha quedado verificado; o no cumple las condiciones de aislamiento acústico que tiene impuestas por la ley; o si, antes de iniciar o reanudar la actividad, no ha habido las necesarias comprobaciones previas a la puesta en funcionamiento. El informe es una apretada síntesis de las investigaciones acometidas hasta ahora desde aproximadamente 1992, aunque las hubo anteriores. Trata los hechos contaminantes de responsabilidad administrativa, directa o subsidiaria; el modo en que se ha intentado persuadir a las administraciones aludidas en las quejas de que estaban actuando irregularmente, sea desde el punto de vista jurídico o el general de la buena administración; y todo esto incluye los mecanismos propuestos a las administraciones para atender las quejas por ruido excesivo, ilegal e indebido. El informe es pues un balance del estado de la cuestión desde el punto de vista, que se considera privilegiado en más y en menos, del Defensor del Pueblo después de una década larga de investigaciones.

La estructura del informe se decanta de las clasificaciones derivadas de los criterios del foco de ruido, agente contaminante y administraciones competentes: I) La administración, titular de actividades ruidosas: I.1 En especial las infraestructuras, a su vez con detalle sobre las infraestructuras estatales (aeropuertos, carreteras, ferrocarriles y puertos), lo mismo que las infraestructuras autonómicas y locales; en realidad todas ellas se rigen por los mismos principios. I.2) otras actividades ruidosas de titularidad o responsabilidad pública directa. II) La Administración supervisora de las actividades ruidosas: distinguimos los defectos específicos en la aplicación de los instrumentos preventivos (planeamiento urbanístico y zonificación, evaluación del impacto acústico y control de las actividades ruidosas) de los defectos generales, en la organización administrativa y en la concepción de las potestades e intereses públicos. Debe tenerse en cuenta, o esta Institución confía en que se entienda así una vez demostrada la pertinencia, que el apartado I es un caso particular del apartado II. Las conclusiones comprenden tanto unas de índole general como propuestas, en forma de recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias.

Probablemente hay pocas molestias más extendidas en la sociedad actual que los padecimientos por ruido y, por tanto, no hay dificultad en comprender que la ansiedad de quienes lo padecen regularmente es intolerable. Lamentablemente no son raros los supuestos conocidos por esta Institución donde se llega a verdaderos síndromes que pre-

cisan atención médica. La variedad de focos de ruidos, de circunstancias que rodean el fenómeno y las posibilidades de actuación pueden dar la sensación de que hay que enfrentar un asunto complejo y de difícil solución. Paradójicamente, los supuestos más sencillos o de aspecto más inocente pueden resultar sin salida, como el de las molestias —no leves ni ocasionales sino graves y crónicas— producidas por el uso continuo del silbato por los agentes de tráfico urbano (0216827). Éste es un ejemplo entre muchos donde con más claridad se muestra lo fundado de las quejas tanto como lo difícil que puede llegar a ser darles una solución pronta y eficaz, pues también es indiscutible que la acción administrativa no siempre puede ser de una inmediatez y eficacia totales, especialmente si, en nuestro ejemplo, los agentes han adquirido el (mal) hábito de utilizar el silbato casi permanentemente, durante horas, en zonas muy próximas a las viviendas.

Como no resulta posible ofrecer una relación de investigaciones completa sin que resulte desmesurada, valgan los siguientes datos. Respecto a las quejas recibidas clasificadas por los focos de ruido: ruido de bares y *pubs* 27,3 por 100; en aeropuertos 10,2 por 100; ruido de las calles 8,1 por 100; industrias no urbanas 7,6 por 100; discotecas 5,9 por 100; carreteras 5,6 por 100; supermercados 5,1 por 100; talleres urbanos 5,0 por 100; aire acondicionado 4,7 por 100; servicios municipales 3,6 por 100; salas con música 3,2 por 100; música al aire libre 2,9 por 100; fiestas locales 2,1 por 100; ferrocarriles 1,8 por 100; oficinas públicas 1,0 por 100; otras actividades ruidosas 5,9 por 100. En cuanto a las quejas recibidas clasificadas por las administraciones implicadas: ayuntamiento 42 por 100; Administración general del Estado 28 por 100; Comunidad autónoma 12 por 100; más de una Administración 14 por 100.

14.1.9. Actividades clasificadas

Es un lugar común en los últimos informes anuales destacar la atención prestada al fenómeno local y primordialmente municipal en materia de preservación del ambiente adecuado; es un fenómeno básico por definición, por su proximidad a los hechos y por su permanente actualidad, verdaderamente sorprendente. Los ayuntamientos, a comienzos del siglo XXI y pese al empuje de las nuevas formas de organización territorial, supranacional e internacional, siguen mostrando una validez y una adaptabilidad incomparables. Lo mismo cabe decir del instituto de las actividades clasificadas. Se trata cabalmente del instituto ambiental básico o común, en el sentido de la localización y proximidad en la detección de problemas, inmisiones indebidas y reconocimiento del rango de bienes y personas afectadas, pero también en la aplicación de las soluciones. No es posible por tanto un año más dar cuenta siquiera resumida de la variedad de supuestos tratados. Parece más útil, y servirá indirectamente para ofrecer a las Cortes un cuadro general, presentar una selección de las dificultades encontradas y su tratamiento, las que parecen más importantes y de más amplia relevancia en la increíble variedad de supuestos de hecho que son objeto de queja, variedad sólo comparable a la ductilidad de los dispositivos contenidos en el régimen de las actividades clasificadas, denominación clásica que sigue en uso.

A continuación se hace referencia a cuatro cuestiones: la valoración de los efectos sobre terceros de una medida cautelar; el retraso de la reacción municipal y, en especial, una de sus más lamentables manifestaciones por la persistencia de una comprensión defectuosa de los principios que rigen la potestad sancionadora, que sirve para aducir

razones no aptas que sirvan de base a la desestimación de las quejas; la apariencia de actuación formal con garantía de los derechos del infractor y con olvido de que las funciones ambientales no terminan en los aspectos documentales (posible perversión del sistema y de favorecer al infractor en perjuicio de los afectados, con un ejemplo especialmente grave de inejecución municipal de sentencia firme); y la posibilidad de enervar una acción material correctora de la contaminación por las meras manifestaciones de la parte interesada en que la corrección no se produzca. Se concluye el apartado con una alusión al esquema que se considera apropiado de asignación de atribuciones entre los ámbitos municipal y supramunicipal, y con unas indicaciones finales sobre supuestos graves de inoperancia administrativa y nula actividad municipal.

Primero, valoración de los efectos sobre terceros de una medida cautelar. No hay objeción posible a que un ayuntamiento pondere los efectos sobre terceros de una medida cautelar, al contrario, es muestra de un ejercicio proporcionado de las funciones públicas. Pero ha de ponderar los efectos sobre todos los terceros, es decir, incluidos quienes llevan años padeciendo la contaminación o las molestias. La responsabilidad última de la situación provisional no sería del ayuntamiento, ni de los trabajadores de, por ejemplo, una factoría que efectúa vertidos sin control y se resiste y no coopera en su comprobación y corrección. Tampoco es responsabilidad de los demás afectados, sino de la empresa incumplidora, primordialmente de sus órganos de administración. Los que los ayuntamientos presentan a menudo como más afectados, los trabajadores, tendrían garantizados sus salarios (artículo 30 del Estatuto de los Trabajadores) mientras se corrigen las deficiencias en los vertidos, y después disfrutarían de un puesto de trabajo en una factoría sin tacha de ilegalidad, que es lo que realmente amenaza la viabilidad de la empresa, no la medida cautelar de clausura temporal.

La Administración puede oponer razones aparentemente válidas para considerar no pertinente la adopción de medidas cautelares porque, por ejemplo, el cierre de la actividad acarrearía graves consecuencias económicas y sociales. A juicio de esta Institución, resulta difícil deducir tal gravedad de una medida cautelar, de carácter inherentemente provisional, como es la clausura material de la actividad contaminante, es decir entre tanto se ajusta el nivel de contaminación de su corrección a los requerimientos exigibles. A su vez, cuando la ley establece un límite a la adopción de medidas cautelares o la suspensión de actividades contaminantes, la generación de perjuicios de imposible o difícil reparación, debe distinguirse cuidadosamente entre esta posibilidad intrínseca a la medida cautelar o a la suspensión de la mera generación de perjuicios mientras la medida está en aplicación. Es decir, la ley se refiere aquí a la dificultad que acarrea la desactivación de unas instalaciones y su ulterior reanudación, dificultad muy importante por ejemplo en unos altos hornos o en una central nuclear, pero de menor importancia en la clausura y posterior reapertura de una discoteca. Los perjuicios a que se refiere la ley no son, o no son sólo ni primordialmente, los derivados del lucro cesante, pues mientras la actividad contaminante desarrolla su curso contra la ley el lucro obtenido no es propiamente legítimo.

El Defensor del Pueblo no puede sino calificar muy negativamente la actuación de ciertas administraciones ante una situación que data de años y ante la cual se ha visto y aún se ve incapaz de atajar una situación para la que dispone de potestades que ejerce con mucha cautela respecto de quien contamina, en perjuicio de quienes padecen la contaminación (0022558, entre otras, no muchas pero siempre graves).

Segundo, el retraso de la reacción municipal. Persistencia de una comprensión defectuosa de los principios que rigen la potestad sancionadora. El retraso de la reacción municipal ante actos contrarios a la ordenación municipal puede coincidir con una gran actividad expedienta. Por una parte, si bien el ayuntamiento no permanece pasivo ante las denuncias que se le cursan, las demoras son tan importantes que prácticamente el sistema de actuación consiste más bien en la legalización de hechos consumados, en la sanción tardía de infracciones, cuando no en comprobaciones de hechos incompletas o no concluyentes y también tardías. En el municipio algunos establecimientos molestos o insalubres desarrollan su actividad sin licencia «definitiva» (hay ayuntamientos que directamente han prohibido esta posibilidad de otorgar autorizaciones provisionales). Durante dilatados periodos los trámites y comprobaciones se demoran. Todo esto viene a suponer una reacción municipal ante actos de infracción escasamente efectiva (0302100).

Quizá por su generalizada presencia la Administración se ve aún incómoda con su potestad de atemperar las molestias y es en este ámbito donde aparece más frecuentemente la utilización de razones incorrectas para justificar una actuación defectuosa, generalmente una omisión indebida. En el siguiente ejemplo, uno entre muchos, la Administración ofrece a la recurrente nada menos que tres razones, todas erróneas a juicio de la Institución, para la desestimación de una reclamación por molestias, razones que denotan una comprensión defectuosa de los principios que rigen la potestad sancionadora. Merecen ser examinadas una por una:

Dice la Administración que no hay infracción porque «aunque se mide un nivel de contaminación superior al máximo permitido después de adoptadas las medidas correctoras, es decir, aunque éstas no parecen haber resultado suficientes, sin embargo antes de los hechos el establecimiento había obtenido ya las licencias de actividad y apertura en atención a un informe de la Comisión Provincial favorable a las medidas correctoras propuestas». La Administración no tiene en cuenta aquí que la infracción tipificada consiste en «la emisión de contaminantes no autorizados» o en «su descarga en la atmósfera cuando pongan gravemente en peligro o dañen la salud humana». Si lo que la Administración quiere hacer ver es la falta de intencionalidad del titular del establecimiento, la buena fe derivada de que dispone de títulos administrativos y verificaciones técnicas, sin duda se trata de circunstancias que atenúan la responsabilidad, pero no eximen de ella. En el caso extremo de falta de culpabilidad, ésta debería haber sido tomada en consideración en el procedimiento sancionador, e incluso quedar la infracción no sancionada pero, en cualquier caso, debería haber sido objeto de tratamiento material de restitución del ambiente alterado. Así las leyes suelen decir «sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado». Esta primera razón no parece pues suficiente para la desestimación de la reclamación.

Se dice que no hay infracción «porque tres días después de la medición que verifica la superación del nivel de contaminación, un informe técnico señala que las medidas correctoras son muy superiores a las exigibles y porque eliminando el foco contaminante y sustituyéndolo por otro equipo el nivel de contaminación *estará* dentro de límites». A este razonamiento puede replicarse lo mismo que antes, una infracción no deja de ser tal porque después de su comisión se efectúen correcciones. Además, éstas han quedado

verificadas pero no en cuanto a su suficiencia, es decir, la Administración no cuida de razonar si tras la sustitución del foco contaminante, constatada por el ayuntamiento trece días después de la medición, efectivamente el nivel está ya dentro de límites. De nuevo, por tanto, una razón insuficiente para la desestimación de lo pretendido por la persona afectada.

Por otra parte, termina la fundamentación en el ejemplo expuesto «tal día [unos seis meses después de comprobarse que el nivel de contaminación era superado] se mide de nuevo con resultado que por fin parece demostrar que ahora ya no es superado». Otra razón insuficiente, por las mismas razones ya expuestas. Todas las actuaciones posteriores a una previa medición tuvieron lugar precisamente porque la contaminación era superior a la admisible; es decir, había infracción aunque sólo fuera a título de simple inobservancia, quizá no sancionable por concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad e incluso buena fe y ánimo cooperador del titular del establecimiento, pero éstas no son razones para no incoar expediente, sino que precisamente el expediente es el lugar o medio donde plasmar todo ello, y particularmente la ocasión para adoptar medidas cautelares, es decir que el reclamante no padezca contaminación. Puede presumirse que a éste no le interesa tanto la imposición de una multa como dejar de padecer los efectos de la contaminación cuanto antes.

En suma, esta Institución detecta una comprensión defectuosa por la Administración de los principios que rigen la potestad sancionadora, los atinentes a la calificación de los hechos como posible infracción y los referidos al supuesto o supuestos determinantes de la apertura del procedimiento sancionador. En lenguaje llano, este modo de razonar sirve para alimentar la sensación de «impunidad», pues mediante hechos posteriores puede enervarse la sanción de hechos anteriores, e incluso puede evitarse la simple apertura de un procedimiento, que no necesariamente ha de terminar en sanción (0205755).

Veamos otro tipo, más concreto y a título siempre de ejemplo, de razones no aptas para desestimar una queja por actividad molesta, ya en el ámbito de la restitución y no estrictamente en el sancionador. Hay un certificado de la Guardia Civil que dice que no se aprecian molestias en el entorno de determinado establecimiento. Pero un certificado de la Guardia Civil no alcanza a desvirtuar el hecho de que los vecinos han alegado después ante esta Institución la persistencia de las molestias o que las han denunciado ante otra sede. En otro caso, resulta que se esgrime una «copia compulsada de una escritura de propiedad que acredita el uso» de una zona de acceso a determinada dependencia que está sufriendo los efectos de las molestias. Pero esta Institución considera que una escritura de propiedad no puede acreditar si el uso de la zona de acceso, sea o no privado, es conforme con la normativa de actividades molestas. En fin, «consta un informe técnico que sostiene la suficiencia de las medidas correctoras», pero es así que un informe técnico de parte puede acreditar que el local está debidamente equipado, pero no sustituye la comprobación municipal, una mínima comprobación material, ni alcanzará a acreditar frente a todos que la corrección es de hecho suficiente si no hay supervisión ni posibilidad de contradicción (0108110).

Tercero, la apariencia de actuación formal con garantía de los derechos del infractor y con olvido de los derechos de los afectados. La existencia de un voluminoso expe-

diente no muestra necesariamente que se haya alcanzado el objetivo de reaccionar eficazmente ante la persistencia de hechos constitutivos de infracción ambiental. Al contrario, sirve para, mediante la apariencia de actuación formal con garantía de los derechos del infractor, mantener a éste en el ejercicio de la actividad, varias veces sancionada y con prueba de que sigue incurriendo en infracción. A esta Institución parece que ante este tipo de casos sobre todo ha de hacerse cesar la actividad inmediatamente con carácter cautelar. La licencia de actividad, también en cuanto autorización sobre uso del suelo, exige, en caso de ser contumazmente incumplida, la adopción de medidas drásticas que obligatoriamente el ayuntamiento ha de ordenar. Cuando se estuvieran ejecutando actos que requieren licencia sin respetar las condiciones, el alcalde, de oficio o a instancia de cualquier interesado, previa comprobación, dispondrá la paralización inmediata de los actos de ejecución. La misma conclusión se obtiene del Reglamento de actividades clasificadas de 1961 y una ya antigua jurisprudencia al respecto, ahora confirmada por el artículo 35.2 de la Ley 16/2002 de Prevención y control integrados de la contaminación, en relación con el artículo 72.2 de la Ley 30/1992 del procedimiento administrativo común.

No se critica que los ayuntamientos observen las formalidades en garantía de los derechos del titular de la actividad molesta, quien incluso ante situaciones de total falta de sustento legal disfruta —como exige la organización de una sociedad moderna— del derecho a defenderse y no encontrarse sin más ante medidas que, mal utilizadas, podrían ser consideradas confiscatorias o abusivas, brutales incluso. Los antecedentes de muchos supuestos que llegan a conocimiento del Defensor del Pueblo muestran a todas luces que se ha excedido con creces el margen, inobjetable, que ha de darse a cualquiera ante una posible infracción de las condiciones de la licencia, margen exigido hasta por la dignidad de una actividad que, aunque molesta, es legítima si se atiende, dentro de ese margen razonable, a los condicionamientos impuestos (0315978).

La falta de aportación por el promotor de la documentación precisa es indiscutiblemente un obstáculo a la consecución de un resultado positivo, pero su presentación no significa que este resultado se haya conseguido ya. Los impactos negativos desaparecerán cuando materialmente desaparezcan, no cuando haya documentación ilustrativa de que van a desaparecer. Dicho de otro modo, las funciones ambientales no terminan en los aspectos documentales, muy importantes pero no decisivos; los aspectos decisivos son los reflejados en la realidad.

La Administración opta por no suspender cautelarmente la actividad porque «el denunciado va procediendo a presentar documentación», pero este criterio no es el previsto legalmente para resolver. También entiende que la clausura hubiera reportado perjuicios de imposible o difícil reparación, razón plenamente admisible si simultáneamente se valoran también los daños y perjuicios ya padecidos por terceros y por los bienes ambientales. Ha de insistirse en que la valoración de los efectos de una medida cautelar como el cese de la actividad es válida si se hace sobre una actividad legítima, pero una explotación denunciada puede muy bien no serlo si se encuentra técnica y documentalmente, administrativamente, por debajo de las exigencias legales. Entre tanto, es preciso tener en cuenta el derecho de terceros a no sufrir molestias ni perjuicios, derechos estos sí legítimos (0220839).

Algunos supuestos de inoperancia, diríase que deliberada, son aquellos en que los ayuntamientos no hacen realidad nada efectivo en la dirección de ejecutar sentencias firmes que ordenan a los ayuntamientos a la clausura de una actividad contaminante. Por ejemplo, se limitan a comunicar al Tribunal, a la vista de un escrito del titular del establecimiento sobre el que pesa la orden judicial de clausura hasta que obtenga la licencia de actividad y de apertura, que «el ayuntamiento ha decidido tramitar la solicitud de licencia que aquél le ha dirigido atendiendo en lo demás al fallo de la sentencia». Esta Institución no puede intervenir en los asuntos que se encuentren en sede judicial, por prescripción expresa del artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Pero según el mismo precepto «ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados». Lo anterior supone que la fase de ejecución de sentencia, que corresponde también al poder judicial en exclusiva, no puede ser objeto directo de investigación por esta Institución. Pero sí es posible, conforme al mismo precepto, tratar los problemas generales planteados en las quejas presentadas, que en lo ahora tratado es el de la ejecución de sentencias. Se trata pues de mostrar al gobierno municipal que las siguientes dos proposiciones no son equivalentes en su forma ni en su significado, son de hecho lógicamente opuestas: declarar la clausura de un establecimiento molesto hasta que obtenga licencia y no declarar la clausura de un establecimiento mientras no obtenga licencia. Esta diferencia no puede haber pasado desapercibida a los ayuntamientos en su diaria labor de gestionar los intereses públicos. No obstante, y para el aseguramiento sobre los hechos, esta Institución se dirige a los órganos judiciales para pedir confirmación de si siguen interviniendo en el caso, pues en el supuesto contrario sí se podría investigar directamente el asunto. En su caso, también se da cuenta de la queja al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley (artículo 13 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), por cuanto de este tipo de quejas podría deducirse que se refieren también al funcionamiento de la Administración de Justicia. Asimismo, se da inmediato traslado de la queja al Fiscal General del Estado (artículo 25.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo) si tras lo que informen los órganos judiciales acerca de la ejecución de la sentencia esta Institución tuviera conocimiento de que ha habido una conducta presumiblemente delictiva. Todo ello sin perjuicio de la referencia en el Informe anual a las Cortes Generales (0424237). Este tipo de supuestos expresan la desnaturalización completa del sistema de control administrativo (municipal) de las actividades clasificadas.

Y cuarto, la posibilidad de enervar una acción material correctora de la contaminación por las meras manifestaciones de la parte interesada en que la corrección no se produzca. Un ayuntamiento puede llegar a informar que «el acto de precinto del local denunciado no tuvo lugar el día fijado porque el titular del establecimiento manifestó que las deficiencias detectadas fueron subsanadas» (0216778), lo que confirma la posibilidad, indeseable casi siempre, de enervar una acción material de precinto de un local por las meras manifestaciones de la parte interesada en que el precinto no tenga lugar. La comprobación de su veracidad y suficiencia quedan para después de paralizarse el precinto.

Debe concluir este apartado con unas breves alusiones al esquema que se considera apropiado de asignación de atribuciones entre los ámbitos municipal y supramuni-

cial, y con unas indicaciones finales sobre supuestos graves de inoperancia administrativa y nula actividad municipal. El Reglamento de 1961 de actividades clasificadas partía del mismo esquema de atribuciones municipal-supramunicipal que hoy figura en la legislación autonómica (por entonces «municipal-gubernativo»), pero las mismas comunidades autónomas, que promulgan estas disposiciones, se sienten poco decididas a intervenir activamente en los procesos de información, mutua cooperación, y sobre todo en los casos extremos de necesidad de sustitución de los ayuntamientos cuando éstos no ejercen sus potestades (02009433). Los problemas, por ejemplo de confrontación política, pueden ser insuperables, y a veces desde luego dignos de ser tomados en consideración, pero esto no excluye la debida aplicación de la ley y la obtención de soluciones.

Algunos casos de inoperancia y falta de destreza en la administración de los recursos públicos son especialmente llamativos y desalentadores. En 0111518 un coordinador veterinario A desconoce que si nuestro escrito, dirigido al parecer erróneamente al «Jefe de la Inspección del área A», ha de ser atendido por el coordinador del área B, adscrito al mismo departamento de la misma administración autonómica, debería entonces haberlo remitido a éste y darnos cuenta. Se trata de una ya antigua regla de ordenación administrativa, actualmente en el artículo 20.1 de la Ley 30/1992 de procedimiento común. De otro modo, además del correspondiente retraso, se obliga a la reproducción suplementaria de documentos con un nuevo retraso. Después de meses por fin obtenemos un informe del veterinario oficial B. Queda confirmada la información ya conocida por otros medios: durante el tiempo en que ha existido una explotación molesta su titular ha carecido de cartilla ganadera y de registro de explotaciones ganaderas para autoconsumo, y ha sido por tanto clandestina. Hechas las comprobaciones e inspecciones tras ser formulada queja ante esta Institución, y con un no pequeño intercambio de escritos entre los diferentes organismos competentes, esta situación sólo parece haber quedado resuelta por la desaparición de la explotación, no comprobada en realidad, y no porque la administración haya logrado su regularización. La intervención de los servicios veterinarios ha sido prácticamente formularia y sin utilidad alguna.

Otro caso de inutilidad práctica de todo un ayuntamiento es el examinado en 0407538, sobre ruido. La Comunidad autónoma y la Guardia Civil efectúan las comprobaciones pertinentes, no el ayuntamiento, y estas intervenciones oficiales ni siquiera son iniciativa municipal sino de la importante actividad gestora que ha tenido que asumir el propio denunciante y, después, de la comprobación por servicios administrativos no municipales. La actuación del ayuntamiento ha sido prácticamente nula. De hecho el expediente apenas contiene documentos elaborados por la corporación, con olvido del principio de impulso de oficio (artículo 74.1 de la Ley 30/1992 de procedimiento común) y con desinterés total en el asunto.

Aunque los problemas relacionados con la telefonía móvil cuentan con un apartado propio, justamente a continuación, debe tenerse en cuenta que muchas de las cuestiones tienen su sede natural en el presente apartado sobre actividades clasificadas. No obstante, y para evitar repeticiones, remitimos al epígrafe siguiente.

14.1.10. Líneas de alta tensión y telefonía móvil

14.1.10.1. Líneas de alta tensión

En respuesta a las quejas, esta Institución suele detectar en los casos más claros, sobre todo por razón de las distancias, que no ha habido demostración ni indicios de que los campos electromagnéticos originados por las líneas de alta tensión (LAT) hayan tenido efectos nocivos sobre la salud. Los casos recibidos no disponen no sólo de una prueba concluyente de la relación entre las enfermedades y las LAT, sino ni siquiera de indicios razonables. Por tanto, el efecto ambiental primordial de estos tendidos es el más que evidente sobre el paisaje, suficiente desde luego para que algunas administraciones, especialmente autonómicas, estén actuando con el fin de que los tendidos aéreos desaparezcan, se entierren o se planifiquen de modo concordante con la ordenación urbanística. En todo caso, este tipo de instalaciones precisan de una evaluación de impacto ambiental y entre los efectos que ha de valorarse se encuentran sin duda los posibles perjuicios a la salud.

Con todo, esta Institución considera los avances obtenidos por algunas administraciones autonómicas mediante instrumentos que, conforme a los estatutos de autonomía y en relación con los artículos 56 a 58 de la Ley 54/1997 de regulación del sector eléctrico, exigen: 1º) Que para la aprobación de nuevas actuaciones de desarrollo urbanístico, las redes de alta y baja tensión para el suministro se prevean en subterráneo salvo que discurren por pasillos eléctricos definidos; 2º) Que las líneas eléctricas aéreas preexistentes, dentro del perímetro de una nueva actuación urbanística y en sus inmediaciones, se pasen a subterráneas o se modifique su trazado, siempre que pueda hacerse a través de un pasillo eléctrico existente o definido por la administración competente; 3º) Que los terrenos utilizables como pasillos eléctricos se definan en los instrumentos de planeamiento general por la administración competente y que en su zona de influencia no haya edificaciones ni se pueda construir en el futuro, con los requisitos, reservas y afecciones necesarios; 4º) Que las líneas aéreas existentes que no se encuentren en la red de pasillos se vayan trasladando a dichos pasillos o se pasen a subterráneas siguiendo un plan de etapas establecido por las administraciones competentes.

Pues bien, estos avances son reflejo de los criterios, que consideramos más vanguardistas en la materia, sostenidos por el Defensor del Pueblo desde aproximadamente 1997 (puede consultarse el Informe anual 1998, apartado 13.6, páginas 470 y siguientes, donde por primera vez se trataba el asunto de forma específica).

La Administración, sin embargo, en ocasiones indica simplemente que la normativa urbanística establece que el sistema general de servicios urbanos debe ser diseñado con el objetivo, entre otros, de promover la canalización subterránea de las LAT. Es una determinación verdaderamente importante, no tanto sin embargo como el margen real de su aplicación práctica en el nivel del planeamiento, y aun menos importante que su aplicación en el nivel de la gestión y de la realidad material, que es el asunto crucial (0316632).

Las quejas disminuyen en número y el tratamiento administrativo es progresivamente mejor. La dificultad principal reside en la financiación y ejecución efectiva de las obras. En un supuesto, especialmente ilustrativo, se muestra cómo el transcurso del tiem-

po sin que acaezcan cambios relevantes producen la lógica desazón en los interesados. En ese caso, la consignación para el soterramiento de las instalaciones figuraba ya en los presupuestos municipales para 2004, aunque aparentemente ya no está en los de 2005. No resulta fácil comprender, a pesar de su lógica, que este tipo de obras de soterramiento, costosas y no triviales, llevan tiempo y pueden resultar pese a todo de importancia o urgencia menor a ojos de los grupos políticos municipales, por ejemplo ante la aparición de otros problemas considerados prioritarios. En estas situaciones, donde el debate tiene carácter político o de selección de alternativas, esta Institución no puede intervenir (9706030).

14.1.10.2. Telefonía móvil

Durante 2004 la tendencia a la disminución del número de quejas en este apartado se ha mantenido, como se señalaba ya en el Informe anual 2003. Ello no quiere decir en modo alguno que se trate de un problema resuelto ni que las quejas recibidas tengan menos importancia. Lo que sí ocurre a todas luces es que la información ha mejorado sensiblemente y esto vale tanto para quienes tienen que proporcionarla, operadoras y administraciones, como para sus destinatarios naturales, la ciudadanía en general.

Acerca de los posibles efectos insalubres de los campos electromagnéticos (CEM) generados por las estaciones de telefonía móvil, el Defensor del Pueblo viene haciendo un seguimiento del estado de la cuestión que, en 2004, ha conducido a manifestar de forma resumida y lo más clara posible el punto de vista de la Institución, tanto a las administraciones como a los reclamantes. Es el siguiente, con reiteración de aspectos ya manifestados a las Cortes Generales en informes anteriores pero también con la actualización de ciertos puntos de vista y conclusiones últimamente recibidas de las administraciones.

Recordemos que las investigaciones se siguen en general con los ayuntamientos y los órganos sanitarios, respectivamente en materias urbanística y de salud pública. Con los primeros son comprobadas las posibles irregularidades consistentes en la carencia de licencia de obras y de actividad, vulneración de alturas máximas edificatorias o incumplimiento de la normativa contra incendios o de prevención y corrección de ruidos y vibraciones. Con el Ministerio de Sanidad y Consumo o con las Consejerías homólogas se examinan los estudios epidemiológicos. Un tercer aspecto investigado es el ajuste de las instalaciones de telefonía a las exigencias de la normativa de telecomunicaciones, singularmente la que fija los niveles máximos de emisión.

Estos tres aspectos, relacionados pero distintos, lógicamente ofrecen al ser investigados diferentes tipos de conclusiones. Salvo en cuestiones sobre ruido y vibraciones producido por las estaciones base de telefonía, los aspectos urbanísticos y ambientales no suelen tener relevancia en cuanto a posibles efectos nocivos de los CEM, aunque en ocasiones sí la tienen. A su vez, y salvo en cuanto se refiere a que las emisiones no sobrepasen los niveles máximos fijados, tampoco suele ser relevante el grado de cumplimiento por la empresa operadora de la legislación de telecomunicaciones. Sin embargo, el Defensor del Pueblo no deja pasar la ocasión, cuando es preciso, de señalar a los ayuntamientos que han de restituir el orden urbanístico o ambiental ante una estación de telefonía que los vulnere. Por el contrario, muy rara vez ha habido casos de infracción de la nor-

mativa de telecomunicaciones que no haya quedado debidamente atajada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que es actualmente el competente en la materia.

Por tanto, el Defensor del Pueblo considera como puntos determinantes de eventuales irregularidades administrativas que podrían tener consecuencias en la materia que tratamos, los efectos sobre la salud de los CEM, los dos siguientes: 1º) La comprobación de que las emisiones no superan los límites máximos, lo que es tratado con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. 2º) La evaluación de daños reales o potenciales a la salud y su causa, es decir, la realización de estudios epidemiológicos o la comprobación de sus resultados, asunto tratado con el Ministerio de Sanidad y Consumo y en ocasiones con las Consejerías autonómicas de salud pública.

Los datos necesarios para la respuesta al primer punto puede encontrarlos cualquier interesado en la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que tiene dispuesta una página web de fácil consulta y con información muy completa (http://setsi.min.es/movil/top_mov.htm). Cuando algún dato no se encuentra disponible en este servicio web es entonces preciso dirigirse a la Secretaría de Estado o a la inspección territorial de telecomunicaciones.

En 2004 esta Institución pidió a la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología, información actualizada sobre los posibles avances en los controles (certificaciones de los operadores, supervisión administrativa) de las emisiones radioeléctricas, las dificultades que estuviera encontrando y una evaluación general del grado de cumplimiento de la normativa. Esta información, solicitada el 21 de abril de 2004, fue recibida el 27 de mayo siguiente. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio informó que por el momento no conocía dato alguno que hubiera podido aconsejar la modificación de las disposiciones vigentes aplicables a las estaciones radioeléctricas de telefonía móvil, es decir el Real Decreto 1066/2001 y la Orden CTE/23/2002, que se basaron en la normativa internacional y fueron promulgadas por actuación coordinada entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología. Acerca de las certificaciones de las operadoras, manifiesta que han venido presentándose conforme a lo regulado y el Ministerio no ha encontrado en las inspecciones efectuadas que haya desviaciones entre los datos de niveles de emisión informados por las operadoras y los niveles comprobados por la Administración. Puede afirmar pues que la normativa se viene cumpliendo al cien por cien en todos los casos.

Los datos sobre estudios epidemiológicos no son de acceso tan fácil y directo, pero también están a disposición del público. Además de los estudios concretos referidos a áreas determinadas, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha encargado o auspiciado estudios más generales. En 2003 las conclusiones eran las del informe sobre CEM elaborado por la Dirección General de Salud Pública y publicado el 14 de noviembre de 2003, que decían literalmente lo siguiente:

«Tras la investigación llevada a cabo, el Comité de Expertos constituido a instancias del Ministerio de Sanidad y Consumo para analizar la incidencia de los campos electromagnéticos (CEM) en la salud concluye que, a la luz de los conocimientos científicos actuales, se puede afirmar que la exposición a campos

electromagnéticos no ocasiona efectos adversos para la salud, dentro de los límites establecidos en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea (1999/519/CE), relativa a la exposición del público a campos electromagnéticos de 0 Hz a 300 GHz; el cumplimiento de la citada recomendación es suficiente para garantizar la protección sanitaria de los ciudadanos; en experimentos de laboratorio, se ha detectado respuestas biológicas que, sin embargo, no son indicativas de efectos nocivos para la salud; no se ha identificado, hasta el momento, ningún mecanismo biológico que muestre una posible relación causal entre la exposición a CEM y el riesgo de padecer alguna enfermedad; a los valores de potencia de emisión actuales, a las distancias calculadas en función de los criterios de la recomendación, y sobre las bases de la evidencia científica disponible, las antenas de telefonía y los terminales móviles no representan un peligro para la salud pública. En cumplimiento del principio de precaución, y a pesar de la ausencia de indicios de efectos nocivos para la salud, conviene fomentar el control sanitario y la vigilancia epidemiológica con el fin de hacer un seguimiento a medio y largo plazo de las exposiciones a campos electromagnéticos».

No obstante, también en abril de 2004 el Defensor del Pueblo solicitó del Ministerio información actualizada. La existencia, en número no despreciable, de estudios que concluyen que los CEM sí producen efectos nocivos y la celebración de simposios cuyas conclusiones critican severamente la postura oficial de las autoridades sanitarias y requieren la revisión de los niveles mínimos de emisión vigentes, aconsejaron cursar esta solicitud. El Ministerio de Sanidad y Consumo la atendió el 3 de mayo de 2004. Decía que las conclusiones de los informes sobre los CEM y salud pública divulgados en la página web ministerial (www.msc.es), a los que viene haciendo referencia esta Institución en sus resoluciones, siguen en el presente siendo válidas. Los expertos revisaron los estudios experimentales y epidemiológicos publicados y no encuentran ninguna asociación entre exposición a CEM o uso de telefonía móvil y determinados cánceres. Similares conclusiones fueron alcanzadas durante un simposio internacional celebrado en Madrid en 2004, organizado por la Fundación Científica de la Asociación Española Contra el Cáncer, cuyas conclusiones adjuntó. El Defensor del Pueblo fue invitado a este simposio y pudo conocer directamente cuanto entonces se expresó por los participantes.

A partir de las anteriores premisas y vista la disconformidad de varios reclamantes y otros interesados con la posición de esta Institución manifestadas en resoluciones concretas, algunas con cierto eco en la prensa, hubo de expresarse lo siguiente. La obtención de conclusiones, provisionales y más en una cuestión que, como los efectos en la salud de los CEM, está sujeta a controversia, no puede ser entendida como falta de imparcialidad o de neutralidad ni que se aleje de la independencia reconocida y exigida por la Constitución y la ley a esta Institución. Otra interpretación llevaría a que el Defensor del Pueblo no pudiese pronunciarse nunca acerca de la regularidad de la actuación administrativa. No siempre es posible reconocer que un ciudadano tiene razón y ha de admitirse que en las investigaciones se llegue unas veces a resultados desfavorables a las pretensiones del reclamante y favorables otras. Si se permite el símil, cuando un juez da la razón a una parte no por ello deja de ser imparcial ni independiente.

La preocupación ciudadana por los efectos sobre la salud de los CEM es legítima y no carece de fundamento. Es por tanto asumida y hecha suya por esta Institución. Es preciso insistir en que el Defensor del Pueblo no tiene el asunto por visto, resuelto y archivado. La naturaleza del problema no lo permite además, pues estamos ante una cuestión muy controvertida. Pero ello no quiere decir que nos encontremos ante la ignorancia total y la perplejidad absoluta sobre los efectos de los CEM sobre la salud.

Ahora bien, esta Institución no puede ni debe entrar en cuestiones tan imbricadas con el conocimiento científico como la que nos ocupa sin contar con el apoyo precisamente del conocimiento científico y técnico. De hecho, lo mismo ocurre con los demás poderes públicos, que no pueden adoptar decisiones sin asesoramiento apropiado y suficiente, no necesaria ni posiblemente un asesoramiento perfecto y total, sobre todo si no existe unanimidad entre los investigadores. Sin embargo y al mismo tiempo, esta Institución ha recibido otras informaciones, según las cuales los estudios que han interpretado los resultados obtenidos como demostrativos de que la exposición a señales de telefonía, que suelen ser extremadamente débiles, es causa de insomnio, cefaleas, depresión y otros, han sido seriamente cuestionados por la comunidad científica porque los métodos de recogida de datos son susceptibles de generar sesgos severos.

Los estudios conocidos por esta Institución más críticos con el Real Decreto 1066/2001 y con las recomendaciones de donde procede concluyen que las recomendaciones de la Unión Europea deben ser reconsideradas, pero no que sean incorrectas o partan de premisas falsas sino insuficientes. A su vez, el Ministerio de Sanidad y Consumo no parece haber encontrado investigaciones que concluyan que los niveles tienen que ser miles de veces inferiores a los vigentes para evitar riesgo biomédico y prevenir la salud pública. Por todo lo cual, a juicio del Defensor del Pueblo la vigente normativa no asegura la protección porque, dado el actual estado de conocimiento, ninguna normativa puede asegurarlo, simplemente se desconoce cuál es el umbral de seguridad total.

El Defensor del Pueblo no ha dicho nunca que la preocupación social por la contaminación electromagnética asociada a la telefonía móvil sea alarmista ni aprensiva o supersticiosa. Más bien, como acaece en cualquier otra materia, la proliferación de reclamaciones carentes de fundamento en las que se denuncian graves daños a la salud puede llevar a un estado social de aprensión, alarma e incluso de superstición, y esto es inaceptable en una sociedad moderna. Esta Institución no considera que pueda ser incluida entre quienes tachan de irracionales o alarmistas las noticias que alertan de la necesidad de tomar adecuadas medidas de precaución. Más bien todo lo contrario, la necesidad de ser precavidos es inobjetable, sobre todo si no disponemos de un conocimiento con resultados concluyentes.

Las críticas que mantienen que estos niveles de emisión vigentes no aseguran una protección para la salud con criterios de prevención, serían hipotéticamente incontrastables desde al menos un punto de vista: si no hay evidencia precisa y unánimemente aceptada de la relación entre los CEM originados por las estaciones de telecomunicación y los daños a la salud, nunca ningún nivel de emisión podrá «asegurar» la protección. En consecuencia, las críticas persistirán y no podrán ser contradichas sino hasta que quede demostrada la relación causa/efecto. Pero la ciencia normalmente no puede demostrar que no existe una tal relación, algo parecido a la demostración de la inocencia, aunque

sí puede obtener evidencias de que probablemente, con mayor o menor grado de certeza, existe o no existe la relación, análogamente a los indicios plausibles de inocencia o culpabilidad. En consecuencia, las críticas, planteadas en tales términos, nunca podrían quedar refutadas. Pero ésta es una cuestión filosófica y de teoría de la ciencia y de la demostración; se alude a ella sólo como acotación o señal de los límites de las investigaciones que acomete el Defensor del Pueblo sobre el funcionamiento de las administraciones, para mantener así el asunto en un ámbito adecuado a las funciones y cometidos de esta Institución.

Es patente que la preocupación ciudadana persiste. Ésta es la principal cuestión que interesa al Defensor del Pueblo. La atención que merece ha de estar presidida por la objetividad, la imparcialidad y la neutralidad.

Ante la diversidad de quejas recibidas ha sido preciso pues, en primer lugar y en orden a aclarar los términos de los problemas y eliminar confusión, identificar aquellos casos en que la preocupación carecía de fundamento, como cuando ante enfermedades reales atribuidas a una estación de telefonía resultó que ésta no se encontraba en funcionamiento ni nunca lo había estado. O aquellos otros donde la pretensión no se encuentra debidamente articulada, como cuando se da pie a pensar que una estación de telefonía puede producir perjuicios a la salud (posibilidad no negada) porque no consta que no se superan los límites reglamentarios de emisión ni la existencia de las certificaciones periódicas. Esta información es ofrecida con normalidad a los solicitantes en casi todos los casos conocidos por esta Institución, por cierto siempre y sin excepción hasta donde tenemos conocimiento mediante certificaciones de conformidad suscritas por técnico competente y con visado colegial. Esta Institución no conoce ningún caso de estaciones de telefonía en funcionamiento que superaran los niveles reglamentarios. Asunto distinto es la adecuación urbanística y el impacto paisajístico y acústico, así como la prevención contra incendios, donde los problemas son reales y la reacción administrativa insuficiente en más ocasiones de las deseables, por ejemplo por retrasos, comprensibles pero evitables (0401878, 0416554).

También persiste la defectuosa comprensión por las administraciones, especialmente las autonómicas, de su papel en esta materia en cuanto relacionada con el ámbito de las actividades clasificadas. No por ser competente la administración estatal en materia de telecomunicaciones deja una consejería o departamento autonómico de tener ciertas atribuciones; unas generales, como la de atender los intereses de los ciudadanos de la Comunidad autónoma aunque versen sobre asuntos que no le competen directamente, por ejemplo interesándose activamente por el asunto, trasladando o pidiendo información a los órganos o administraciones directamente competentes (artículos 3 y 4 de la Ley 30/1992 de procedimiento común), dado que nada de esto queda impedido por la normativa de telecomunicaciones. Estamos ante una posibilidad de promover la participación ciudadana, promoción que corresponde a las instituciones de autogobierno. Con un modo omisivo de proceder es lógico que la administración autonómica desconozca si una estación de telefonía denunciada dispone de licencia municipal, y que entienda que su competencia termina con la aprobación de los planes de implantación. No es ya sólo que entre sus órganos figuren las Direcciones Generales de Tecnología y Comunicaciones, que prestan servicios en materia de telefonía móvil, sino que directamente tienen frecuentemente atribuida la función de ejecutar el plan director sectorial de comunica-

ciones, o instrumentos análogos, de los que los planes de implantación son teóricamente un escalón inferior en la ordenación cuyo último peldaño está constituido por las licencias y las autorizaciones.

Por motivos análogos no cabe calificar positivamente la actuación de las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares en sus relaciones con los ciudadanos cuando dicen que como el plan especial de telefonía móvil para su territorio no ha tenido aprobación definitiva, no resulta aplicable. Esto no significa que una estación de telefonía sin licencia quede legalizada por la falta de tal aprobación, pues se sigue contraviniendo la normativa y además sin plan de implantación. La falta de plan de implantación es un defecto, no un plus de cobertura para las estaciones de telefonía. Las administraciones supramunicipales deben proceder de modo más ajustado a las funciones supletorias inspectora y sancionadora, pues el ayuntamiento puede no estar actuando conforme a sus atribuciones, caso en que aquéllas deben actuar por subrogación o sustitución (0413880).

Muchas quejas recibidas le parecen a esta Institución generadoras de alarma porque no ofrecen indicios de irregularidades ni de daños a la salud, como podría ser por ejemplo que una estación esté en funcionamiento sin tener certificado el nivel de emisión. En los casos extremos de denuncias por daños e insalubridad de antenas que no han sido puestas en funcionamiento, estamos indiscutiblemente ante aprensiones injustificadas porque no hay ningún CEM de los que tratamos, nocivo ni no nocivo, asociado a una estación que no ha funcionado nunca. De persistir este modo de observar e interpretar la realidad puede alcanzarse un estado de superstición o creencia irracional. No quiere esto decir que toda queja por posibles efectos nocivos sea expresión de irracionalidad. Ése era y es el punto de vista del Defensor del Pueblo, no que una queja no haya de ser examinada y, eventualmente, admitida a trámite con el inicio de una investigación; ni que ya esté hecha cuanta investigación científica es necesaria; mucho menos que los estudios que obtienen resultados opuestos a aquellos en que se basó la UE sean merecedores de menosprecio y descalificación.

Por otra parte, no puede compartirse que los efectos en la salud de los CEM vengán determinados, por ejemplo, por irregularidades urbanísticas formales tales como la carencia de licencia de obras, o irregularidades civiles como la falta de autorización de una Comunidad de propietarios. Tampoco puede compartirse que una resolución administrativa o una sentencia judicial sean el canal apto para señalar un riesgo ni su mera posibilidad, sino que su virtualidad vendrá dada por el juicio técnico, médico o científico en que se apoyen. Al mismo tiempo, un acto administrativo o una sentencia no son instrumentos aptos de refutación científica; simplemente, una ley física no puede ser instaurada ni anulada por una sentencia judicial.

Para terminar esta exposición general señalaremos que el 14 de septiembre de 2004 se recibió un extenso informe de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que sintetizamos a continuación, acerca del control radioeléctrico. Trata en tres apartados el plan de inspecciones, las actuaciones de inspección (mediciones en lugares sensibles y una auditoría sobre certificaciones) y otras actuaciones. No es posible aquí dar cuenta de su entero contenido, bastará considerar las siguientes indicaciones:

Además de ser cumplidos con «amplísimo margen» los niveles de referencia vigentes, las emisiones han reducido su valor en 2003 respecto de los del año anterior, que ya estaban muy por debajo de los valores límite, del orden de un 35 por 100 a la baja en los valores medios, sin merma de la calidad del servicio.

La auditoría muestra que las certificaciones han sido realizadas correctamente, y todas las mediciones efectuadas muestran que en todo el territorio nacional los valores de exposición radioeléctrica son muy inferiores a los máximos fijados en el Real Decreto 1066/2001.

El informe destaca las actuaciones en relación con áreas sensibles (clínicas, colegios, parques públicos). El posterior tratamiento de los datos obtenidos, según el plan de inspección (artículo 9 del citado Real Decreto) son puestos en conocimiento del Ministerio de Sanidad y Consumo, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, en función de los ámbitos de interés de cada uno. No ha habido ninguna actuación ni certificación en que haya sido detectada la falta de cualificación profesional de los técnicos que han intervenido.

Esta información de la Secretaría de Estado fue calificada por el Defensor del Pueblo de suficiente. De gran claridad, viene a confirmar el parecer ya expresado en informes anteriores. Como novedad, el informe adjunta una exposición de los métodos de medida, sus rangos de error y las precauciones que han de tomarse tanto para efectuarla de modo que los resultados sean ilustrativos como para poder llegar a conclusiones plausibles. Estas indicaciones son de carácter tan técnico que no parece posible, ni realmente necesario, exponerlas siquiera de forma resumida.

En el momento presente, los efectos constatados en algunas investigaciones no se refieren pues a la exposición a CEM, sino a irregularidades urbanísticas y ambientales de otro tipo (paisajísticas, ruido y vibraciones). Aquí sí hay aún camino por andar y será preciso insistir en el examen de posibles, y patentes en algunos casos, irregularidades en la planificación de las instalaciones de telefonía y de redes en general; así como de los problemas asociados a los CEM, en particular la realidad sobre la organización y funciones en este ámbito de la administración de la ciencia, la investigación y la tecnología, sobre la función pública investigadora, los riesgos del desarrollo y los comités científicos.

No debiera terminar la presente exposición sin mencionarse algunos casos de deficiencias en la fundamentación técnica y jurídica para entender como preceptiva la exigencia de licencia de actividad calificada a las estaciones base de telefonía móvil. Las actividades calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas por la legislación estatal se ajustarán a las normas previstas en la normativa autonómica correspondiente, con independencia de que estén incluidas o no en el nomenclátor, que no tiene carácter limitativo. Esto quiere decir que cualquiera de estas actividades, esté o no nominalmente calificada como tal pero que sea susceptible de generar molestias, peligro, daños, perjuicios o riesgos, ha de ajustarse a la citada normativa.

Entre otras exigencias, para poder desarrollar cualquiera de las actividades sujetas será necesario obtener del ayuntamiento de que se trate la correspondiente licencia. Las estaciones de telefonía disponen de importantes limitaciones técnicas, entre ellas las previstas en el Real Decreto 1066/2001, de modo que su titular no debería obtener tal licen-

cia municipal si antes la administración de telecomunicaciones no dispone de los correspondientes certificados técnicos periódicos y éstos no están a la vista en el expediente municipal, o bien no constan en la comisión de calificación de actividades. En otro caso, el ayuntamiento y la administración autonómica estarían tolerando la presencia en el municipio de instalaciones sobre las que no les consta su no insalubridad y no peligrosidad, tolerancia prohibida por la normativa ambiental. Téngase en cuenta que la clasificación de la actividad es función de sus características potenciales de acuerdo con las normas que establezca la legislación básica estatal, en este caso las atinentes a la salubridad contenidas en el Real Decreto citado.

Por otro lado, en muchos casos conocidos por esta Institución las estaciones de telefonía tienen componentes molestos (ruido) que han de ser supervisados por el ayuntamiento, nuevamente conforme a la normativa de actividades clasificadas (0210624).

14.2. Urbanismo

14.2.1. Progresiva integración del urbanismo y el medio ambiente

El derecho a una vivienda digna, la utilización racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra, sin duda, el suelo, la defensa del patrimonio histórico-urbanístico, la participación de la comunidad en las plusvalías creadas por la actuación pública, la necesidad de regular el uso del suelo de forma que se impida la especulación de los terrenos, son principios que recoge nuestra Constitución y, que, por tanto, deben impregnar la legislación sobre el suelo y la edificación. Una simple aproximación al ordenamiento jurídico revela que los poderes públicos han sido sensibles a estos principios constitucionales, hasta tal punto que puede afirmarse que la legislación sobre el medio ambiente, la ordenación del territorio o el patrimonio histórico artístico, ha progresado de manera significativa.

En efecto, las primeras manifestaciones de la legislación autonómica sobre este conjunto de materias se produjeron precisamente sobre la ordenación del territorio. La evolución normativa revela el progresivo aumento del conocimiento de los problemas territoriales y de las técnicas de intervención, lejos de los primeros planteamientos legislativos excesivamente abstractos. Hoy nos encontramos ante una segunda generación de disposiciones sobre ordenación territorial, en términos generales, de las que constituyen muestras evidentes las leyes de ordenación territorial de las Illes Balears y de la Comunidad Canaria, que utilizan instrumentos eficaces, como son las Directrices de Ordenación Territorial, que vienen a condicionar de forma considerable la ordenación urbanística municipal. Una de las peculiaridades más destacables de esta nueva legislación es la tendencia a la integración de la regulación del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, a diferencia de los planteamientos anteriores caracterizados por el aislamiento de cada una de aquellas materias y el predominio de la normativa urbanística sobre las legislaciones ambiental y de ordenación del territorio. Es, por tanto, una nota característica del momento actual la progresiva importancia de la legislación sobre ordenación territorial y ambiental incluso como condicionante de la legislación y de la ordenación urbanísticas que quedan sometidas a las limitaciones que aquella les impone y que vienen a sumarse a los de la propia legislación urbanística. Así pues,

y al hilo de lo que apuntó el Defensor del Pueblo en el Informe parlamentario correspondiente al año 2003, afortunadamente cada vez es más frecuente encontrar el concepto de «desarrollo sostenible» en la exposición de motivos de la legislación urbanística, territorial, turística, ambiental, etc., enfocado desde el punto de vista de que dicho concepto no es contrario al desarrollo o desarrollo económico sino que más bien trata de no agotarlo para que las generaciones venideras puedan seguir progresando. En efecto, en nuestro país el extraordinario incremento de los nuevos desarrollos urbanísticos en las últimas décadas, ligados en parte al proceso de concentración de la población en las ciudades, pero también, en no menor medida, al auge del turismo y al fenómeno de la generalización de la segunda residencia, ha propiciado unas pautas de ordenación que, precisamente por ello, se han calificado de «desarrollistas». De ahí que haya sido la expansión urbana, con diferentes intensidades y tipologías, la que ha presidido el planeamiento urbanístico durante la segunda mitad del siglo XX, hasta el punto de considerar el número de viviendas nuevas construidas en un municipio como un índice para medir su dinamismo y prosperidad. Muestra de ello lo constituyen los datos que arroja un pormenorizado estudio del Instituto Geográfico Nacional realizado con satélite de alta resolución y que ofrece una detallada información del cambio de usos del suelo en España. Revela este trabajo que entre los años 1990 y 2000 las zonas urbanizadas en el territorio nacional aumentaron un veinticinco por ciento (25%) mientras que la superficie forestal perdió doscientas cuarenta mil hectáreas. El mapa además muestra un aumento espectacular de la construcción en el litoral mediterráneo y en Madrid, cuya superficie construida o en ejecución ha aumentado en treinta mil hectáreas. La cuestión es compleja y no es momento de abordarla en el presente Informe anual. Bastará señalar que esa perspectiva «desarrollista» a ultranza es la que empieza a ponerse en cuestión con criterios de sostenibilidad, preocupación que precisamente ha comenzado a calar en estos últimos años y que se ha traducido ya en importantes decisiones encaminadas no solo a evitar nuevos desarrollos en determinados ámbitos, sino también a frenar procesos en curso, en unos casos mediante redefinición de sus objetivos y en otros, incluso, impidiendo su consumación mediante el establecimiento de un régimen especial de protección para el territorio en que su localización estaba prevista.

No obstante, y a pesar de que, como se decía anteriormente, son evidentes los esfuerzos por parte de las comunidades autónomas para alcanzar la máxima integración de ambos conceptos: urbanismo y medioambiente, a través de la promulgación de leyes y aprobación de ambiciosos planes de ordenación del territorio, sin embargo es también evidente que aún queda mucho camino por recorrer. Un claro ejemplo de esta aún deficiente integración entre la regulación del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, puede encontrarse en la situación que existe en la actualidad en la sierra de Madrid. En efecto, más de diez mil hectáreas pertenecientes a treinta y siete municipios distintos es la zona sobre la que el gobierno regional está elaborando el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama que establecerá fuertes restricciones urbanísticas e incluso grados de protección máximos. Mientras se elaboran dichos trabajos, sin embargo, muchos de los municipios afectados se apresuran —algunos de ellos incluso con sorprendente interés tras años de paralización— a poner en marcha nuevas actuaciones urbanísticas, tanto para consolidar los restos del suelo urbano como para iniciar el desarrollo de sectores urbanizables, obedeciendo, de este modo,

a la presión inmobiliaria, cada vez mayor en esta zona. Al mismo tiempo, otros municipios afectados no cesan en su empeño de revisar su planeamiento antes de la entrada en vigor del citado plan de ordenación, con el fin de recalificar la mayor superficie posible para viviendas y nuevos equipamientos. Los graves retrasos que está sufriendo el citado plan de ordenación no contribuyen en modo alguno a mejorar esta situación de incertidumbre y descoordinación. Al contrario, ante esta evidente demora, la Comunidad de Madrid, a instancia de los ayuntamientos afectados, suavizó la estricta disposición de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que establece que durante la tramitación de este plan no pueden otorgarse licencias o concesiones «para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica» sin informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente. Y lo hizo con una modificación que exime de este filtro medioambiental a las obras que se realicen sobre los suelos clasificados como urbanos, por estimar que no existe riesgo alguno de alteración de los valores naturales. De este modo, cualquier promotor que desee acometer la construcción de viviendas, de acuerdo con lo establecido en las ordenanzas municipales, no tendría más que solicitar la preceptiva licencia municipal para iniciar las obras. Otro ejemplo más de la aludida falta de integración, lo constituiría la actual tendencia constructora que impera en el monte Abantos, y más concretamente en su ladera que, según han denunciado algunas organizaciones ecologistas, aprovechando también la demora que está sufriendo la aprobación del ansiado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, se ha visto brutalmente invadida por centenares de construcciones de viviendas unifamiliar y colectiva, centros comerciales, etc., convirtiendo uno de los entornos más bellos del municipio de San Lorenzo de El Escorial, que además constituye una de las zonas de mayor valor ecológico de la Comunidad de Madrid, en un auténtico núcleo de población. Los ejemplos descritos ponen de relieve que aún no se halla plenamente asumida «la concertación de actuaciones» como criterio rector para establecer programas sostenibles, y la necesidad de que las propias administraciones cooperen entre ellas. Cada municipio, en efecto, ha de tener autonomía para autoorganizarse y establecer proyectos de actuación y modelos de gestión, pero estas competencias deben ser compatibles con la necesaria coordinación con otras estructuras territoriales, como son las comunidades autónomas, cuyo papel, desde luego, es esencial para garantizar el desarrollo sostenible de su territorio.

14.2.1.1. Técnicas para garantizar un desarrollo urbanístico sostenible

Esta Institución ha podido constatar en el curso de las investigaciones que ha llevado a cabo, que existen dos derivaciones importantes vinculadas a la sostenibilidad. En primer lugar una interesante insistencia en los procesos de renovación urbana o, en general, de rehabilitación integral de espacios, cuyo interés radicaría precisamente en sacar un mayor aprovechamiento de zonas ocupadas o edificadas, mediante su remodelación, antes de seguir avanzando en nuevos procesos de urbanización. En efecto, afortunadamente cada vez es más frecuente la adopción de medidas por parte de las Administraciones municipales y autonómicas encaminadas a eliminar los problemas que padecen determinadas barriadas de algunas ciudades con el fin de modernizarlas, eliminando el carácter marginal que en la mayoría de los casos ostentan, todo ello a través de actuaciones urbanísticas que además consiguen el efecto de integrarlas en el conjun-

to de la ciudad. Destaca la iniciativa de algún alcalde para buscar fórmulas jurídicas que permitan «compensar» a la iniciativa privada con derechos urbanísticos en otras actuaciones municipales, cuando participen en operaciones de rehabilitación en las que no obtenga rentabilidad económica. De este modo las promotoras contribuyen a recuperar manzanas enteras que suelen estar en zonas deprimidas en el centro de las ciudades, a cambio de otros beneficios como, por ejemplo, la modificación de usos de otros terrenos o inmuebles como locales, bajos o solares que tenían un carácter no residencial en el planeamiento general. Asimismo ha podido comprobarse a través de los medios de comunicación que también la iniciativa privada apunta hacia este tipo de actuaciones, como así los reflejan las propuestas sobre el Plan de Revitalización del Centro Histórico de Madrid, encaminadas a buscar fórmulas de cooperación, como la constitución de sociedades mixtas público-privadas o el recurso al agente rehabilitador (F0100079, 9913435, 0112002, 0206523 y 0315753).

La segunda derivación importante vinculada a garantizar un desarrollo sostenible es la llamada técnica de la reclasificación —e incluso desclasificación— del suelo a través del planeamiento, cuyo objetivo primordial se dirige a evitar el consumo indiscriminado de suelo urbanizable. Son frecuentes las quejas y reclamaciones de ciudadanos que exigen una indemnización por los perjuicios causados a consecuencia del establecimiento en determinadas leyes autonómicas (especialmente en las comunidades insulares) de un régimen de protección especial para determinados terrenos clasificados como urbanizables por el planeamiento urbanístico. Sin perjuicio de que cada supuesto ha necesitado un análisis independiente que no posibilita una resolución uniforme por parte del Defensor del Pueblo, sí puede afirmarse que, por regla general, esta Institución no cuestiona nunca —o casi nunca— la facultad de cambiar la ordenación. Al contrario, en sus resoluciones afirma rotundamente que la Administración ostenta en plenitud el *ius variandi* de la ordenación urbanística, potestad ésta, que responde a las exigencias del interés público, y cuyo límite se encuentra en la congruencia de las soluciones propuestas con las líneas directivas que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que, frente a ello, puedan prevalecer criterios particulares, a menos que se demuestre que lo propuesto por la Administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado. Por lo tanto, el problema jurídico que se suele analizar en estas quejas es la procedencia o no de indemnizar a consecuencia de esos cambios que legítimamente pueden introducirse en la ordenación. No hay, en principio —y así se anuncia a los formulantes de las quejas—, dificultad alguna para cambiar la ordenación urbanística en vigor, por razones de protección de la naturaleza o por la reconsideración de un modelo de desarrollo territorial que ya no se estima adecuado, pudiendo afectar esta decisión normalmente a suelos urbanizables, es decir, sin plan parcial aprobado, con plan parcial aprobado pero sin ejecutar o con plan parcial en curso de ejecución (0110770, 0310363, 0314411, 0317088, 0413659, 0420110, 0420894 y 0421005).

La situación puede tener transcendencia a la hora de determinar si procede o no indemnizar y cuáles son los conceptos a tener en cuenta para su determinación, pero en ningún caso impide la reclasificación del suelo. También puede afectar a suelos no urbanizables o rústicos, en los que se establezca un régimen de protección más estricto que

el previsto por el planeamiento modificado. Aquí también se plantean problemas indemnizatorios, pero tampoco es cuestionable, en principio, la facultad de reforzar la protección. Menos frecuentes, podría incluso afirmarse casi inexistentes, son las reclamaciones por la desclasificación de suelos urbanos, en concreto de aquellos que son formalmente urbanos por cumplir los requisitos legales aplicables y tener de este modo determinados elementos de urbanización: viales, abastecimiento de agua, etc., pero que sin embargo aún no están edificadas. Como ya se ha indicado, no ha tenido la oportunidad esta Institución de pronunciarse al respecto, aunque no parece, a priori, descabellada o inviable la hipótesis de desclasificar y modificar así la ordenación de un suelo formalmente urbano, sobre el que no se ha consolidado la edificación, sino que podría tenerse en cuenta en aquellos casos en que la urbanización prevista y ejecutada está claramente sobredimensionada, basando dicha decisión, bien en la conveniencia de reducir las densidades previstas o bien en garantizar su preservación del proceso edificatorio. Deben evitarse, sin embargo, las reclasificaciones de suelo urbano consolidado a otra categoría de suelo, dado que resultados similares a los que se propone con esta medida, se pueden alcanzar, en este caso, aplicando otras técnicas o figuras posiblemente más apropiadas, como por ejemplo, los programas, a los que antes se aludía, de rehabilitación integral.

En cualquier caso, y a modo de conclusión, se debe resaltar una vez más que, en el criterio de esta Institución, la sostenibilidad en el desarrollo urbanístico y, consecuentemente, la utilización racional del suelo como recurso natural, puede exigir la reconsideración de los criterios de ordenación urbanística a través de la alteración de la clasificación del suelo, siendo el supuesto más típico —aunque no deben descartarse otros— la desclasificación de suelos urbanizables para impedir su transformación urbanística, mediante su clasificación como suelo no urbanizable, técnica que a pesar de que constituye una medida primordial para impedir la destrucción de la naturaleza, sin embargo no se emplea por el planificador con la frecuencia que sería deseable. (0411002, 0214171, 0306221 y 0420437).

14.2.1.2. Medidas de protección del medioambiente en el planeamiento urbanístico

Pero sin duda, son los planes urbanísticos los instrumentos más eficaces para el logro de muchos objetivos de carácter ambiental. La protección medioambiental a través de estas técnicas se produce a través de dos vías. En primer lugar, a través del modo en que la urbanización es llevada a cabo, pudiendo atender a objetivos tan diversos como la integración de zonas verdes y espacios libres, controlando y reduciendo la transferencia de residuos, racionalizando los impactos del turismo de masas y de las actividades de ocio, etc. La segunda vía por la que el urbanismo puede intervenir en el medio ambiente es mediante la selección de suelos que van a ser susceptibles de acoger el proceso de urbanización, en la medida en que los procesos de urbanización y edificación, como actividades esencialmente transformadoras, también son potencialmente agresoras del medio ambiente. Es precisamente esta segunda vía, las medidas de protección ambiental que los planes urbanísticos establecen respecto del suelo no urbanizable, y la propia clasificación como tal de los terrenos, la que genera el mayor número de quejas ante esta Institución.

En efecto, puede advertirse que paulatinamente las administraciones públicas competentes en materia de planeamiento van tomando conciencia de que es preciso introducir en estos instrumentos medidas de protección del medio ambiente como aquellas tendentes a garantizar la conservación de la naturaleza, que pueden tener como objeto todos los recursos naturales, incluidas la fauna y flora, y además introducir condiciones sobre el desarrollo urbanístico de las zonas rurales para su compatibilización con la protección del medio ambiente, estableciendo, o bien zonas que deban ser especialmente protegidas o que deban desarrollar una ordenación ambiental concreta, o bien determinaciones que condicionen el desarrollo de los núcleos rurales. Incluso los planeamientos menos ambiciosos en este sentido, también introducen medidas con una cierta trascendencia ambiental como las limitaciones relativas a los usos constructivos en general, medidas más propias de la ordenación urbanística que tienen que ver con la prohibición de usos y aprovechamientos de suelo en cuanto recurso natural, así como aquellas tendentes a garantizar la adaptación al entorno natural de las construcciones. A pesar de que pueda ser criticable la amplitud y diversidad de contenidos de carácter ambiental que puedan ser integrables en los planes urbanísticos, lo cierto es que ya se vislumbra una cierta normalización legal de importación de todas estas medidas de protección del medio ambiente en los planes urbanísticos, hasta el punto de que éstos pueden contener medidas que, a pesar de tratarse de determinaciones no estrictamente medioambientales, en la práctica funcionan como el resto de las medidas de conservación de la naturaleza.

Pese a esta progresiva integración normativa, sí es preciso reseñar, no obstante, que se ha constatado una cierta resistencia por parte de los propietarios de terrenos a que se introduzcan en los planes generales estas medidas de conservación de la naturaleza u otras limitaciones de usos y aprovechamientos del suelo, cuando éstas les afectan directamente, limitando las posibilidades de desarrollo urbanístico de sus terrenos (0026648, 0308196, 0411002, 0420437 y 0421069).

En estos casos, una vez sentados los precedentes expuestos anteriormente, únicamente resta exigir a los ayuntamientos que realicen una motivación suficiente acerca de por qué son terrenos no urbanizables aquellos que quiera clasificar como tales. Deben constar las razones que llevan a la Administración a clasificar un terreno como no urbanizable en función de los criterios aplicables y previstos en el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, incluyéndose en esta categoría, a tenor de dicho precepto, tanto los terrenos incompatibles con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público; como aquellos otros que el planeamiento general considere necesario preservar debido a la concurrencia de los valores anteriormente señalados o bien por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística. Es cierto que la aplicación de estos criterios, aunque reglados, contiene un cierto margen de apreciación administrativa. De ahí la insistencia que constantemente esta Institución traslada a las administraciones públi-

cas de que se profundice en la imperiosa necesidad, por un lado, de la motivación exhaustiva de sus actos y resoluciones y, por otro, de no incurrir en arbitrariedad en el ejercicio de ese margen de apreciación —que no discrecionalidad— de que dispone la Administración pública. En conclusión, el respeto a los principios tales como el de igualdad, cuya contravención equivale a arbitrariedad, el de coherencia y racionalidad, y el de motivación, viene a garantizar el buen obrar de la Administración en la adopción de decisiones en materia de clasificación del suelo, y, por tanto, también de clasificación de suelo no urbanizable.

Sin embargo, justo es decir que, en sentido contrario, también los ciudadanos formulan reclamaciones cuando estiman que los planes autorizan actuaciones urbanísticas que consideran agresivas con el medio ambiente, o que alteran o destruyen espacios naturales, o que, sin ser actuaciones tan agresivas, prevén desarrollos urbanísticos sobre espacios naturales de indudable valor e interés (F0400039, 0112210, 0302744, 0306032, 0310280, 0411181, 0413659, 0420110 y 0317244).

Mención especial merece en este apartado aquellas quejas en las que se denuncia el impacto que la construcción de grandes infraestructuras tiene en el medio ambiente. En efecto, es indudable que la implantación de grandes autopistas, embalses, vías férreas, aeropuertos o trasvases, por poner algunos ejemplos, conlleva necesariamente la integración en el paisaje de grandes instalaciones que, por regla general, por su dimensión y trascendencia, en muchos casos, a nivel nacional, sólo pueden ubicarse en un entorno natural y, por ello, no urbanizado. Por ello, es obvio también que la repercusión que estas iniciativas tienen en el planeamiento urbanístico afecta, en la mayoría de los casos a las determinaciones relativas a los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, e incluso como suelo no urbanizable especialmente protegido. Tanto como si el proyecto de infraestructura ha sido previsto en un previo plan sectorial como si no, lo cierto es que la ejecución del proyecto vincula al planeamiento urbanístico y exige su adaptación a las nuevas circunstancias. La aproximación a las grandes infraestructuras como redes públicas con naturaleza propia, previstas en instrumentos ajenos a los urbanísticos exige, por tanto, que su integración obligada en el planeamiento urbanístico parta de una labor de coordinación de la actividad de las distintas administraciones públicas con competencias concurrentes sobre un mismo ámbito territorial. Con base en esta premisa, se comprende perfectamente que la construcción de una infraestructura con dimensión territorial, independientemente de que deba figurar en el planeamiento urbanístico como sistema general, no constituye una manifestación de la ejecución de tal instrumento de planeamiento, pues estas infraestructuras tienen su reflejo en los planes urbanísticos como una reserva de suelo impuesta al propio planificador; resultado de la necesaria coordinación-imposición de las competencias concurrentes de las administraciones públicas superiores sobre un mismo espacio físico. En ocasiones, esta imposición trae causa de la previsión de estas actuaciones en los planes territoriales que, en cuanto instrumentos de planeamiento vinculantes, se imponen a las determinaciones de los planes urbanísticos. Y en otros casos, la adaptación al planeamiento tiene origen en la aprobación de proyectos de infraestructura promovidos por las administraciones públicas autonómica o estatal. En otras palabras, estas infraestructuras de dimensión o trascendencia territorial figuran en instrumentos de planeamiento de naturaleza territorial que, debido a la eficacia de estos planes e instrumentos, o bien

vinculan directamente a los planes urbanísticos, o bien prevén los mecanismos necesarios para adaptar el planeamiento urbanístico a las determinaciones de los proyectos y planes territoriales.

Por lo tanto, se llega a una conclusión evidente: las infraestructuras supramunicipales se prevén en instrumentos de programación y planificación de naturaleza sectorial y/o territorial y no urbanística, en coherencia con su propia dimensión y con las administraciones competentes para su aprobación. Otra cosa distinta es que tales infraestructuras deban figurar como sistemas generales, como manifestación de la necesaria coordinación entre las administraciones competentes y de la naturaleza integradora de los instrumentos de planeamiento general. Este resultado coordinador e integrador tiene su reflejo generalizado en la legislación sectorial (puertos, sector ferroviario, aeropuertos, etcétera).

El otro conflicto que genera la integración de grandes infraestructuras no es la adaptación de los instrumentos de planeamiento derivada de dicha actuación, sino la afeción al medio ambiente de dichas actuaciones. Este conflicto tiene una vía de resolución basada en las técnicas preventivas de control del impacto ambiental de las actuaciones planificadas y proyectadas, esto es, la evaluación de impacto ambiental. El control del impacto ambiental de grandes infraestructuras ha sido ampliamente tratado por esta Institución en informes parlamentarios correspondientes a años anteriores, por lo que no procede en este momento extenderse más allá de lo expuesto.

No obstante, sí cabe destacar la queja que se recibió en esta Institución, a través del Procurador del Común de Castilla y León, formulada por la Asociación Real Academia de Historia y Arte de San Quirce de Segovia denunciando la pasividad de las administraciones públicas ante el deterioro del paisaje, de la antigua organización del territorio y del patrimonio cultural que se está produciendo en la provincia de Segovia como consecuencia de la ejecución de una serie de grandes obras públicas (carreteras, autopistas, ferrocarriles, embalses) que desde hace unos años se vienen proyectando y ejecutando, a su juicio, sin control ni planificación alguna, causando un grave impacto en los valores —paisajísticos, medioambientales, culturales, etc.— que siempre han estado presentes en la provincia.

Dada la preocupación mostrada por la Asociación formulante de la queja, se solicitó al Ministerio de Fomento y a la Confederación Hidrográfica del Duero que, en el marco de sus respectivas competencias, emitiesen un informe sobre las cuestiones señaladas en la misma, en el que se indicase si las infraestructuras descritas estaban contempladas en algún instrumento de planificación territorial y si se habían previsto por dichas administraciones los impactos negativos que describía la referida Asociación y en qué medida afectaban a los valores paisajísticos, naturales, medioambientales y culturales.

En la información remitida por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento se constató la observancia de todas las precauciones legales, en lo que a la previsión y ejecución de carreteras, autopistas e infraestructuras ferroviarias se refiere, comprobándose que se habían estudiado las diferentes alternativas, antes de fijar finalmente el trazado más adecuado, compatible con la planificación urbanística de la ciudad de Segovia, y además con el mínimo impacto ambiental posible. Asimismo se afirmaba por el Ministerio que se había llevado a cabo para ambas

infraestructuras —ferroviarias y carreteras— la evaluación de los impactos ambientales de los distintos proyectos y de las obras, mediante el procedimiento reglado de evaluación de impacto ambiental, con el examen de los daños que podrían producirse y sus remedios. Dicho análisis determinó en estos supuestos la viabilidad ambiental de los proyectos, exigiéndose una serie de medidas correctoras que fueron debidamente recogidas en las declaraciones de impacto ambiental. Por su parte, se constató asimismo que se había actuado con regularidad, solicitando la colaboración —a través de convenios— con organismos e instituciones científicas de reconocido prestigio, a los efectos de tener en cuenta su opinión para garantizar la preservación de determinados aspectos del medio, de singular importancia. Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Duero informó que no le constaba que en la construcción de las obras públicas descritas se hubiesen causado daños al dominio público hidráulico, refiriéndose concretamente a la regulación del río Eresma, objeto de un anteproyecto y estudio de impacto ambiental redactado en el mes de julio de 2002, fecha a partir de la cual se había iniciado la tramitación medioambiental con la correspondiente información pública, que culminó con la obtención de la declaración de impacto ambiental.

En definitiva, la actuación de ambas administraciones en este asunto no pudo calificarse de irregular, sin perjuicio de la necesaria comprobación de que las mencionadas infraestructuras se incardinasen correctamente en las determinaciones de ordenación territorial de Segovia, aspecto éste que constituye el objeto de la investigación iniciada por el Procurador del Común, institución a la que, como ya se ha comentado, la Asociación compareciente dirigió inicialmente su queja, por ser materia de su competencia.

En la actualidad, las actuaciones permanecen abiertas a la espera de que se informe acerca de los aspectos referidos a las propuestas de nuevos embalses para la provincia (0414030).

14.2.1.3. Previsión en el planeamiento general de emplazamientos adecuados para albergar usos industriales

Reflejo de esta creciente preocupación advertida tanto en las administraciones públicas como en muchos sectores de la sociedad, por crear un «urbanismo sostenible» en las ciudades, lo constituyen precisamente las continuas modificaciones y revisiones de planeamiento que, según ha podido comprobar esta Institución en sus investigaciones, se impulsan en muchos municipios a los efectos de crear polígonos industriales que puedan acoger empresas y actividades, que en la mayoría de las ocasiones se hallan instaladas de forma desordenada por todo el término municipal, y lo que es más grave incluso se pueden encontrar en el propio casco urbano, causando a sus habitantes serias molestias, no sólo por el ruido que causa la maquinaria que emplean, sino también por la existencia de vertidos y los olores insoportables que normalmente provoca su actividad. En efecto, la falta de suelo industrial constituye uno de los mayores problemas con los que se encuentran muchos municipios en cuanto a su expansión socio-económica se refiere, careciendo, por tanto, de superficie donde materializar las iniciativas empresariales. Esta realidad que mantiene encorsetadas las posibilidades de crecimiento de las industrias, propicia en la mayoría de los casos un evidente desajuste en el siempre deseable desarrollo armónico de una ciudad, circunstancia que conlleva un replanteamiento no

sólo en los servicios que los ayuntamientos deben prestar a sus vecinos, sino también para aquellas empresas que, como se decía anteriormente, se instalan de forma diseminada, mezclándose en muchos casos con las propias viviendas, y generando de este modo considerables inconvenientes en materia de calidad de vida de los ciudadanos. Las repercusiones de esta problemática son bastante más serias que unos simples ruidos sin que estos puedan desdeñarse tampoco: la falta de suelo provoca que las empresas no puedan ampliar sus instalaciones, la imposibilidad de acoger nuevos proyectos empresariales y, en definitiva, la pérdida de puestos de trabajo y el menoscabo en la calidad de vida y las esperanzas de futuro de estas poblaciones. Por ello esta Institución desde luego valora positivamente el esfuerzo y el trabajo de estos ayuntamientos en la línea de impulsar modificaciones de planeamiento a los efectos de garantizar la existencia de emplazamientos adecuados para las industrias existentes en sus municipios. No obstante se ha de garantizar, eso sí, la viabilidad del lugar elegido, que debe responder a la necesidad de crear un espacio destinado a albergar expectativas de crecimiento del municipio, no sólo desde un punto de vista industrial, sino también desde el punto de vista de la mejora de los equipamientos y la preservación de posibles valores naturales, medioambientales, culturales y paisajísticos, valores todos ellos cuya conservación y protección deben ser la base de cualquier desarrollo que pretenda llevarse a cabo (0316586, 0413659 y 0427456).

14.2.2. La participación ciudadana en la planificación urbanística

Finalmente resta sólo referirse al gran número de quejas que también en relación con el planeamiento municipal, recibe esta Institución de ciudadanos que año tras año denuncian la falta de información que facilitan los ayuntamientos en los procesos de redacción y tramitación de sus planes generales y especialmente de las modificaciones de éstos. En efecto, citando el caso de la ciudad de Madrid, desde que se aprobase el Plan General de Ordenación Urbana actualmente vigente, se han aprobado más de un centenar de modificaciones que han supuesto una alteración sensible del modelo inicial. Como se ha dicho anteriormente nada puede objetarse a dichas modificaciones realizadas por la aparición de nuevas necesidades en la ciudad y en el legítimo ejercicio del *ius variandi*, que, en principio, no puede verse constreñido ni limitado por la alegación de derechos adquiridos o intereses particulares fundados en anteriores instrumentos de planeamiento. Sin embargo la transformación de la ciudad que suponen algunas de estas modificaciones que vienen a alterar movilidad, accesibilidad, densidad de población, usos, etc., exige, cuando menos, una intensificación de la participación ciudadana durante su elaboración y posterior tramitación para asegurar su legalidad, acierto y oportunidad, en cuanto que es precisamente la intervención de los ciudadanos la que contribuye a dotar de legitimidad democrática a dichas modificaciones de planeamiento. Ciertamente, cuando se promueve la modificación de un plan, el procedimiento de tramitación reglamentariamente exigible, ya no incluye la participación ciudadana, que sí intervino en la formación, y en la revisión del plan que se pretende modificar. Este hecho, que suele pasar desapercibido para las administraciones públicas, exige que el nivel de discrecionalidad en la modificación sea más restrictivo que el que se reconoce en la revisión, dado que se está alterando un plan en cuya elaboración ha participado la ciudadanía, sin convocar ahora su concurrencia ni requerir su opinión. Tal y como demuestra la experiencia urbanística en nuestro país, no es posible pretender que la simple informa-

ción pública puede garantizar esta participación, porque el nivel de respuesta en uno y otro caso presenta una diferencia abismal. Es cierto que la participación ciudadana es escasa en la elaboración de los planes, pero el de respuesta en la información pública de las modificaciones es prácticamente nula y no es, desde luego, por desinterés, tal y como algún Ayuntamiento ha llegado a afirmar. Nada hay que pueda afectar más directamente a los ciudadanos que las alteraciones del entorno en el que viven. Es la complejidad del lenguaje, de los instrumentos y de la técnica comúnmente utilizados, lo que dificulta o imposibilita esta participación. En efecto, es práctica habitual —incluso en pequeños municipios— que en el momento de exponer a información pública el planeamiento que se pretende modificar, en lugar de presentar una documentación clara y concisa, se muestre un enorme volumen de documentos, la mayoría de ellos eminentemente técnicos, para cuya interpretación y entendimiento se precisa de ayuda profesional cuyo coste deben asumir los ciudadanos.

La participación ciudadana se hace si cabe más necesaria si tenemos en cuenta que desde hace años los ayuntamientos españoles tienden a hacer un urbanismo concertado, basado en convenios con los operadores privados, siendo, por tanto, más que probable que los cambios que se introduzcan en los planes, respondan a intereses particulares. El urbanismo por convenio ha sustituido el planeamiento, con garantías de control y seguridad ciudadana, por el pacto, quedando a merced de los acuerdos municipales.

Es por todas estas circunstancias, y además teniendo en cuenta el constante número de quejas en las que los ciudadanos denuncian el hermetismo de la Administración, tanto durante la elaboración del planeamiento —y sus modificaciones— como cuando éste ya ha sido aprobado, lo que ocasiona que carezcan de una información suficiente para conocer en qué medida les va a afectar la previsión del plan y en qué periodo de tiempo se va a llevar a cabo, por lo que esta Institución debe insistir una vez más en la necesidad de que los procesos de información pública sean más efectivos, con profunda difusión entre los ciudadanos mediante la utilización de lenguajes comprensibles y foros adecuados (0313743, 0316412, 0400795, 0402434, 0402851, 0410966 y 0425932).

14.2.3. Ejecución de planeamiento

14.2.3.1. Sistemas de ejecución clásicos

La regulación del mercado del suelo tendente al abaratamiento de la vivienda, exige como condición primera y básica el incremento de su oferta, que sólo se logrará si el régimen del suelo, el planeamiento, los sistemas de actuación y la gestión urbanística, son objeto de una regulación adecuada, arbitrándose medidas para reducir el tiempo que los promotores emplean hasta que obtienen todos los permisos necesarios para iniciar la construcción, pues no parece que existan dudas en cuanto a que agilizar el proceso promotor contribuye a que no se disparen los precios de la vivienda.

No obstante, se imputa a la gestión urbanística en su sentido estricto el defecto de ser demasiado lenta debido a la excesiva complejidad de los procesos administrativos a los que está sometida. En efecto, como viene destacando el Defensor del Pueblo en sus informes anuales, los sistemas de actuación tradicionales presentan problemas muy reiterados que, por conocidos, exigirían fórmulas de sistematización y simplificación para

evitar retrasos en su aplicación. Son incontables las ocasiones en las que esta Institución ha subrayado la importancia de que las administraciones locales asuman el protagonismo de la gestión urbanística, invocando éstas para justificar su inactividad en este aspecto, la falta de medios técnicos y jurídicos en los servicios municipales. Así pues, debe ratificarse lo ya expuesto en años anteriores sobre las deficiencias advertidas en la aplicación de los sistemas de ejecución urbanística históricos, con especial hincapié en el sistema de compensación, en cuanto que constituye el modo de ejecución más frecuente para el desarrollo de los planes. En efecto, los problemas que ha detectado esta Institución en sus investigaciones, vuelven a referirse una vez más a los retrasos administrativos 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 ausencia de control administrativo a la hora de supervisar los contenidos de las bases de actuación, especialmente las relativas a las valoraciones; la escasa colaboración municipal para aplicar la vía de apremio en los casos de impago de cuotas; los retrasos de los ayuntamientos en la recepción de las obras y en la asunción de la conservación de la urbanización; la pasividad municipal a la hora de exigir las garantías para la ejecución efectiva de las obras de urbanización o la ejecución simultánea de ésta y la edificación; y finalmente la tendencia generalizada por parte de los consistorios a desentenderse de las eventuales irregularidades que se producen en el seno de la junta al considerar su funcionamiento y actuación como si de un mecanismo de mera autoadministración se tratase, ignorando que, en realidad, se trata de un órgano auxiliar de la Administración y que depende de ésta, en cuyo órgano rector incluso tiene asiento un miembro representante de aquélla.

Por ello, la conclusión vuelve a ser la misma, y ha de insistirse, una vez más, en la necesidad de una intervención más eficaz de las administraciones públicas, a los efectos de facilitar muchos de los trámites internos de la propia junta de compensación, y garantizar la verdadera colaboración que se pretende con la aplicación de este sistema. La asunción de protagonismo municipal en la gestión urbanística que aquí se propugna, alcanza asimismo a los sistemas de ejecución públicos, especialmente al de cooperación, que es esporádicamente aplicado en la práctica y cuando lo es, en muchos casos, es sólo para evitar los problemas que presenta el sistema de compensación como la dificultad que entraña el doble quórum necesario para aprobar el proyecto de compensación o la carga económica que supone expropiar a los propietarios no adheridos. En tales casos se obliga a los propietarios a ejecutar las obras de urbanización que debería contratar y realizar la Administración, y a veces incluso a constituirse en asociación de cooperación, que, a casi todos los efectos, funciona como una junta de compensación —llegando incluso a contratar las obras—, pero sin contar con las facultades y prerrogativas que a ésta le reconoce la legislación urbanística. Los ayuntamientos, a los que se ha dirigido esta Institución, suelen alegar en estos casos el importante esfuerzo que comporta la aplicación práctica de este sistema y la necesidad de efectuar una planificación económica con medios personales y financieros insuficientes en la mayoría de ellos. Sin embargo, y aun comprendiendo esta carencia de medios que afecta a un gran número de los municipios españoles, no puede dejar de afirmarse que resultaría de gran utilidad que los responsables municipales asumiesen este sistema de actuación de forma profesionalizada con sus propios equipos o con asistencias técnicas específicas, para resolver muchas actuaciones conflictivas, sobre todo aquellas en las que se pretende terminar la urbanización de sue-

los semiconsolidados, que se retrasan injustificadamente en el tiempo, privando a los propietarios de viviendas de servicios e infraestructuras de carácter básico (F0300135, 9800552, 9822187, 9908319, 0103784, 0105072, 0110245, 0205768, 0213229, 0216020, 0216021, 0300619, 0308099, 0309685, 0311449, 0312698, 0313608, 0314411, 0314433, 0314508, 0402853, 0412988, 0419771, 0421173, 0422305, 0423468, 0426087, 0427608).

14.2.3.2. Otros sistemas de ejecución: el agente urbanizador

Un año más ha de destacarse el aumento progresivo del número de quejas presentadas por ciudadanos de la Comunidad Valenciana y, en menor medida, de la Comunidad de Castilla-La Mancha, en las que manifiestan su disconformidad con las nuevas técnicas de ejecución urbanística que establecieron sus respectivas leyes urbanísticas y, en especial, con la figura del agente urbanizador.

Se centrará la atención en el modelo valenciano, teniendo en cuenta el considerable número de reclamaciones recibidas de esta Comunidad autónoma, en las que los ciudadanos tanto españoles y en cada vez mayor medida extranjeros también, muestran su descontento y preocupación por los efectos que dicho modelo urbanístico supone para sus propiedades. Incluso ha tenido conocimiento esta Institución de que miles de afectados han formulado peticiones ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, dando lugar a la emisión de un informe por parte de dicha Comisión, que, como era previsible, tuvo una gran acogida en los distintos medios de comunicación, provocando una importante movilización ciudadana, sobre todo entre los residentes extranjeros, que han buscado apoyo también en las embajadas y consulados de sus países, y cómo no, también ante el Defensor del Pueblo. Destacar que dicho descontento, entre otras razones, fundamentó la decisión de la Generalidad Valenciana de abordar la elaboración de un nuevo texto legal —cuyos trabajos están en ejecución—, que «vaya más allá de la mera revisión que complementa y actualiza la vigente Ley Reguladora de la Actividad Urbanística y establezca un nuevo marco legal al urbanismo valenciano, que integre las demandas que plantea la sociedad valenciana».

En efecto, los propietarios de terrenos pertenecientes a municipios de esta Comunidad no terminan de entender que, sin necesidad de su consentimiento, un Ayuntamiento pueda adjudicar la gestión urbanizadora del suelo a un promotor que, aun sin ser propietario de los terrenos, puede presentar un programa que describa las obras de urbanización a realizar. Dicha adjudicación concede el derecho al urbanizador a repercutir sobre los propietarios de los terrenos el coste de las obras, proyectos técnicos, inversiones, instalaciones y el de las compensaciones necesarias para ejecutar el programa. Además los propietarios deben abonar al urbanizador su beneficio empresarial así como los gastos de gestión de la promoción. Por su parte aquellos pueden optar por pagar la urbanización, o en dinero o en terrenos. En estos supuestos, la valoración del suelo y las construcciones antes de la aprobación del programa de actuación integrada suele ser un foco importante de conflictos. Alegan los formulantes de las quejas que el urbanizador, por regla general, valora insuficientemente el precio del suelo y de las construcciones existentes, de tal manera que, si el propietario opta por pagar en terrenos, al tener éstos escaso valor, se ve obligado a ceder una buena proporción de los mismos, o bien, si no tiene suficiente terreno o dinero para pagar las cuotas de urbanización, inclu-

so recurrir a la expropiación, correspondiéndole normalmente una indemnización muy alejada de los valores de mercado. En el criterio de esta Institución sería deseable que las administraciones públicas extremasen el control sobre las valoraciones presentadas por los urbanizadores al objeto de que éstas reflejen con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo y a las construcciones existentes sobre el mismo. Sí es preciso mencionar que puede vislumbrarse que los nuevos textos autonómicos ya introducen medidas que pueden adoptar los Ayuntamientos —como la posibilidad de convenir con los propietarios un aplazamiento en el pago de los gastos de urbanización— para evitar que el pequeño propietario, o aquel con escasa capacidad económica, se vea obligado a transmitir la mayoría de sus terrenos al urbanizador para hacer frente a las cuotas de urbanización o, lo que es más grave, a solicitar la expropiación voluntaria de sus terrenos (Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, Ley 10/1998, de 2 de julio, de La Rioja, Ley de Andalucía 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística, Ley de Asturias 3/2002, de 19 abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, Ley Foral de Navarra, 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

La ley valenciana también otorga a los propietarios la posibilidad de constituirse en agrupación de interés urbanístico y solicitar al Ayuntamiento la adjudicación preferente de una alternativa técnica de programa propia, participando en la gestión y beneficios de la urbanización y comprometiéndose a urbanizar sus terrenos en las mismas o mejores condiciones que el urbanizador. Por desgracia, son poco habituales las ocasiones en las que se opta por esta vía, siendo la causa principal alegada por los reclamantes para explicar su insignificante participación en el desarrollo urbanístico de sus terrenos, el escaso o nulo interés por parte tanto del Ayuntamiento como del urbanizador; en facilitarles información suficiente sobre la actuación objeto de programación, siendo su verdadero objetivo en la mayoría de estos casos una rápida apropiación de los terrenos para acometer la urbanización a la mayor brevedad. En efecto, son muchas las reclamaciones recibidas en las que los propietarios afectados por una actuación urbanística denuncian la indefensión que padecen ante lo que denominan abusos por parte del Ayuntamiento y del agente urbanizador y que se producen sobre todo por dos motivos: en primer lugar, la inexistencia de competencia, debido a que carecen de información y de tiempo para constituirse en agrupación de interés urbanístico y concurrir en condiciones de igualdad con el urbanizador a la adjudicación del programa de actuación integrada; y simultáneamente una irresponsable relajación del control municipal durante todo el procedimiento. Parece pues, conveniente, reforzar las garantías de los propietarios en estos casos y modificar algunos aspectos procedimentales, a los efectos de mejorar la aplicación práctica del modelo y su adecuación a las demandas sociales, como podrían ser los relativos a la reacomodación de los plazos establecidos para la presentación de alternativas en competencia. Finalmente, al hilo de lo que extensamente se reflejó en el Informe parlamentario correspondiente al año 2003, han de mencionarse una vez más las quejas relativas a los métodos de publicación y notificación de la apertura del trámite de información pública establecido en la ley valenciana —y también en la castellano-manchega— para los programas de actuación integrada. Concretamente, no se exige la notificación formal e individualizada a los propietarios afectados, sino únicamente un aviso previo a la publicación del edicto, dirigido al domicilio fiscal de quienes consten en el

catastro como los titulares afectados por la actuación propuesta. No se trata, pues, de una notificación, sino de una mera comunicación que no exige constancia de su recepción por el propietario afectado, sino que basta con que conste fehacientemente la remisión del aviso. Además, esa comunicación se dirige al domicilio fiscal de quienes consten como titulares de derechos en el catastro, sin tener en cuenta la falta de sintonía de los padrones catastrales con la realidad jurídica y con el Registro de la Propiedad. La experiencia adquirida por el Defensor del Pueblo en la tramitación de estas quejas muestra que en la mayoría de los casos no existe voluntad municipal de que los propietarios conozcan las actuaciones urbanísticas propuestas por el urbanizador para evitar su oposición, los ciudadanos afectados se encuentran entonces indefensos e incapaces de reaccionar, sobre todo, cuando el programa ya se ha adjudicado. Para evitar estos efectos esta Institución debe defender una vez más la necesidad de notificación formal e individualizada a los propietarios afectados, de modo que se garantice su conocimiento pleno de las actuaciones urbanísticas que les afectan y preservar, de este modo, una adecuada defensa de sus intereses. No puede olvidarse que, con carácter general, la Administración tiene, en la gestión y desarrollo de la actividad de ordenación territorial y urbanística, la obligación de fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.

Así pues, tal y como ya viene siendo costumbre en los distintos informes parlamentarios de esta Institución, ha de reiterarse una vez más que para paliar en la medida de lo posible los inconvenientes descritos por los ciudadanos tanto de la Comunidad Valenciana como de la castellano-manchega en sus quejas, parece conveniente establecer medidas que refuercen la transparencia y publicidad al máximo de los procesos de toma de decisiones relativas a la adjudicación de actuaciones urbanizadoras y exigir a las administraciones actuantes la garantía de que la participación ciudadana en el proceso urbanizador sea satisfactoria, ofreciendo la máxima información a los propietarios afectados por estas actuaciones, y garantizando que los procesos de información pública sean efectivos. Esta mayor transparencia y participación sin duda contribuirá a mejorar la aplicación práctica del modelo y su adecuación a las demandas sociales.

Finalmente, no puede cerrarse el apartado dedicado al agente urbanizador sin efectuar una breve reseña al funcionamiento y eficacia de esta figura en la Comunidad de Madrid, que ha de recordarse fue introducida por la Ley de la Asamblea de Madrid 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, con carácter residual, es decir, operando sólo en el supuesto de que los sistemas de ejecución privada se muestren ineficaces, y, por tanto, cuando los propietarios agrupados —representando a más del 50 por 100 de la superficie— no consigan desarrollar el suelo en determinados plazos. Si el modelo valenciano, como acaba de reseñarse, ha causado polémica y suscitado litigios, el caso de la madrileña no se encuentra tampoco exento de los mismos, pese a que, a diferencia de la ley valenciana, la regulación del agente urbanizador madrileño, llamado aquí adjudicatario en concurso, preserve en mayor medida la posición tradicional del propietario. No obstante, surgen multitud de dudas en cuanto a su aplicación. Dudas con relación a que siguen siendo los particulares los que formulan el pliego de condiciones; a la dificultad de que el urbanizador no propietario deba negociar en la práctica con todos los propietarios; a la incertidumbre de quién define el precio del suelo o la edificación en caso

de discrepancia, etcétera. Además algunos particulares han recurrido a esta Institución alegando que, aunque no hubiesen presentado en plazo las preceptivas iniciativas para desarrollar sus terrenos, sin embargo, éstas se hallaban en un estado tan avanzado de ejecución como para justificar de forma suficiente la no aplicación a su caso concreto de la figura del adjudicatario en concurso. Asimismo, se han quejado algunos propietarios de que reciben de las empresas que aspiran a ser adjudicatarias en el concurso, ofertas de compra de sus terrenos por un precio muy por debajo del de mercado, mientras que atribuyen a sus trabajos técnicos y a los costes de urbanización un valor desproporcionadamente más elevado. La práctica en Madrid está demostrando que, paradójicamente, en lugar de agilizarse la tramitación urbanística, la intervención del urbanizador está suponiendo retrasos, encontrándose en la actualidad muchas de estas iniciativas de hecho paralizadas.

Sin embargo, el texto legal autonómico, la citada Ley 9/2001, está en la actualidad pendiente de clarificación, y la reforma de la figura del urbanizador es objeto de estudio en el conjunto de la revisión que de la citada Ley está efectuando una comisión de expertos y que, según la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, estará preparada para ser debatida en el primer trimestre del año 2005 y aprobada a mediados de año. La implantación del adjudicatario en concurso adolece, desde luego, de lagunas que deberán ser objeto de aclaración, por lo que en la actualidad parece oportuno esperar a conocer las modificaciones que a tal efecto introduzca la citada revisión y confiar en que la misma venga a resolver las carencias y deficiencias que, en la práctica, está presentando esta figura en la Comunidad de Madrid (0113143, 0215781, 0310260, 0316665, 0317247, 0402121, 0402705, 0402908, 0409190, 0412431, 0412680, 0417071, 0419560, 0420731, 0425241, 0425860, 0426304 y 0428031).

14.2.3.3. Deber de cesión en la ejecución urbanística

Como esta Institución ha venido resaltando en sus diferentes informes anuales, la escasez y carestía de suelo apto para edificar constituye un problema grave, con incidencias negativas en aspectos muy sensibles de la vida española, siendo el más significativo aunque no el único, el aumento del precio de la vivienda, que convierte en insolvente a una parte de la demanda potencial —especialmente los jóvenes— lo que conlleva otros efectos inducidos, como son: el retraso en la formación de nuevas familias y su influencia en la tasa de natalidad. Conviene destacar que el propio artículo 47 de la Constitución reconoce a los españoles el derecho a disfrutar de una vivienda digna y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias, a través de las normas pertinentes, para que ese derecho pueda ser hecho efectivo. A tal efecto ordena al Estado a regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación» y consagra «el principio de participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Uno de los mecanismos previstos por el legislador para la consecución de estos dos objetivos es el sistema de cesiones de aprovechamientos, asunto éste no exento de polémica, tal y como se desprende de las quejas que formulan los ciudadanos ante esta Institución. En efecto, la mayoría de ellos muestran un absoluto rechazo a las, a su juicio, exageradas cesiones que en muchos casos les impone el planeamiento, obligación que,

en la mayoría de las ocasiones, conduce a la reducción drástica de las superficies totales de sus fincas, llegando incluso a privarles de su derecho a edificar —al no alcanzar los terrenos la parcela mínima edificable— viéndose obligados a aceptar o bien compensaciones en metálico, o bien una adjudicación en pro indiviso junto con otros propietarios.

Sí que es preciso aclarar que la mayoría de estas personas aceptan sin mayores reparos la obligación de ceder los suelos que van a ser utilizados como elementos inherentes a la urbanización (viales, plazas, parques públicos, etc.) pero no aquellos otros destinados a dotaciones públicas con vocación generalista y que sirven no sólo a la unidad de actuación en la que se les ha incluido, sino también a toda la comunidad, ni por supuesto —y estas cesiones son las que más conflicto generan— los terrenos en los que se localice el aprovechamiento lucrativo que se establece a favor de los ayuntamientos. En efecto, los pequeños propietarios de terrenos, y muy especialmente aquellas personas que acceden al mercado de la vivienda por primera vez, suelen alegar que el sistema de cesiones sólo se aplica a los nuevos suelos que se urbanizan y, como su repercusión en el precio de las viviendas que se levanten sobre ellos es inevitable, esa carga finalmente sólo es asumida por los adquirentes de aquéllas en vez de por todos los ciudadanos. En resumen, entienden que las cesiones de aprovechamientos —que no aquellas destinadas a zonas verdes y viales de dominio público al servicio de la unidad—, tal y como vienen exigiéndose en muchos casos, suponen una carga más y una carga que estiman injusta, como lo es la cesión gratuita de terrenos que pueden ser destinados a satisfacer «finalidades de interés social» que benefician a toda la comunidad, encareciendo, a su juicio, el valor de solares concretos; o los destinados a servicios elementales de los que van a ser usuarios todos los habitantes del municipio.

Alegan que el coste de estas cesiones no tienen por qué pagarlo sólo los adquirentes de las nuevas viviendas, porque es incuestionable que aquél se cargará por el urbanizador al vender el suelo al promotor de las viviendas y éste, al fijar el precio de la vivienda, incluirá entre sus costes el precio que pagó por el solar, incluido aquel sobreprecio debido a las cesiones obligatorias. A este conflicto se suman las cada vez más frecuentes denuncias por la aplicación incontrolada y sin criterio uniforme del sistema de convenios urbanísticos, a veces utilizado de forma abusiva por los ayuntamientos para exigir a los promotores mayores cesiones de las legalmente establecidas, con criterios arbitrarios que conllevan agravios comparativos inadmisibles.

En estos casos la labor de esta Institución se orienta en primer lugar a explicar a los ciudadanos con la máxima claridad posible que la ejecución del planeamiento, tal y como está configurada en nuestra legislación, precisa del cumplimiento de ciertos deberes, entre los que se encuentra el de ceder obligatoria y gratuitamente los terrenos destinados por la ordenación a dotaciones públicas (viales, zonas verdes, equipamientos públicos), así como aquellos donde se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías. Con carácter general cuando los ayuntamientos realizan actuaciones urbanísticas, en ejecución del planeamiento aprobado, desarrollando obras de urbanización y de instalaciones y servicios en unidades de ejecución, han de hacerlo con pleno sometimiento a la legislación urbanística, entre cuyos principios está el de la distribución equitativa de cargas y beneficios para todos los propietarios, aplicable no sólo a la financiación de aquellas obras y servicios cuyo coste ha de recaer

sobre los propietarios de la unidad de que se trate, sino también a las cesiones obligatorias que éstos han de realizar.

Es precisamente sobre la base de este principio básico del ordenamiento jurídico urbanístico, por lo que se justifica la exigencia del cumplimiento de dicho deber. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con otros propietarios mediante alguno de los sistemas de actuación que el ordenamiento urbanístico pone a su disposición con anterioridad al inicio de cualquier ejecución del plan, pretende impedir que los propietarios aisladamente puedan proceder a patrimonializar su derecho conforme al plan, dificultando o imposibilitando el reparto entre todos de los beneficios y cargas que aquel genera, situación que, desde luego, introduciría una nota discriminatoria y seguramente impediría su ejecución íntegra. No obstante, sí es preciso reseñar que tampoco son infrecuentes los casos en los que se ha de recordar a las administraciones locales que aunque la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, impone a los propietarios de suelo urbano consolidado y de suelo urbanizable, el deber de ceder obligatoria y gratuitamente los terrenos necesarios para la ejecución de sistemas generales, sin embargo dicha obligación sólo alcanza a aquellos que el planeamiento general incluya o adscriba al ámbito correspondiente, por quedar afectados predominantemente al servicio del mismo, lo que desde luego excluye al resto de sistemas de utilidad general. Si es preciso poner en funcionamiento un servicio público general que requiere una superficie para su instalación, lo lógico es que se expropie y el coste de ese suelo, como los demás necesarios para su explotación— sea soportado por todos los ciudadanos, a través de los impuestos, según la capacidad económica de cada uno, que es precisamente lo que dice el artículo 31 de nuestra Constitución. Así pues, en el criterio de esta Institución, deben excluirse de las cesiones obligatorias y gratuitas los terrenos destinados a sistemas generales con vocación general, remitiéndose su adquisición al ejercicio de la potestad expropiatoria o bien a través de la apropiación de terrenos en sectores con exceso de aprovechamiento, dado que los sistemas generales operan en beneficio de la comunidad municipal en general y no sólo al servicio de un sector determinado. Las cesiones impuestas con carácter de obligatorias y gratuitas para sistemas generales contravienen la citada Ley 6/1998 precisamente por recaer sobre determinado o determinados propietarios, aun beneficiando a todo el municipio, que no tienen por qué soportar tal carga sin ningún tipo de compensación, en cualquiera de las formas admitidas por el ordenamiento jurídico urbanístico. Como ha señalado el Tribunal Supremo «estas cesiones constituyen un impuesto encubierto, un tributo que se paga a las administraciones públicas sin la contrapartida de prestaciones concretas, un impuesto pagado en especie y que no cumple con el mandato constitucional de igualdad consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución Española» (0016138, 0113143, 0302935, 0306032, 0310104, 0310260, 0316040, 0400523, 0411953, 0419560 y 0420122).

Asimismo suelen denunciar estos ciudadanos que se les obliga no sólo a ceder los suelos, sino también a asumir, aunque no les corresponda exclusivamente a ellos, los costes de urbanización correspondientes a instalaciones o infraestructuras que van a dar servicio al conjunto de la población o al menos a una gran parte de ella. Cuando, por este motivo, esta Institución ha solicitado información al respecto a las Administraciones públicas, ha podido constatar que estas grandes infraestructuras se encuentran en la mayoría de

estos casos calificadas en el planeamiento general como sistemas generales de utilidad general y, sin embargo, sorprendentemente su coste se imputa sólo a los propietarios de terrenos pertenecientes a una unidad de actuación. En estos casos, el Defensor del Pueblo se ve obligado a recordar a los Ayuntamientos que los costes de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios son únicamente los que, por ser de interés para el sector o área de actuación de que se trate, estén previstos en los planes y proyectos redactados para la urbanización del mismo (obras de viabilidad, es decir, pavimentación, encintado de aceras, etc.; obras de saneamiento, suministro de agua y de energía eléctrica; obras de jardinería y arbolado, etc.) no los de implantación de los sistemas generales que responden a la necesidad de proporcionar los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio que producen un beneficio general a la colectividad, difícilmente concretable en sujetos particulares, y que, en consecuencia, han de ser asumidos por la Administración que se haga cargo de su ejecución. A mayor abundamiento, en el supuesto de que un sistema general vaya a beneficiar especialmente a una determinada unidad de actuación, son los propietarios de terrenos incluidos en ésta los que, como se decía anteriormente, deben asumir la obligación de ceder gratuitamente el suelo, pero tampoco se les puede imputar a estos propietarios la obligación de sufragar los costes de urbanización que la implantación de dicho servicio origine (0301326).

Al margen de lo expuesto, lo cierto es que el análisis de la situación real actualmente existente confirma sin mayores reparos que después de tantos años de aplicación del sistema de cesiones y cargas, éste no ha producido los efectos esperados, sino que al contrario ha venido a encarecer el suelo —y lógicamente la vivienda—, lo que lleva consigo que quede fuera del mercado una parte importante de la demanda potencial, incrementando el número de familias que tienen que acogerse a los sistemas de protección a la vivienda, que a su vez requieren fuertes inversiones públicas. Y no sólo esto, porque, frecuentemente, esos terrenos adquiridos gratuitamente por el Ayuntamiento se adjudican al alza a través de subastas y concursos, cuando no con criterios políticos que nada tienen que ver con las finalidades perseguidas. Ante esta situación, puede afirmarse que tal vez sea el momento de plantearse la procedencia de aprobar reformas con el fin de corregir tan nefastos efectos, perjudiciales para el conjunto del país y, sobre todo, para aquellas capas de la sociedad menos favorecidas. Al menos, sirvan estas líneas para conducir a quien compete a una urgente y necesaria reflexión sobre un tema de primer orden, y de gran alcance social, económico y político.

14.2.4. Disciplina urbanística

La legislación urbanística pone en manos de las administraciones, generalmente de las municipales, un conjunto de medidas para inspeccionar y, en su caso, restablecer la legalidad, sancionando los actos que la infringen. Sin embargo, las administraciones locales siguen sin ejercer con la debida diligencia sus competencias en esta materia, produciéndose constantes retrasos en la comprobación de los hechos denunciados y en la incoación de los expedientes sancionadores y de protección de la legalidad urbanística vulnerada.

Por lo que se refiere a la comprobación de los hechos denunciados por los interesados, puede afirmarse que desgraciadamente es bastante habitual que los ayuntamientos

no atiendan con la debida diligencia las denuncias que les cursan los ciudadanos, y que normalmente se refieren a obras que, a su juicio, constituyen una infracción urbanística y que se hallan en ese momento en ejecución, por lo que, esperan que dichas denuncias motiven, al menos, una visita por parte de los técnicos municipales a los efectos de comprobar la veracidad de sus afirmaciones. Sin embargo, en muchas ocasiones las administraciones públicas, ni siquiera acuden al lugar de los hechos y entienden que el hecho de haber otorgado previamente las oportunas licencias da por zanjada la pretensión del ciudadano, olvidando que una licencia es un acto administrativo formal que requiere para su efectividad que las obras que realmente se ejecuten se ajusten a las determinaciones que se establezcan en la misma, lo que, desde luego, implica la obligación, sobre la base de la labor de vigilancia que tienen encomendada los ayuntamientos, de girar visitas de inspección siempre que, de oficio, lo consideren necesario y, mucho más si así se lo requiere un ciudadano. En efecto, es incuestionable que la llamada acción pública permite que cualquier ciudadano pueda solicitar la supervisión de determinadas obras y la Administración tiene el deber de inspeccionar las mismas y comprobar si las obras cuentan con la preceptiva licencia y se están ejecutando de conformidad con la misma y con el resto de la normativa que le sea aplicable, al formar parte, como se decía anteriormente, tal inspección de las potestades urbanísticas que le son atribuidas a los Ayuntamientos por el ordenamiento jurídico urbanístico. El artículo 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que permanece vigente según la disposición derogatoria única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, establece, continuando la tradición de nuestro Derecho urbanístico, que será pública la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas; y que si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística. 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 lo pueda ser un título de propiedad, de manera que la actuación procesal de los ciudadanos que pongan 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 a la legalidad urbanística, sin pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

Todo esto significa, lisa y llanamente, que en materia urbanística no son aplicables las reglas generales sobre determinación de quién es interesado contenidas en la Ley 30/1992, —frecuentemente alegadas por las administraciones públicas para no facilitar al ciudadano información sobre las obras que denuncia—, sino que ha de atenderse a su normativa especial. Por todo ello, esta Institución se ve obligada en más de una ocasión a recordar que el deber legal que tienen los ayuntamientos de velar por la legalidad urbanística, sin duda, incluye una previa labor de inspección de las obras supuestamente ilegales. Afortunadamente la mayoría de las leyes autonómicas ya reconocen en su articulado que la inspección urbanística es una potestad de ejercicio inexcusable, dirigida a comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo,

así como cualesquiera otras actividades que supongan utilización de éste, se ajusten a la legalidad aplicable y, en su virtud, al planeamiento urbanístico. El texto legal actualmente vigente en la Comunidad de Madrid, Ley de la Asamblea de Madrid 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, llega incluso a señalar que las tareas de vigilancia y comprobación preventivas y, sobre la base de los datos obtenidos, de información, asesoramiento y corrección cooperativa son, en la inspección urbanística, preferentes respecto de las referidas a la sanción de conductas. A mayor abundamiento, obliga el citado cuerpo legal a que todos los ayuntamientos cuenten con al menos una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio de funciones inspectoras, debiendo, asimismo, llevar a cabo todas aquellas visitas que fueran precisas para velar e informar sobre la correcta aplicación de las normas y el planeamiento urbanístico. Y en el supuesto de que no se tuviese capacidad para contar con una propia obliga a asegurar el desarrollo de la función inspectora mediante cualesquiera de las fórmulas de cooperación con la Consejería competente en materia de ordenación urbanística previstas en la propia Ley. Asimismo, puede comprobarse que en la citada ley madrileña se especifican las facultades de los inspectores y la obligatoriedad de los particulares y de la Administración de prestar la colaboración necesaria a los citados inspectores para el cumplimiento de su cometido.

Por lo tanto, queda claro que la inspección es una potestad de ejercicio inexcusable que está siendo ampliamente abarcada por los legisladores autonómicos y que se dirige a comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo se ajustan a la legalidad.

En otras ocasiones, la irregularidad administrativa se advierte no en el ejercicio de la labor de inspección urbanística sino en un momento posterior. En efecto, resulta oportuno destacar que en muchos casos las administraciones locales tiene, conocimiento de situaciones ilegales desde tiempo atrás, momento en el cual incluso se ordena la paralización de las obras previamente denunciadas y se requiere al titular de las mismas para que legalice la situación dando para ello las instrucciones necesarias, requerimientos que en muchos casos por desgracia el obligado nunca atiende. La mayoría de las administraciones municipales, entienden que el hecho de dirigir al presunto infractor distintos requerimientos para que legalice las obras es signo de que están ejerciendo sus potestades urbanísticas con normalidad. Sin embargo, lo cierto es que en la mayoría de estos casos a pesar de que queda suficientemente acreditada la negativa por parte del titular de las obras denunciadas a dar cumplimiento a los requerimientos efectuados para que paralice aquéllas y adecue la edificación realizada a las normas urbanísticas aplicables, sin embargo, dicha actitud nunca motiva la adopción de otras medidas dirigidas a la restauración del orden urbanístico infringido y a la reposición de los bienes afectados al estado anterior y, por último, a sancionar a los responsables de las infracciones. Así, es frecuente el caso de construcciones ilegales cuyos titulares infringen la orden de paralización dictada por la Administración y continúan ejecutándolas hasta su total finalización, no siendo posible posteriormente proceder a su demolición porque en la mayoría de los supuestos ha operado la prescripción cuando ello se detecta. Esta situación se debería evitar sometiendo a una especial vigilancia el cumplimiento de las órdenes de paralización de aquellas obras que aún se hallen en ejecución y ordenando la restauración de la legalidad urbanística cuando las obras aún no hayan finalizado, a fin de impedir la consolidación de lo indebidamente construido.

Es conveniente reflejar en este punto que una gran parte de las quejas que se reciben en este supuesto exponen que aunque el Ayuntamiento haya incoado expediente sancionador e incluso haya ordenado la demolición, sin embargo, ésta no se lleva a efecto ni en los plazos ordenados ni posteriormente, sin que la Administración municipal adopte tampoco las medidas necesarias. Con ello se produce una situación de ilegalidad que beneficia al infractor, paralizándolo el procedimiento y produciéndose la prescripción que perpetúa dicha ilegalidad. La constatación de que las infracciones urbanísticas tienen un corto periodo de tiempo para ser sancionadas y el hecho de que tampoco pueda imponerse la restauración del orden urbanístico vulnerado suele motivar numerosas reclamaciones debido a que la situación denunciada, que en general produce perjuicios a aquel que la denuncia, se convierte en inamovible e inatacable. Es evidente que normalmente el desapoderamiento de la Administración, que finalmente impide el restablecimiento del orden urbanístico infringido, es debido al dilatado periodo que transcurre entre la incoación del correspondiente expediente y la fijación de la orden de demolición. El hecho de no impulsar el expediente hasta su resolución generalmente es imputable a la Administración que incluso alega, en muchas ocasiones, la existencia de prescripción, dado el largo tiempo transcurrido desde que ella misma ordenó la demolición sin llevarla a cabo.

En efecto, es común que la actuación administrativa se produzca años después de la denuncia formulada por lo que su posibilidad de reacción ante la infracción administrativa está al límite, observándose que, en muchos casos, los titulares de las obras ilegales aportan en el último momento una prueba concluyente de que ha concurrido la prescripción. Hay que señalar también que, en ocasiones los denunciantes continúan insistiendo en su denuncia, aunque ello no parece incidir de forma decisiva en que se impulse el procedimiento y se restablezca el orden urbanístico infringido, antes de que opere la prescripción. En general, los ciudadanos vienen solicitando en sus quejas una actuación más eficaz de las administraciones encargadas de preservar el orden urbanístico, dado el largo tiempo que transcurre desde que se formulan las denuncias hasta que el aparato administrativo se pone en funcionamiento y sobre todo hasta que se alcanza, si es que llega a alcanzarse, una solución justa e igualitaria para todos los ciudadanos. Por ello el Defensor del Pueblo una vez más, debe reclamar a las administraciones locales que actúen con la máxima diligencia a la hora de ejercer de manera efectiva la función de velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística, adoptando las medidas oportunas para evitar los efectos negativos de las infracciones urbanísticas, ordenando en plazo la reposición de los bienes afectados al estado anterior y, por último, sancionando a los responsables de las infracciones (9624538, 9706288, 9713692, 9714746, 9907940, 9910754, 9911452, 0012461, 0020702, 0023723, 0104876, 0107452, 0107511, 0107949, 0201775, 0205895, 0210379, 0213754, 0218193, 0300213, 0301281, 0301563, 0305517, 0305692, 0308842, 0312692, 0315496, 0316660, 0400813, 0401974, 0402752, 0413428, 0418910, 0419065, 0423077 y 0423175).

La misma pasividad municipal advertida en el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística vulnerada, se vislumbra en otras facetas de la actividad administrativa frente al ciudadano que decide denunciar alguna irregularidad y que sin embargo ve cómo transcurre el tiempo sin que se adopten medidas concretas para solucionar su problema y, lo que es más grave, sin que por parte de aquéllas se responda de forma expresa a sus reclamaciones.

Puede calificarse de dramático el caso planteado ante esta Institución por la Asociación de Damnificados por las Obras del Circo Estable de Madrid, con cuyos representantes el Defensor del Pueblo mantuvo una entrevista durante la cual denunciaron los graves problemas y desperfectos que estaban ocasionando las obras de construcción del circo estable iniciadas por el Ayuntamiento de Madrid en el mes de julio de 2002, en los edificios situados en los alrededores del mismo, muy particularmente en alguno de ellos, en el que incluso había sido preciso desalojar por tiempo indefinido las viviendas de la parte posterior de la finca contigua a la realización de las citadas obras. Denunciaba la Asociación que ni la Administración municipal ni la empresa constructora habían adoptado las medidas adecuadas para paliar los daños y ello a pesar de las constantes denuncias y reclamaciones que habían presentado ante ambos. La Asociación solicitó en esa reunión un pronunciamiento del Defensor del Pueblo sobre la atribución de la responsabilidad por daños al Ayuntamiento, a los efectos de que éste se hiciese, consecuentemente con tal responsabilidad, cargo de las obras de reparación de los edificios dañados y de restablecimiento del uso de las viviendas en condiciones de habitabilidad y disfrute idénticas a las que tenían con anterioridad al inicio de las obras.

En dicha reunión se acordó asimismo que los servicios técnico-jurídicos de la Institución realizaran una inspección ocular de los daños visibles en el exterior de los edificios y patios interiores y en el interior de las viviendas, inspección que tuvo lugar en octubre de 2004, y, de otra, se solicitó a la Asociación los informes técnicos precisos, la relación de obras llevadas a cabo en los edificios para su adecuada conservación y los dictámenes recaídos en las inspecciones técnicas de edificación, a través de los cuales pudiera establecerse un nexo entre los daños de las fincas y su agente o agentes causales.

Previamente el Ayuntamiento había informado a esta Institución que los edificios afectados no se encontraban en buen estado antes del comienzo de las obras del circo estable. Sostenía incluso que la mayoría de ellos, si no todos, presentaban con anterioridad problemas constructivos graves, siendo esta la causa, y no las obras, de los graves daños que en ese momento estaban padeciendo. Sin embargo en la inspección ocular realizada por los servicios técnico-jurídicos de esta Institución a los inmuebles afectados, concretamente a los de la calle José Antonio Armona, se pudo constatar la existencia de daños de intensidad diversa presentando un aspecto auténticamente alarmante el estado de la zona posterior de la finca número 12 cuyas viviendas, contiguas a las obras del circo, se encontraban desalojadas. La comprobación de dichos daños chocaba significativamente con el estado general de las fincas en las que, al menos aparentemente, sus moradores, lejos de tenerlas en un estado de abandono no generalizado, como insistentemente había venido sosteniendo el Ayuntamiento de Madrid, parecían haberlas mantenido y conservado con una incuestionable atención.

Los resultados de dicha inspección, la documentación que, a petición de esta Institución, remitió la Asociación de Damnificados por las obras del Circo Estable, junto con la que previamente se había facilitado por la Administración municipal, permitió al Defensor del Pueblo obtener la información suficiente que acreditase de forma inequívoca la relación de causalidad existente entre la ejecución de las obras y las lesiones causadas, formulándose, por tanto, una sugerencia al Ayuntamiento de Madrid que respondía a la petición de imputación de responsabilidad por los daños, realizada por la Asociación de Damnificados en sus escritos de queja. El Ayuntamiento de Madrid anun-

ció públicamente a través de los medios de comunicación su aceptación de la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo, aceptación que ha confirmado por escrito en una comunicación de fecha reciente, en la que se señalan las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misma, y en concreto se informa de la incoación de un procedimiento general de responsabilidad patrimonial a los efectos de «determinar y acreditar cuáles son los daños existentes en las edificaciones colindantes con la parcela en la que se ha ejecutado la obra del Circo Estable: cuál es la causa de los mismos precisando qué daños existían ya en las edificaciones y qué agravamiento han sufrido a partir del momento en el que han comenzado las obras del Circo Estable; cuáles son las eventuales responsabilidades de todos los intervinientes (propietarios de los edificios, Administración titular de la obra, dirección facultativa y empresa constructora); y, a partir de esos presupuestos y de la cuantificación económica de todos los daños que se acrediten la formulación de una propuesta de pago de las indemnizaciones que, en su caso, procedan. (...) Una vez aclarado el alcance de los daños de los edificios, se determinará el alcance de las obras que es necesario realizar para su reparación, se elaborará un plan de ejecución en el que se fijarán las fases en las que se dividirá la actuación, el calendario a seguir y su valoración económica. La ejecución se realizará a costa del sujeto que, de acuerdo con el resultado del expediente de responsabilidad patrimonial, resulte finalmente responsable de los daños causados».

Esta Institución celebra la aceptación de la sugerencia, así como las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma, y confía en que dichas actuaciones se lleven a cabo a la mayor brevedad posible (0403213, 0415055).

15. VIVIENDA

15.1. Plan Estatal de Vivienda

Durante el año 2004 la preocupación de los españoles por la vivienda ha pasado a ocupar el puesto tercero, tras el paro y el terrorismo, según el último barómetro del Centro de Investigaciones Científicas, referido al mes de octubre de 2004.

Seguramente esta creciente preocupación de nuestros ciudadanos encuentra su justificación en el incremento del esfuerzo que han de realizar para acceder a su compraventa, y a la circunstancia de que destinándose al arrendamiento solo el 15 por 100 de las viviendas libres existentes en España, sus rentas superan en la mayoría de las ocasiones las cantidades que pueden pagar, pues según se asegura desde asociaciones inmobiliarias con patrimonio en alquiler, existe una demanda de alquiler latente o potencial de alrededor de un millón de personas, que no puede ser atendida por el mercado porque solo pueden pagar un máximo de 450 o 500 euros al mes.

En estas circunstancias, la nueva estructura departamental incluye, a pesar de que las competencias estatales en materia de vivienda, son reducidas (ex artículos 149. 1º 8º, 11 y 13 CE) un departamento específico para esta materia, el Ministerio de Vivienda, del que cabe esperar un nuevo impulso a las actuaciones en curso.

El Ministerio de Vivienda ha anunciado un plan de choque que tendría como eje principal aumentar de 110.000 a 180.000 actuaciones en materia de vivienda protegida

(no sólo las viviendas de protección oficial), de las que 90.000 irían destinadas a hogares nuevos y otras 90.000 a usados, encaminadas unas y otras fundamentalmente al mercado de alquiler, comprometiéndose a crear una agencia pública de alquiler para facilitar el acceso a las residencias en condiciones más ventajosas.

El anunciado plan de choque ha sido recogido en el Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, modificando el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, que crea nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas.

Se destaca en su exposición de motivos la paradoja de que a pesar de haberse producido un importante incremento en la producción de viviendas libre, éstas han visto encarecidos sus precios, y que se han reducido, por efecto del encarecimiento de los factores de producción que ha conllevado este fenómeno, el porcentaje de las viviendas protegidas. Sobre esta base considera procedente estimular la promoción de estas últimas viviendas, «de modo que, aun manteniéndolas, en todo caso, a una significativa distancia por debajo de los precios medios de las viviendas libres, sus precios máximos se eleven, especialmente en ciertos grupos de municipios singulares, haciendo así más atractiva, e incluso viable, su construcción».

La actualización que se contempla de los precios de las viviendas protegidas se justifica afirmando que mediante la mismas se «facilitará a los adquirentes de las viviendas existentes a los que se refiere el capítulo IV del mencionado Real Decreto encontrar una gama más amplia de viviendas que puedan satisfacer sus necesidades, beneficiándose a la vez de las ayudas públicas» y además «la viabilidad de la ejecución de obras de rehabilitación y la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción que incorporen medidas constructivas adicionales que incrementen el ahorro energético y el aislamiento acústico y que tiendan en general hacia una construcción más sostenible, todo ello con antelación al impulso que, en este sentido, van a suponer medidas normativas de ámbito estatal de próxima aprobación, tales como el Código Técnico de la Edificación previsto en la Ley 38/1999, de 6 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la transposición de la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios y la reglamentación de desarrollo de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo que afecta a los edificios».

Se expresa en relación con las medidas de fomento del alquiler que «se incrementará la cuantía de las subvenciones que percibirán los promotores de viviendas protegidas en arrendamiento con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, a través de las indicadas subidas de los precios máximos de las viviendas protegidas», además, «se abre a organismos públicos y sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, aunque bajo ciertas condiciones, la posibilidad de adquirir viviendas existentes —salvo aquellas sujetas a regímenes de protección pública— con la financiación correspondiente, para destinarlas al arrendamiento, posibilidad que hasta el momento, estaba reservada a entidades sin ánimo de lucro». «Por otra parte, se potencian las subvenciones estatales a quienes rehabiliten sus viviendas libres para cederlas en arrendamiento, bajo ciertas condiciones» y se «crea una nueva subvención dirigida a los inquilinos, preferentemente jóvenes, para facilitarles de forma temporal el pago de los alquileres, cuando se den determinadas circunstancias que les dificulten hacerles

frente», y «la agencia pública estatal de alquileres podrá contribuir a potenciar y dar mayor fluidez a estas nuevas vías abiertas por este Real Decreto».

Por último, se modifican los ingresos familiares que se exigen en el Real Decreto 1/2002 para tener derecho a financiación cualificada, para adaptarlo a las variaciones introducidas en la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, en la que entre otros aspectos se reforma en parte el impuesto sobre la renta de las personas físicas, incluyéndose una disposición adicional, relativa al indicador público de renta a efectos múltiples, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía.

Entrando en el estudio del articulado de esta disposición, se aprecia una importante subida de los porcentajes máximos de incremento de los precios máximos de venta de las viviendas acogidas al Real Decreto 1/2002, en relación con los máximos establecidos en cada Comunidad autónoma o por las ciudades de Ceuta y Melilla, que en el caso de los municipios singulares del grupo 0 (creados mediante el Real Decreto 1042/2003, de 1 de agosto) han pasado de un 80 por 100 a un 90 por 100 por ciento, a efectos de las viviendas libres adquiridas en segunda o posterior transmisión o sujetas a regímenes de protección pública, y en los municipios singulares del grupo A, de un 40 por 100 a un 55 por 100.

La subvención al alquiler se reconoce a jóvenes con edad no superior a treinta y cinco años que formalicen un contrato de arrendamiento de vivienda, cuando los ingresos familiares no excedan de 15.792 euros (calculados en función de la cuantía en número de veces el indicador público de renta a efectos múltiples, IPREM, corregida de la parte general y especial de la renta del periodo impositivo, reguladas en los artículos 38 bis y 39, y aplicando a la cantidad resultante la reducción prevista en el artículo 46 bis de la Ley 40/2002, de 18 de diciembre, correspondiente a la declaración presentada por cada uno de los miembros de la unidad familiar relativa al periodo impositivo inmediatamente anterior con plazo de presentación vencido a la solicitud de financiación, o en caso de no haberse presentado declaración, por no venir obligado a ello, la acreditación de los ingresos mediante declaración responsable), y la renta anual a satisfacer suponga como mínimo el dos por ciento y como máximo el nueve por ciento del precio máximo computable, considerándose a estos efectos ingresos familiares anuales los de todos los ocupantes de la vivienda, aun cuando no existiera entre ellos relación de parentesco. En todo caso, la cuantía anual de la subvención no excederá del 40 por 100 de la renta anual a satisfacer, ni de un máximo absoluto de 2.880 euros, teniendo una duración máxima de veinticuatro meses, no pudiendo volver a obtenerse hasta transcurridos al menos cinco años desde su percepción. Se posibilita que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla puedan establecer, dentro de los límites de ingresos máximos, rentas y cuantía máxima de subvención, los criterios objetivos de selección de los inquilinos, incluyendo su edad, así como los de graduación de las cuantías de las subvenciones, que consideren convenientes para adaptarlas a las necesidades de sus territorios.

Se regula una subvención a favor de los propietarios que ofrezcan por cualquier título a la Comunidad autónoma o a las agencias públicas que se expresan, directamente o mediante cesión, el arrendamiento de viviendas libres de superficie no superior a 120 metros cuadrados, siempre que su importe se destine al pago de los gastos de rehabilitación previa a la cesión en arrendamiento, incluidos los seguros contra posibles impa-

gos y desperfectos, y que la vivienda sea destinada a arrendamiento por un periodo mínimo de cinco años. La cuantía será de seis mil euros como máximo, y no podrá superar la cuantía total de las obras de rehabilitación, que incluirán los gastos de seguro dichos. La renta máxima que podrá percibirse será del siete por ciento del precio teórico máximo de la vivienda.

En suma, puede decirse que esta iniciativa constituye el recopilatorio de algunas de las iniciativas propuestas desde esta Institución en anteriores informes anuales, al incluir concretas medidas de fomento del alquiler y de la construcción de viviendas que gocen de protección pública por parte de promotores privados, lo cual no debe impedir la formulación necesariamente sucinta de algunas observaciones que a continuación se exponen.

En relación con la subvención a los inquilinos no se entiende justificada la preferencia que se atribuye a jóvenes, entendiéndose por tales aquellos cuya edad no supere treinta y cinco años, cuando, según lo anticipado, hay más de un millón de personas actualmente en nuestro país que no pueden ver colmada su legítima aspiración a una vivienda digna y adecuada porque no existen viviendas con rentas al alcance de sus economías, que no está demostrado sean de forma mayoritaria jóvenes de la edad referida.

Por otro lado, debe decirse que quizá se han limitado en demasía las expectativas de acceso a esta subvención, al exigirse a la unidad familiar (o a las personas que en definitiva se encuentren ocupando la vivienda con independencia de su relación de parentesco) que acredite unos ingresos que no excedan de 15.792 euros, sin tener en consideración si la vivienda se adecua o no a su composición, sancionando con su pérdida a quienes por su bajo nivel de ingresos se ven obligados a compartir una vivienda en situación de hacinamiento. De la misma limitación adolece la previsión relativa a que la renta anual no supere el nueve por ciento del precio máximo que se contempla en el artículo 20.2 del Real Decreto 1/2002 (no superior por metro cuadrado de superficie útil a 1,25 veces el precio básico a nivel nacional vigente en el momento de la transacción, sin perjuicio del incremento adicional de precio que correspondiera por la eventual ubicación de la vivienda en un municipio singular), pues ello significa elevar en solo dos puntos la que debe cobrarse por las viviendas que se han promocionado con fondos públicos para destinarlas en arrendamiento, cuando, según el mismo estudio invocado en este apartado, las rentas del mercado de viviendas libres alcanzan cifras muy superiores a las previstas en la norma, y cuando se ha dicho en la exposición de motivos que los pasados años ha descendido el porcentaje de viviendas protegidas que se han construido, haciéndose del todo necesario un efectivo estímulo al arrendamiento de las viviendas libres.

Ha de regularse el derecho del inquilino a reanudar el cobro de la subvención si en un breve plazo de tiempo recuperara las condiciones contempladas para su reconocimiento, lo que parece de justicia en los frecuentes casos de falta de seguridad en el trabajo (que como es obvio redundará en los ingresos que se perciben) y que para determinar el derecho a la subvención se tienen en cuenta los ingresos de personas que no forman parte de la unidad familiar, de las que a buen seguro podrá predicarse una mayor vocación de provisionalidad.

En relación con la subvención destinada a los propietarios de viviendas libres, se entiende que debe serles también reconocida a los usufructuarios de viviendas que ostenten facultades para su arrendamiento.

Se aprecia, además, una desproporción entre el importe máximo de subvención y los compromisos que el subvencionado debe adquirir con la Administración pública, pues no pudiendo superar la subvención los seis mil euros, debe obligarse a arrendar su vivienda libre durante un periodo mínimo de cinco años, cobrando una renta igual a la que se permite a quienes disfrutan de financiación cualificada para la promoción y la rehabilitación de viviendas, o para la adquisición de viviendas existentes, sin haber considerado que éstos a cambio del compromiso de cesión en arrendamiento que asumen con la administración, reciben las subsidiaciones y subvenciones que se expresan en el Real Decreto 1/2002 y en la modificación operada en este punto por el Real Decreto 1521/2004. En estos casos, cuando la vinculación al régimen de arrendamiento es por diez años, los primeros tienen derecho a una subvención del 15 por 100 del precio máximo de venta; y los segundos del 12 por 100 cuando la vivienda no excede de 70 metros cuadrados. Estas subvenciones suponen en la Comunidad de Madrid la cantidad de 19.899,4 euros para los primeros y 15.919,5 para los segundos.

Esta consideración adquiere todavía más relevancia si se tiene en cuenta la mayor renta que resulta factible obtener por las viviendas a que va destinada la subvención en el mercado libre, con cargo a la cual, y durante los cinco años en los que se ha de renunciar a ellas, es de imaginar se superará con creces el importe a recibir, aun cuando se reste el importe de un seguro para cubrir contingencias de impago de alquileres y desperfectos de la vivienda.

Por estos motivos, y al modo como se ha dicho en los apartados relativos a la subvención a los inquilinos, se entiende que esta medida resultará poco eficaz para animar a quienes poseen viviendas libres y gozan de la facultad de concertar su arrendamiento a que decidan este destino para ellas.

En conclusión, las políticas de vivienda deben corresponderse con la situación real que se aprecia, tendiendo a su modificación mediante instrumentos que puedan demostrar su eficacia ante ella, fomentando de manera decidida el alquiler como fórmula de acceso alternativo a la compraventa.

15.2. Planes autonómicos

La Comunidad de Madrid dictó el pasado año el Decreto 108/2004, de 8 de julio, aprobando el que denomina plan de vivienda joven.

En dicho plan, en el que se incluyen medidas de choque para facilitar el acceso en régimen de alquiler de los grupos de población con menor nivel de ingresos, se impone una reserva a favor de los jóvenes de la mitad de las viviendas correspondientes a la categoría de viviendas con protección pública para arrendamiento que se construyan con un derecho de opción de compra, haciendo extensiva esta obligación al Instituto de la Vivienda de Madrid, salvo en las promociones que pueda desarrollar bajo la tipología de protección oficial de régimen especial y vivienda de integración social. También se contempla la posibilidad de que el propietario de una vivienda de la categoría de vivienda con protección pública para venta o uso propio que no la hubiese ocupado pueda cederla en arrendamiento sin necesidad de autorización administrativa, salvo el visado del contrato por parte de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, debiendo cobrar

una renta anual máxima inicial del 7 por 100 del precio máximo legal de venta de la vivienda vigente en el momento de la celebración del contrato de arrendamiento.

El Defensor del Pueblo, tal y como ha expuesto en el apartado correspondiente al análisis del Real Decreto 1521/2004, se muestra contrario a una medida de fomento del acceso a vivienda en régimen de arrendamiento que favorezca a las personas menores de treinta y cinco años, al no considerar que quienes en nuestra sociedad disponen de menores ingresos sean exclusiva o mayoritariamente los jóvenes que se citan, debiendo traerse a estos efectos nuevamente a colación los datos correspondientes al número de personas necesitadas de ayuda para hacer frente a la contratación de una vivienda en régimen de alquiler, y de que no se ha demostrado que se hallen en la franja de edad a la que se da preferencia.

Se considera huérfana de regulación la autorización que se confiere a quien ha adquirido una vivienda de la categoría de vivienda con protección pública para venta o uso propio que no la hubiese ocupado, para que pueda cederla en arrendamiento sin necesidad de autorización administrativa, pues no se expresa el tiempo en que esta vivienda deberá permanecer en ese régimen. Habrá que deducir la aplicación a estos supuestos de lo establecido en el artículo 26 del Decreto 11/2001, de 25 de enero, en el que se regulan los plazos en que las viviendas de esta categoría han de atender tal destino, pero debiera haberse expresado con mayor claridad para evitar futuras interpretaciones interesadas en este tema.

El pasado año la Comunidad de Madrid aprobó también la Orden 2863/2004 para adecuar los precios máximos de venta de las viviendas protegidas al Real Decreto 1521/2004, por cuyo motivo un buen número de ciudadanos han planteado queja ante la Institución argumentando que con el incremento aprobado de tales precios se torna todavía más costoso el derecho instituido en el artículo 47 de la Constitución (0427234).

No puede ignorarse, sin embargo, que tanto el suelo como los factores de producción se han encarecido sobremedida como consecuencia de la imparable subida del precio de las viviendas libres, fomentada por una diversidad de factores, entre los que pueden ser citados el crecimiento de las rentas familiares, mayor confianza en el futuro, bajos tipos de interés y alargamiento de los plazos de amortización de los créditos hipotecarios.

La solución al problema de la vivienda no se obtendrá cerrando los ojos a la realidad y diseñando programas cuatrienales de vivienda en los que se ofrezca financiación de la que no puedan beneficiarse en gran medida sus destinatarios, en unos casos porque no interesa, según lo dicho, la promoción de viviendas de nueva construcción sujetas a regímenes de protección pública, y, en otros, porque los precios de las viviendas existentes para las que se solicita financiación exceden con mucho de los que permiten el reconocimiento de las ayudas.

Éste ha sido precisamente el motivo de otro buen número de quejas ciudadanas, en las que se han criticado abiertamente las políticas diseñadas por los poderes públicos, argumentando en muchos de esos casos que se han desestimado sus solicitudes de financiación cualificada porque las viviendas que habían adquirido superaban a gran distancia el precio máximo autorizado, a pesar de tratarse de viviendas de reducido tamaño, de ser usadas, y precisadas la mayor parte de las ocasiones de inversiones para

hacerlas habitables, y de no encontrarse en barrios o lugares que gozaren de mayor predicamento (0400840, 0402029, 0413585, 0414314, 0417956, 0419153, 0421461, 0423695, 0424116, 0424942, 0425054, 0425322, 0246376, 0426487 y 0427655).

15.3. Procedimiento de adjudicación de viviendas

Debe comenzarse este apartado informando de la grave demora en que ha incurrido la Administración pública, a la hora de hacer entrega a un ciudadano de la posesión de la vivienda que le había sido adjudicada y en la formalización a nombre de otro del título jurídico de su vivienda.

El primer caso porque a pesar de haberse adjudicado al interesado una vivienda de promoción pública el 10 de enero de 2003, transcurrido más de un año todavía se encontraba a la espera de recibirla. A tenor del informe remitido por la Administración, la demanda de ese ciudadano no podría ser atendida hasta que no fuesen seleccionados los adjudicatarios de las viviendas todavía no adjudicadas de la promoción 41 de las 47 existentes, por resultarle muy gravosa la cuota de gastos a la que debería hacer frente mientras tanto.

Como consecuencia de no haberse ofrecido por la Administración razones del escaso número de adjudicatarios, ni de los motivos por los que existiendo tanta demanda de viviendas de promoción pública (plenamente identificable en el caso de la incluida en el cupo de especial necesidad) se había acordado el inicio de un nuevo proceso de selección de adjudicatarios, y porque a pesar de conocer en el mes de febrero de 2003 el resultado del sorteo del que se dedujeron las insuficientes adjudicaciones informadas, transcurrido más de un año, todavía no se había elaborado ni la nueva lista provisional de adjudicatarios, ha debido serle sugerido el inmediato otorgamiento del contrato de arrendamiento y la entrega de la posesión de sus respectivas viviendas a las seis personas que resultaron adjudicatarias en el sorteo celebrado, no constando hasta la fecha la aceptación de esta resolución (0401285).

La segunda de las demoras detectadas se ha producido en la firma del contrato de arrendamiento de una vivienda que le fue adjudicada a la interesada, como consecuencia de los problemas vecinales existentes en la que le había sido adjudicada con anterioridad. La interesada necesitaba que se le reconociera su condición de arrendataria porque mientras tanto la Administración le estaba negando la reparación de los defectos constructivos con que le fue entregada la vivienda. En la actualidad, después de una tramitación iniciada en el mes de septiembre de 2003, todavía no se ha obtenido de la Administración pública respuesta a su demostrada morosidad (0310426).

Debe destacarse la queja presentada por una asociación de derechos humanos ante determinadas actuaciones del órgano administrativo responsable en parte del proceso de selección de adjudicatarios de un grupo de viviendas de promoción pública. La especial significación de esta queja se encuentra en el hecho de que la actuación administrativa denunciada se había producido para dar respuesta al malestar de los vecinos del municipio de la promoción, por deberse adjudicar la mayor parte de las viviendas a la población inmigrante que había concurrido a la convocatoria, al haber acreditado más necesidad que ellos. Si bien no es la primera vez que esta Institución ha recibido quejas por

este motivo, pues son muchos los ciudadanos que reclaman que no deben ser postergadas sus solicitudes por las de los ciudadanos de otros países a los que no se dirige el artículo 47 de la Constitución, sí es la única ocasión en que lo que se entiende ilegal, por discriminatoria, es la propuesta de un órgano administrativo al que tiene la facultad de resolver, para que fuese objeto de valoración el malestar vecinal mencionado, permitiéndose una adjudicación diferente a la que se deducía de la aplicación de la normativa reguladora del proceso (0420150).

A resultas de la investigación realizada en el expediente de queja, de cuyo contenido se dará cumplida cuenta en el apartado de este Informe comprensivo de las sugerencias realizadas a la Administración, se ha puesto de manifiesto la conveniencia de que la Administración autonómica lleve a cabo, en los casos en que no exista, una valoración de los inmuebles radicados en su ámbito territorial, que sirva de guía del valor a tener en consideración a la hora de liquidar el impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Esta valoración inicial resulta de gran utilidad a las administraciones locales comprometidas en procesos de selección de adjudicatarios de viviendas, al no ser infrecuente que surja en ellos la necesidad de conocer el valor de alguna vivienda para decidir si del mismo debe seguirse la exclusión de la solicitud de quien la posee. El acceso por la Administración municipal a la información de referencia, no excluirá la aplicación del artículo 52.1 de la Ley General Tributaria, Ley 230/1963, correspondiente a los medios de comprobación de valores, cuando se hubiese puesto de manifiesto en el expediente administrativo la discrepancia de valoración con el solicitante de vivienda. En ningún caso puede aceptar el Defensor del Pueblo la legalidad de una resolución administrativa de exclusión de un solicitante de vivienda de promoción pública por el motivo reseñado si, como ha sido el supuesto investigado, el valor atribuido por la Administración a su vivienda se hubiera obtenido de multiplicar por dos su valor catastral, al no encontrarse previsto este mecanismo en el artículo 52.1 de la Ley General Tributaria, de obligado cumplimiento, según lo dicho, y no poderse garantizar de la aplicación de tal método la determinación del valor real de la vivienda exigido. En casos como éstos procedería la consideración del valor catastral por tratarse en definitiva de un valor que figura en registros públicos (0314376).

15.4. Régimen legal VPO promoción pública

En cierta queja planteada, una fundación dueña de una promoción de viviendas públicas, negó a la interesada el derecho a subrogarse en el contrato de adjudicación de su madre, y el posterior otorgamiento de la escritura de compraventa, argumentando que la arrendataria había realizado, cuarenta años antes, la construcción de unas instalaciones en el patio común del inmueble, ampliando la superficie de la vivienda. El Defensor del Pueblo ha sostenido que la decisión administrativa no se ajusta a derecho por no haberse demostrado que dichas obras modificasen la distribución o forma de la vivienda, al tratarse de una construcción adosada a ella y además por hallarse sobre un espacio en la actualidad perteneciente a la comunidad de propietarios constituida tras comenzar la venta de las fincas. La fundación destinataria de la resolución dictada, que sugería el otorgamiento de la escritura de compraventa a la interesada, la ha rechazado de manera expresa (0217190).

En otras quejas se han puesto de manifiesto nuevas demoras en la tramitación de expedientes administrativos, en estos casos en el otorgamiento de escrituras de compra-venta de viviendas o plazas de garaje, de la cancelación de hipotecas y de autorización de traspaso de locales comerciales, suponiendo en algunos expedientes dichas demoras más de dos años desde la fecha de la solicitud, sin que se adujera por la Administración motivo de justificación, ni se ofreciese indemnización alguna para compensar al ciudadano de las consecuencias perjudiciales del irregular funcionamiento de un servicio público (0213914, 0412616, 0413488, 0423243 y 0407308).

Una vez más debe decirse que la Administración pública no acepta en términos generales de buen grado las resoluciones que dicta esta Institución en relación con los defectos constructivos o con las obras necesarias en viviendas de promoción pública, oponiéndose a hacerse cargo de su reparación, cuando así se le hubiese sugerido, o incluso a efectuar una inspección de la vivienda afectada para determinar si proceden o no las obras de reparación, según que las mismas tengan su origen en daño doloso o en la utilización negligente de la vivienda o del inmueble por parte del inquilino (0310193).

Encontrándose regulada la obligación de la administración promotora de viviendas a hacerse cargo del mantenimiento de las mismas en buen estado de conservación y de efectuar las reparaciones de sus defectos constructivos en el artículo 27 del Real Decreto 2960/1976 y en el artículo 111 del Decreto 2114/1968, en el que además se dejan a salvo en todos los casos las acciones que puedan ejercitar los propietarios y adquirentes de las mismas al amparo de los artículos 1484 y siguientes, 1591 y 1909 y demás de aplicación del Código Civil, y habiendo entendido esta Institución que en algunas de las quejas ciudadanas recibidas el pasado año se daban los supuestos legales para su exigencia por los ciudadanos, en su calidad de dueños o de arrendatarios, han debido sugerirse a la Administración diversas actuaciones, de las que solamente una ha sido aceptada (0306107).

La Administración, como dueña y arrendataria de unas viviendas de promoción pública no ha aceptado la sugerencia relativa a la adopción de medidas tendentes a las reparaciones de las deficiencias denunciadas por el reclamante, aduciendo que los defectos constructivos se debían al mal uso o a actos vandálicos, sin haber aportado prueba alguna del dolo o de la utilización negligente de la vivienda o del inmueble por parte del inquilino o por las personas que con él convivan, según el artículo 5 del Decreto 100/1986, de 22 de octubre, modificado por el Decreto de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, modificado por el Decreto 44/1990, de 17 de mayo.

Ha de tenerse en cuenta que si no se facilita por la Administración una concreta identificación de los autores, se coloca a los vecinos en situación de tener que probar el hecho negativo de que no fueron ellos los causantes, por dolo o negligencia, de los defectos denunciados, lo que es denominado por la doctrina, y con razón, una *probatio diabólica*. La enorme dificultad, si no imposibilidad real, para estos vecinos ha de conllevar el desplazamiento de la carga probatoria sobre la administración que le está atribuyendo la responsabilidad, aun en el caso de que primariamente les correspondiera a ellos.

Esta Institución hizo constar también en su sugerencia, y en el seguimiento posterior de la misma, que no existiendo la prueba del dolo o de la utilización negligente reseña-

das, no era la junta administradora del inmueble la obligada a hacerse cargo de la reparación de tales deficiencias, pues sus obligaciones se ciñen, según el artículo mencionado, a exigir de los arrendatarios el pago de los gastos por servicios prestados. Estos son los servicios individuales de agua, luz, gas y otros análogos; los servicios comunes de luz, elevadores, antena colectiva, portero automático y otros análogos; los servicios y gastos que se produzcan por guardería, limpieza y conservación de viales, parques, jardines y demás superficies vinculadas al inmueble. Pero las reparaciones necesarias para conservar la vivienda o el inmueble arrendado en estado de servir para el uso convenido, y salvo en los casos dichos, serán a cargo del arrendador (0311266).

Desde la posición de vendedora de viviendas de promoción pública, la Administración se ha negado incluso a efectuar la inspección de la vivienda afectada en el expediente, mediante la que esta Institución pretendía que se determinase el origen de las deficiencias que se habían denunciado, ordenándose su reparación si las mismas obedecían a un defecto de la concreta instalación, del material instalado o de cualesquiera otra causa relativa a su construcción, habiéndose limitado a decir que los problemas que presentaba la vivienda no eran debidos a vicios de construcción, sino a un mal mantenimiento de ella, sin añadir ninguna razón de su dictamen, ni aportar ningún documento justificando que ante la reclamación de su arrendataria se había ordenado una inspección de la vivienda por los servicios técnicos correspondientes.

No puede decirse que una respuesta de ese tenor se ajuste a los principios de buena fe y de confianza legítima, que deben presidir las actuaciones de la Administración pública, según el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 103 de la Constitución, dado que se trata de una simple apreciación, siempre reprobable según lo dicho, pero más aún cuando atenta al derecho a una vivienda digna y adecuada que establece el artículo 47 de la Constitución (0310193).

También desde esta condición la Administración pública se ha opuesto a dar cabal cumplimiento a lo acordado con la asociación de vecinos promotora de la queja, argumentando que se habían efectuado las obras que correspondían, de lo que era prueba la importante cifra que había invertido, sin tener en consideración que, según lo por ella comprometido, sus servicios técnicos deberían haber elaborado un informe de las obligaciones a su cargo, de las soluciones constructivas y de la programación de las obras necesarias, recabando antes de su inicio la conformidad de la asociación, y que nada de esto se había producido según la queja. Ha de entenderse que la Administración pública en este expediente incumplió las obligaciones que se derivan de los artículos 1088, 1091 y 1591 del Código Civil, y 3.1 y 5 de la Ley 30/1992 (0209371).

Antes de dar por finalizado el análisis de este bloque de quejas ha de hacerse una referencia a la posición que se viene manteniendo por la Administración pública ante el impago por sus arrendatarios de los recibos que giran las juntas administradoras. Según se deduce de las investigaciones realizadas no es inusual, sino frecuente, que la Administración se demore en el ejercicio de la acción de desahucio de que dispone ante sus arrendatarios para reprimir los citados incumplimientos contractuales, obligando al conjunto de vecinos, que son personas de frágiles economías, a que se hagan cargo de las cuotas no atendidas hasta que se decreta judicialmente la resolución de los contratos

y se reintegra a la dueña la posesión de las viviendas. También se han detectado importantes demoras en el pago por la Administración pública de las cuotas que le corresponden por las viviendas que se mantuviesen desocupadas, todo lo cual es motivo de sanción por esta Institución pues atenta de manera grave al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, además de al ya mencionado artículo 3 de la Ley 30/1992, en lo que se refiere a la eficacia que se exige a las administraciones públicas en el desempeño de sus funciones y en el servicio público que deben prestar (0411936, 0303109).

15.5. Régimen legal promoción privada

El pasado año se recibieron nuevamente diversas quejas motivadas por el sobreprecio que exigen los promotores de viviendas de protección oficial a quienes pretenden su compraventa, que de no pagarse hace inviable la misma, y porque ante sus denuncias la Administración pública competente no muestra la diligencia exigible por el ordenamiento jurídico; pero que por encontrarse todavía en fase de investigación no le permiten a esta Institución un pronunciamiento al respecto (0307237, 0420959).

Sin perjuicio de lo anterior ha de decirse con carácter general que los poderes públicos tienen la obligación de velar, ahora con mayor énfasis como consecuencia de la gravedad del problema de la vivienda en nuestro país, porque los ciudadanos no se vean obligados a pagar por sus viviendas más precio que el que les corresponda en aplicación de la normativa vigente, mostrando mayor disposición a investigar los casos que se denuncien que la demostrada en algunas de las quejas de años anteriores, previéndose medidas que favorezcan la compra de tales viviendas por quienes, a pesar de haber justificado reunir los requisitos exigidos al efecto, les hubiera sido negada dicha compraventa por no avenirse a pagar los sobreprecios exigidos.

Seguidamente procede analizar la ilegal actuación de una Administración pública que concedió autorización a una promotora privada de viviendas protegidas para actualizar sus precios máximos de conformidad con la Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, de 21 de junio de 2002, a pesar de que dicha promotora no pudo justificar que contaba con el expreso consentimiento de la totalidad de los adquirentes o adjudicatarios de las viviendas, tal y como exige la disposición transitoria segunda, párrafos 1 y 2 de dicha norma. Esta Institución ha entendido que el consentimiento exigido no podía ser prestado, a efectos de la aplicación de la norma de referencia, por las personas que suscribieron nuevos contratos de compraventa en sustitución de los adquirentes o compradores que de manera expresa se opusieron a la aplicación de tal Orden. Para sostener sus afirmaciones de legalidad, la Administración pública ha manifestado que no es de su competencia decidir sobre la suerte de las estipulaciones de las partes en un contrato, que corresponde a los tribunales civiles ordinarios, y que ha dado un fiel cumplimiento al visado que se impone de dichos contratos por el artículo 13 de la Orden de 13 de marzo de 2001.

Según esta Institución la actividad que debía ser desplegada por la Administración, previa a conceder la autorización solicitada, no debía limitarse a una mera comprobación formal de que obraban en el expediente tantas firmas consintiendo la aplicación de la norma como adquirentes o adjudicatarios de las viviendas de la promoción de que se

trate, cuando, como era el caso, constaba en el expediente que se había operado la sustitución de algunos de ellos como consecuencia de no aceptar la aplicación de la Orden, y que los sustituidos habían solicitado de manera expresa a la Administración pública que no concediese la autorización de mérito; y para ello hubiera bastado con tener en consideración que los contratos de compraventa de las personas sustituidas fueron otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 45/2002, de 14 de marzo, mediante el que se modificó el artículo 23.2 del Decreto 11/2001, de 25 de enero, permitiendo establecer mediante orden el precio máximo de las viviendas con protección pública, pues si bien se previó la posibilidad de su aplicación a los contratos suscritos antes de su entrada en vigor, ello debía efectuarse mediante la adopción de especiales cautelas, concretamente que todos y cada uno de los adquirentes o adjudicatarios de las mismas, con carácter previo, consintieran expresamente su aplicación.

El control que se imponía del consentimiento de los adquirentes o adjudicatarios para la aplicación de la norma no comportaba una interpretación de los términos de los contratos suscritos por éstos con la entidad promotora, como ha alegado la Administración pública, sino de que se hubiera llegado a prestar por quienes tenían reconocido ese derecho ante la Administración, con independencia de los concretos compromisos que a ese respecto se hubieran concertado entre comprador y vendedora, pues esa actividad sí que comportaría una interpretación ajena a las competencias administrativas, para cuyo conocimiento sólo serían competentes los tribunales de justicia del orden jurisdiccional civil.

Debe invocarse nuevamente para justificar el juicio de ilegalidad de la actuación administrativa en cuestión la sumisión de la Administración pública al imperio de la ley (artículo 103 de la Constitución Española y 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y que por consiguiente ha de estar, cuando resulten de aplicación, a los preceptos del Código Civil reguladores de las obligaciones y contratos, y a la interpretación que se ha dado a los mismos en reiteradas sentencias (entre otras la de la Audiencia Provincial de Córdoba, Sección Segunda, de 31 de octubre de 1996), en las que se establece que: «si la resolución hecha por una parte no se acata por la otra, dicha resolución queda sometida al examen y sanción de los tribunales que habrán de declarar, en definitiva, bien hecha o, por el contrario, no ajustada a Derecho [...] y c) que la declaración de incumplimiento de los contratantes, si bien es cuestión fáctica, cuando depende de si se han realizado u omitido determinados actos, puede revestir cuestión de derecho en los casos en los que la base para la apreciación del incumplimiento consiste más que en los actos ejecutados en su trascendencia jurídica (SS de 30 abril 1969, de febrero 1980, 21 marzo 1986 y 29 febrero 1988)», de lo que se deduce la imposibilidad de aceptar la sustitución de algunos de los contratos de compraventa obrantes en el expediente de la concreta promoción de viviendas protegidas, si no se tenía constancia de su resolución por acuerdo de los contratantes o por resolución judicial. En la actualidad esta Institución desconoce si la administración destinataria de la sugerencia la ha aceptado o rechazado (0313945).

Otro año más han sido muy numerosas las quejas ciudadanas en contra de los incumplimientos contractuales de las empresas promotoras de viviendas protegidas, motivados en parte por la gran demanda de viviendas en nuestro país, que ha propiciado su construcción vertiginosa para conseguir la mayor rentabilidad posible aunque sea

a costa de no atender con lo comprometido (plazos, calidades, etc.), llevándose la mayor parte las quejas en contra de la mala ejecución de las obras.

En este tema conviene dejar constancia de que el promotor, el constructor-contratista y los técnicos responden de los defectos de construcción que hiciesen necesarias obras de reparación, calificándose de muy grave la infracción de esta obligación en el artículo 153 c) 6º del Decreto 2114/1968, que puede ser exigida por vía administrativa si los defectos se manifiestan en los cinco años siguientes a la calificación definitiva. Las obras de reparación se han de ejecutar directamente por el promotor o a su costa, y deberá garantizarlas mediante un seguro (artículos 27 del Real Decreto 2960/1976 y 111 y 155 del Decreto 2114/1968), siendo la misma de carácter objetivo y no condicionada a que los vicios provengan de dolo o culpa del promotor.

A pesar del citado marco legal, en las investigaciones que se han realizado por esta Institución, es tónica habitual que la Administración adopte una actitud constitutiva de puras declaraciones de intenciones o promesas de actuar en el mejor de los casos, cuando no, lo que no es infrecuente, hace caso omiso de las denuncias que se presentan. Una conducta muy usual es que la Administración pública se limite a requerir y a amenazar con la apertura de expedientes sancionadores, que finalmente no abre ante la pasividad de la empresa promotora.

En otros casos se aduce que la posible infracción se encuentra prescrita y que por ese motivo no resulta posible abrir el correspondiente expediente administrativo sancionador, a sabiendas, como se ha expuesto, de que aunque no se puedan imponer sanciones una vez prescrita la infracción, el artículo 155 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, permite, al margen de que en los expedientes sancionadores se apliquen las sanciones procedentes, la imposición a las empresas constructoras de la obligación de reintegrar a los adquirentes, arrendatarios o beneficiarios de las viviendas, las cantidades indebidamente percibidas, y la realización de las obras de reparación y conservación, y las necesarias para acomodar la edificación al proyecto aprobado y a las ordenanzas técnicas y normas constructivas que sean aplicables, y a sabiendas igualmente de que estas declaraciones han sido realizadas de manera reiterada por el Tribunal Supremo, en resoluciones como las sentencias de 19 de febrero de 1991 y 18 de diciembre de 1991, en cuanto a la idea de que se trata de dos regímenes jurídicos distintos, el sancionador y el meramente restaurador del orden jurídico quebrantado, que este último no está sujeto al régimen de prescripción propio de las sanciones, sino al plazo general de quince años de prescripción de las acciones personales del Código Civil.

Todavía mayor renuencia cabría atribuirse a la actuación de la Administración pública si se trata del tema de la ejecución subsidiaria de que está investida, ex artículo 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 111, párrafo segundo, del Decreto 2114/1968, cuando se hubiera desatendido por la empresa la realización de las obras de reparación necesarias para acomodar la edificación a las normas constructivas que sean aplicables (artículo 155 del Decreto 2114/68).

Las actuaciones descritas no puede decirse que colmen, ni mucho menos, los deberes de actuación de la Administración, y máxime, se insiste, cuando se relacionan con el derecho instituido a favor de los ciudadanos en el artículo 47 de la Constitución Espa-

ñola, porque la vivienda no puede considerarse sólo como un bien económico, pues es también y principalmente el ámbito en el que se inicia y desarrolla la vida familiar (0101194, 0200212, 0203736, 0206518, 0300476, 0301457 0301458 y 0425198).

15.6. Vivienda libre

El pasado año se han incrementado también las quejas de los compradores de una vivienda libre nueva por su inadecuada ejecución técnica por las entidades vendedoras y por encontrarse con graves obstáculos cuando pretenden la reparación de los defectos constructivos aparecidos o el resarcimiento de las cantidades que han de invertir en tales reparaciones.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación recoge el derecho de los ciudadanos a una vivienda de calidad, ordenando los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios, tanto los aspectos de funcionalidad y de seguridad como los referentes a la habitabilidad, y en su artículo 19 se regula la suscripción obligatoria de seguros por el constructor durante el plazo de un año para responder de daños materiales y por el promotor de un seguro que cubra los daños materiales que ocasionen en el edificio el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad o que afecten a la seguridad estructural, en el plazo de tres y diez años respectivamente. A pesar de ello, hasta la fecha el Gobierno no ha aprobado mediante Real Decreto, de conformidad con la disposición adicional segunda de dicha Ley 38/1999, la obligatoriedad de la suscripción de los seguros, a excepción del llamado seguro decenal que se impuso en cuanto entró en vigor la norma.

Dada la gravedad de las situaciones que se están dando en este terreno, procede que sin más demora se dicte el Real Decreto que haga posible exigir la contratación de los seguros de daños materiales por vicios o defectos de construcción que afecten a elementos de terminación o acabados, y de los causados por vicios o defectos de los elementos constructivos o de las instalaciones que ocasionen el incumplimiento de los requisitos de habitabilidad que se exigen en el artículo 3.1 de la misma Ley 38/1999 (0315362 y 0400025).

Han aumentado igualmente las quejas de los ciudadanos en contra de las actuaciones de las agencias inmobiliarias, que han crecido de manera ostensible a resultas de la enorme demanda inmobiliaria. Los ciudadanos se han quejado de la falta de profesionalidad de estas empresas que, en ocasiones, les niegan las cantidades entregadas en concepto de señal, no les facilitan la información que necesitan para efectuar la transacción, etc. Al parecer de esta Institución deberían ser adoptadas por la Administración pública medidas que aseguren un correcto funcionamiento de estas empresas, y que impidan que los consumidores sean objeto de prácticas lesivas a sus intereses, en momentos de tanta importancia y tanta vulnerabilidad económica y emocional como la compra de una vivienda (0412548 y 0414232).

Se ha depositado en esta Institución la reivindicación de una reforma de la vigente Ley de Propiedad Horizontal (Ley 49/1960, de 21 de julio), mediante la que se exonere a los dueños de las viviendas y de los locales comerciales situados en la planta baja de los edificios la contribución al pago de los gastos extraordinarios del servicio de ascensor.

Esta Institución considera que una medida de este tenor evitaría más de un conflicto en las comunidades de propietarios de los edificios, pues quienes no se benefician, ni han de poder beneficiarse, por inútil, del servicio de ascensor suelen ser copropietarios que hacen de la exclusión de su pago una constante en sus intervenciones ante los vecinos, alterando el desarrollo pacífico de la convivencia vecinal.

15.7. Problemas vecinales

Durante el año 2004 los conflictos vecinales de que tuvo conocimiento esta Institución estuvieron provocados en la mayor parte de las ocasiones por el uso masivo e intensivo de las viviendas que hace la población inmigrante, fundamentalmente en las grandes ciudades, la cual, tanto por el alto precio de los alquileres como por las dificultades que encuentran para conseguir que les sean contratadas, no tienen otra alternativa que la de hacinarse en las residencias a las que se les facilita el acceso, en donde, como es obvio, se multiplican los problemas de seguridad de las viviendas, además de las naturales consecuencias de una tan importantísima convivencia forzada: riñas, insultos, etc. (0400406, 0401710, 0402916).

El Gobierno debe ofrecer soluciones de alojamiento a esta población que eviten sus actuales condiciones de vida y la explotación a que se ven sometidos, al tener que aceptar el pago de rentas muy superiores a las que satisfacen los ciudadanos españoles, y al tiempo a la de sus propios compatriotas que subarriendan las viviendas que han conseguido contratar no solamente por estancias, sino por elementos, tales como lavadoras, sofás, duchas, etcétera.

Seguramente una medida que contribuiría a aliviar este problema debería contemplar la prestación de avales del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los contratos de arrendamiento ante quienes tienen la posibilidad legal de alquilar sus viviendas, además de facilitarles su compraventa, al haberse comprobado que, al serles exigidos más requisitos para la contratación de préstamos, encuentran más dificultades que los ciudadanos españoles. Estas últimas medidas interesan además a nuestra economía al haberse demostrado que la población inmigrante tiene una clara predisposición a la adquisición de viviendas, que según los análisis de expertos en la materia se ha estimado en unas 45.000 viviendas anuales.

Mientras no se adopten las medidas que permitan que esta población pueda alojarse en viviendas adecuadas al uso digno que debe hacerse de ellas, cabe esperar que se mantenga el actual hacinamiento y que los vecinos de las fincas donde se produzca este fenómeno sigan soportando las molestias que produce un uso de las viviendas en las condiciones dichas; molestias ante las que nuestro ordenamiento jurídico no tiene establecidos unos adecuados cauces para su evitación, ni mediante el recurso a las facultades de policía y buen gobierno municipales, ni mediante el ejercicio de la denominada acción de cesación contemplada en el artículo 7.2 de la Ley de Propiedad Horizontal (Ley 49/1960, de 21 de julio, y modificaciones posteriores de la misma), que además de comportar el desembolso de importantes cifras económicas, encuentra en la práctica forense importantes obstáculos para demostrar la incomodidad, al tratarse de ruidos discontinuos.

También se han quejado los vecinos de las fincas donde se produce el realojamiento de población marginal por los comportamientos incívicos que con frecuencia protagonizan y que no en pocos casos abortan los esfuerzos que realizar para su integración la Administración pública competente. En las quejas planteadas se ha puesto de manifiesto que las acciones para la recuperación de las viviendas cedidas a esta población no se ejercitan hasta que transcurre un periodo de tiempo suficiente para demostrar la ineficacia de las medidas educativas y sociales arbitradas para romper la inercia de su comportamiento, dilatándose el tiempo de permanencia en las viviendas mientras se tramita el correspondiente expediente judicial y se procura la ejecución de la sentencia de desahucio. Sería conveniente que la Administración competente destinara mayores recursos a la actividad de inserción de estas familias, que permitiera un seguimiento más eficaz de sus actuaciones, que justificara, si fuera el caso, la interposición más temprana de las acciones judiciales que remedien el malestar vecinal (0400789, 0401125, 0411599, 0417173, 0302297).

15.8. Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas

Durante el año 2004 la queja que ha generado mayor actividad investigadora dentro de este apartado, ha tenido como protagonista el proceso mediante el que se está llevando a cabo la enajenación de las viviendas militares, al amparo de la Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas, y del Real Decreto 991/2000, de 2 de junio, que la desarrolla. Finalizada la tramitación que correspondía, se encuentra en elaboración una recomendación al INVIFAS, de la que se dará cumplida cuenta en el Informe del próximo año.

El resto de quejas recibidas han sido presentadas por usuarios de viviendas militares en contra de sus defectos constructivos y de la falta de diligencia del INVIFAS ante las reparaciones que necesitan. Efectuadas las correspondientes investigaciones de los hechos denunciados, esta Institución ha debido dictar en uno de esos expedientes un recordatorio de deberes legales al citado organismo, al entender que no había dado un adecuado cumplimiento a su obligación de mantener las viviendas en condiciones para servir al uso pactado, a tenor de lo establecido en el artículo 111 del Decreto 2114/1968, y en la Ley 26/1999, de 9 de julio y Decreto 991/2000, de 2 de junio, y por haberse demostrado su inactividad ante la orden de ejecución recibida del Ayuntamiento de Madrid para que atendiera el deber de conservación que incumbe a los dueños de edificaciones, en aplicación de lo establecido en el artículo 168 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2001, de 5 de julio, y por el artículo 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado mediante Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, pues transcurridos más de dos años desde que la recibió, todavía no se habían ejecutado las obras ordenadas.

15.9. Deber de conservación

Como consta en anteriores informes, las comunidades autónomas una vez declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 el artículo 245.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, han regulado las

consecuencias jurídico-administrativas del incumplimiento por parte de los propietarios de los deberes de conservación y mantenimiento de las edificaciones, previendo medidas similares a las que se contenían en el citado precepto: la Administración podrá ordenar la ejecución de las obras necesarias para preservar las condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro de las edificaciones, instalaciones y urbanizaciones (artículo 168 de la Ley del Suelo de Madrid Ley 9/2001; Illes Balears, artículo 10 Ley 10/1990; La Rioja, artículo 184.2 Ley 10/1998; Valencia, artículo 92.1 Ley 6/1994, etc.), y el incumplimiento de la orden les permite la ejecución subsidiaria a costa del obligado, sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes.

A pesar de estas disposiciones un año más se ha podido comprobar que las administraciones públicas se muestran poco dispuestas a iniciar las actuaciones conducentes a hacer efectivo el deber de conservación reseñado, incurriendo en ocasiones en retrasos de hasta tres años para decretar las órdenes de ejecución de obras.

En muchas de estas quejas, la administración local pretende justificar su inactividad ante las denuncias por infracción del deber de conservación, informando a esta Institución de que ese tema puede ser sometido al conocimiento de los tribunales ordinarios, al amparo de lo establecido en el Código Civil, artículo 1907, pretendiendo ignorar las facultades que se deducen de la regulación de ese deber en la legislación autonómica y estatal citada. En estos casos se ha apremiado a la Administración renuente el cumplimiento de sus obligaciones sin considerar las otras posibles defensas del ciudadano que se ve perjudicado por la infracción de este deber (9624666).

Ha de destacarse la actitud demostrada por una Administración local que no solamente no ha facilitado respuesta a la denuncia presentada por la interesada el año 2000 ante la caída de tejas del edificio vecino en el patio de su vivienda, del que es propietaria la administración, a pesar del evidente riesgo que ello comporta para los habitantes de la vivienda, ni que tampoco ha remitido a esta Institución el informe inicial requerido, de lo que, como es obvio, se ha de dar cuenta en el apartado procedente del Informe anual (0316028).

15.10. Expropiaciones e indemnizaciones urbanísticas

Debe comenzarse este apartado aplaudiendo el cambio de criterio de la administración destinataria de una sugerencia, decidiendo su aceptación sustantiva y en consecuencia la tramitación del justiprecio correspondiente a las plazas de garaje expropiadas, en el marco del convenio suscrito con el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas para la obtención de los terrenos donde se había proyectado la construcción de un espacio libre público (0306698).

Debe continuarse este apartado con una referencia a la demora que se ha apreciado en la tramitación de los expedientes de expropiación con motivo de actuaciones urbanísticas. En algunos casos habían transcurrido casi tres años desde que la interesada había rechazado el justiprecio ofrecido por la corporación local, sin que se hubiera dado traslado de las actuaciones al jurado de expropiación en los términos previstos en el artículo 31 de la Ley de Expropiación Forzosa, no efectuándolo hasta dos años después de la tramitación del expediente de queja, aceptando tardíamente la sugerencia realizada a ese respecto (0216380).

Otra importante demora de la Administración local en sede de expropiaciones se ha producido respecto del inicio del correspondiente expediente, pues procediendo en los cinco años siguientes a la aprobación del planeamiento determinante de la expropiación, cuando habían transcurrido siete años todavía no había comenzado a tramitarse, no pudiendo aceptarse a modo de justificación del retraso que el interesado podía haber solicitado de la Administración la incoación del procedimiento expropiatorio, así como dirigirse de manera directa al jurado territorial de expropiación a efectos de la determinación del justiprecio, cuando hubiera transcurrido un año desde la solicitud a la citada administración, al constar en el expediente que se había facilitado a esa persona una incorrecta información del órgano expropiante y obstaculizado por tanto el ejercicio del derecho a instar la determinación del justiprecio, a tenor de lo establecido en el artículo 94 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Debe añadirse finalmente que la sugerencia que se ha realizado para la inmediata tramitación del expediente de expropiación ha sido aceptada por la administración pública destinataria (0219571).

Por último ha de hacerse una breve referencia al contenido de dos sugerencias relativas al derecho de realojo que se deduce de la disposición adicional cuarta primera del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En la queja que dio lugar a la primera de ellas, la Administración pública había denegado el realojo de una persona residente en el ámbito de una actuación urbanística a desarrollar por el sistema de expropiación, porque su residencia en el mismo databa de fecha posterior a la de aprobación del plan especial que justificaba la actuación, discrepando con el parecer de esta Institución que viene considerando en este punto que la residencia legal debe exigirse en los justos términos de la disposición adicional cuarta primera de la Ley del Suelo de 1992, que la establece en el momento de ejecución de las actuaciones urbanísticas, y no de la aprobación, que requieran el desalojo de los inmuebles.

No deben ser objeto de equivocación cada una de estas fases, pues la primera tiene naturaleza meramente normativa, mientras que el objetivo de la ejecución es llevar a la práctica los postulados del plan: urbanizar, construir e implantar los equipamientos colectivos previstos; ordenándose los planes especiales de reforma interior, según el artículo 35 del Decreto Legislativo 1/1995, de 12 de julio (vigente en el momento en que se aprobó el PERI de la queja) a «la realización en suelo urbano de operaciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos», ni olvidar los largos periodos de tiempo que suelen darse entre ambas, que en el caso de la queja llegó hasta veinticinco años.

Por último ha de recordarse que al venir el mencionado derecho de realojo regulado en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, Ley del Suelo y Ordenación Urbana, no puede serle opuesto lo contemplado en un plan general, y menos aún lo previsto en un plan especial de reforma interior, a tenor de lo establecido en el artículo 9.3 de la Constitución Española, regulador del principio de jerarquía normativa.

Por estas razones, y porque el interesado acreditó encontrarse residiendo en el ámbito de la actuación en la fecha en que se elaboró la relación de propietarios y la descrip-

ción de bienes y derechos afectados, de conformidad con el artículo 199 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 15 de agosto, debió serle sugerido a la Administración pública que se le reconociese el mencionado derecho, sugerencia que no ha sido aceptada (0102415).

Con otra sugerencia se resolvió la queja de una ciudadana a la que como, en el caso anterior, le fue denegada su solicitud de realojo, porque los funcionarios municipales responsables de la elaboración de los censos de residentes habían llegado a la conclusión, tras la única visita realizada a su vivienda, de que la misma había pasado a ser utilizada como trastero por su hermana, vecina de la misma finca. Para acordar la denegación de este derecho no se tuvo en consideración nada más que la actuación administrativa mencionada y no en cambio la documentación que obraba en el expediente (certificado de empadronamiento, certificado de la residencia de ancianos en donde se decía que la interesada se encontraba allí ingresada a temporadas y notificación del Tesoro Público de la República Francesa), en la que se hacía constar como domicilio de la interesada la vivienda afectada por la actuación urbanística, sin valorar que la presunción de legalidad del acto administrativo, expresada en el artículo 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, solamente desplaza sobre el administrado la carga de accionar para evitar que se produzca la figura del acto consentido, pero no la carga de la prueba, que ha de regirse por las reglas generales elaboradas por inducción sobre la base del artículo 1214 del Código Civil, y conforme a las que cada parte ha de probar los hechos que integran el supuesto de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor.

Lo anterior cobra todavía más importancia si se tiene en cuenta que los datos del padrón constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, y de que las certificaciones que de dichos datos se expiden tienen carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos, según lo establecido en el artículo 53 del Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, que modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y de que obrando la de la interesada en el expediente, debían haberse aportado al mismo pruebas que demostrasen lo contrario, según lo expuesto.

15.11. Barreras arquitectónicas y accesibilidad

La actuación que en este tema es merecedora de un específico análisis, se remonta al mes de abril del año 2002 y se debe a la denuncia planteada por un ciudadano ante la falta de cumplimiento por parte de los poderes públicos de los objetivos marcados por la Ley 8/1993, de 22 de junio, sobre Promoción de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas en la Comunidad de Madrid, pues procediendo efectuar su desarrollo reglamentario en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, agosto de 1993, transcurridos casi diez años todavía no se había atendido esa disposición.

Tras una tramitación de más de dos años, durante los que la Administración pública ha pretendido eludir su responsabilidad en la demora objeto de denuncia, informando de las disposiciones dictadas en desarrollo reglamentario de la Ley 8/1993, de 22 de

junio, todavía no se dispone de fecha para la aprobación del reglamento necesario para su desarrollo, habiéndose limitado a dictar la Ley 10/1996, de 29 de noviembre, para modificar la composición del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras, el Decreto 153/1997, de 13 de noviembre, para aprobar el régimen jurídico del Fondo para la Supresión de Barreras y Promoción de la Accesibilidad, el Decreto 141/1998, de 30 de junio, para regular las ayudas destinadas a la eliminación de barreras y a la promoción de ayudas técnicas, el Decreto 138/1998, de 23 de julio, por el que se modifican algunas determinaciones técnicas de la Ley 8/1993, el Decreto 71/1999, de 20 de mayo, para desarrollar el régimen sancionador establecido en el título V de la Ley 8/1993, mediante las que no puede afirmarse que se haya realizado, en los términos de la exposición de motivos de la mencionada Ley 8/1993, el desarrollo de los principios constitucionales de política social, y la regulación de los accesos a estos lugares.

La infracción temporal aludida no puede ser justificada por la complejidad de la tarea y la diversidad de colectivos o personas que se ven afectados, a los que hay que consultar para su elaboración, pues de ser la tarea de esa envergadura no se habría previsto en la norma de referencia el plazo de un año, sino que se habría contemplado uno mucho mayor.

El Defensor del Pueblo entiende que ese reglamento debe ser elaborado, aprobado y exigido sin más demoras, pues sin duda facilitará a los destinatarios de las normas sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas una mejor comprensión de sus obligaciones, haciendo más difícil su infracción, y posibilitando, en definitiva, el derecho a la igualdad de oportunidades que se reconoce a todos los ciudadanos españoles en los artículos 10, 14 y 49 de la Constitución Española. Habiéndose dictado en este sentido una sugerencia a la Administración pública, hasta la fecha no se tiene constancia de su aceptación o rechazo.

16. ADMINISTRACIÓN LOCAL

16.1. Actividades y servicios de las corporaciones locales

Por lo que se refiere a este epígrafe, las quejas que se han recibido responden al carácter universal de las competencias que tienen atribuidas las administraciones locales, configuradas constitucionalmente como una de las piezas básicas de la organización del Estado desde una perspectiva territorial, es decir, global y no sectorial, cuya actividad puede decirse que alcanza a todos los sectores de la realidad a los que se extiende la acción pública.

En efecto, según el artículo 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) en todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas; b) en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos; c) en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público; d) en los

municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Dado que, por otra parte, según el artículo 28 de la propia Ley, los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las referidas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente, se explica claramente la variedad de las quejas planteadas en relación con la actuación y funcionamiento de las corporaciones locales y con las actividades que promueven y los servicios que prestan para satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos.

Así, se han recibido quejas sobre deficiencias en relación con el suministro y la potabilidad del agua corriente, la red de saneamiento y alcantarillado, los servicios de recogida de basuras y de limpieza viaria, el estado, conservación y condiciones de iluminación de las vías urbanas y de los caminos vecinales, así como con la gestión de los cementerios.

También se han recibido quejas sobre las normas de uso y las tasas establecidas para la utilización de las instalaciones deportivas, el estado de mantenimiento y seguridad de los parques infantiles, las condiciones de disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales, el ejercicio de las facultades relativas al mantenimiento y recuperación de los bienes públicos, y las condiciones de tenencia y uso de animales domésticos.

En muchos casos el objeto de las quejas es múltiple, siendo numerosas aquellas en que, junto al mal estado de los accesos a viviendas o núcleos de población, se denuncian deficiencias en el alumbrado público y en los servicios de suministro de agua corriente y alcantarillado, quejas referidas en su mayor parte a ayuntamientos pequeños y a entidades locales menores (0400552, 0404280, 0418606, 0425022, 0425387, 0427761 y 0401957).

La deficiente conservación y la consiguiente peligrosidad de determinadas vías y caminos públicos sigue dando lugar a reclamaciones de los vecinos afectados. Tal es el caso denunciado por una asociación vecinal por el mal estado de la carretera que enlaza la población de Bárcena del Bierzo con el pantano que, al no poder ser utilizada por la existencia de múltiples socavones y zonas totalmente levantadas, obliga a los vecinos a dar un rodeo de diez kilómetros, sin que por los servicios municipales se haya efectuado reparación alguna en los últimos tiempos a pesar de las reclamaciones de los perjudicados. Esta queja no ha podido ser contrastada por la ausencia de respuesta a nuestros sucesivos requerimientos enviados al Ayuntamiento de Ponferrada, actitud de falta de colaboración de la que aquí se deja constancia (0309868).

Similar problema es el que se plantea en Valdelacalzada (Badajoz), donde, como consecuencia de los trabajos de limpieza del fondo del cauce del arroyo Cabrillas, se socavaron los cimientos del puente del camino vecinal, lo que originó la rotura de la pilastra, habiendo quedado inutilizado desde entonces para su uso por parte de los vecinos, a quienes ahora se obliga a dar grandes rodeos para acceder a sus modestas propiedades. La solución a este problema se encuentra condicionada por el elevado importe del presupuesto de las obras que hay que acometer, que exceden con mucho de las posibilidades del Ayuntamiento, por lo que se están realizando gestiones ante el Ministerio de

Fomento y la Confederación Hidrográfica del Guadiana para conseguir la subvención total o parcial de las obras (0421275).

El mal estado de los accesos a las propias viviendas de los promotores de las quejas, además de las lógicas molestias que ello produce a los usuarios, es a veces la causa de averías en los vehículos de los vecinos y también el origen de humedades en las viviendas limítrofes. La situación se agrava en aquellos supuestos en los que el mal estado del acceso a la vivienda se refiere a zonas rurales en las que las pistas, generalmente de tierra, se vuelven impracticables, fundamentalmente en invierno a causa de las lluvias (0401257, 0413935, 0417964, 0425188 y 0425851).

En otros casos el objeto de la queja, aparte del estado de abandono general de la calle de acceso, se centra en la carencia de aceras, con el consiguiente peligro para los viandantes habituales que tienen que utilizar la calzada para acceder a sus viviendas (0413935).

Más grave es aún la situación que se plantea cuando el mal estado de los accesos afecta a personas mayores, enfermas o con minusvalías relativas al aparato locomotor. Así, en Valencia de Alcántara (Cáceres), el mal estado de la calleja Travesía del Progreso impide el acceso de la ambulancia que precisa diariamente una vecina anciana para acudir a un tratamiento de radioterapia al que se encuentra sometida. También, en Castillejos de Las Rozas de Puerto Real (Madrid), el mal estado de una calle hace prácticamente imposible el acceso incluso de los servicios de urgencias, cuyo personal se ve obligado a trasladar a los enfermos en brazos con el auxilio del resto de los vecinos (0425115 y 0421643).

Dignos de destacar son aquellos supuestos en los que no se completan las medidas que se adoptan, de forma que ni se consigue el fin perseguido, en este caso la accesibilidad de algún itinerario, ni se consigue la eficacia de las obras realizadas. Tal es el caso planteado en Cáceres donde las obras necesarias para facilitar a un minusválido el acceso a su vivienda y al autobús que pasa cerca de ella, teniendo en cuenta sus necesidades como usuario de una silla de ruedas para su desplazamiento, han quedado a expensas de que se rebaje el paso de dos entradas de garaje existentes en la acera de su casa. En este caso, el Ayuntamiento alega un orden de prioridades respecto de las necesidades existentes para haberse decantado por una solución que no es la más efectiva para el promotor de la queja, pero que resuelve en cambio las necesidades de movilidad de otros vecinos. Y ello, según nos han informado, en tanto en cuanto no se apruebe el plan de accesibilidad de la ciudad actualmente en redacción (0426360).

Las especiales necesidades de un usuario de silla de ruedas están también en la base de una queja tramitada ante el Ayuntamiento de Madrid, en la que el interesado cuestionaba la actuación municipal al no haberse completado la adaptación de la calle en la que se ubica su domicilio, iniciada por el equipo de gobierno municipal anterior, con el que había conseguido que se retranquearan seis farolas para permitirle el paso, quedando pendiente, para la total efectividad de las obras realizadas, el rebaje de los bordillos de las aceras próximas a su casa, lo que no se ha hecho (0426537).

La existencia de notables deficiencias en el suministro de agua potable, que en ocasiones llega a cortarse, la ausencia de una red de alcantarillado y de eliminación de aguas

residuales, y la falta de mantenimiento de los accesos y de los viales interiores son el objeto común de las quejas planteadas por los vecinos de determinadas urbanizaciones, especialmente de algunas que están alejadas de los cascos urbanos de sus respectivos municipios, cuyos Ayuntamientos alegan el alto coste de las actuaciones que serían precisas, y su escasa repercusión, teniendo en cuenta la población afectada (0401788).

A veces la responsabilidad de la situación denunciada no es de los ayuntamientos, sino de las entidades urbanísticas de conservación formadas por los vecinos de las urbanizaciones en cuestión. Tal es el caso de la urbanización Valle de San Juan de Colmenar de Oreja (Madrid), cuyos vecinos se quejaban entre otras cuestiones del estado de abandono de los viales y jardines y del alumbrado público (0425105 y 0425243).

En otras ocasiones, es precisamente una entidad urbanística de gestión la que se queja del mal estado de conservación de los viales, alumbrado, zonas verdes y alcantarillado, alegando la existencia de un convenio suscrito con el ayuntamiento para la prestación de dichos servicios y el incumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo (0426580).

En relación con el servicio de suministro de agua corriente, se han recibido quejas que versan sobre variados objetos, desde aquellas que denuncian la ausencia de tal suministro, bien porque no se haya concedido nunca, bien porque se haya cortado el mismo por razones diversas, en ocasiones desconocidas por los interesados, pasando por aquellas en las que lo que se denuncia es lo deficitario de un servicio tan de primera necesidad, bien por las condiciones de potabilidad, bien por la escasez del agua suministrada, y terminando por aquellas que se refieren a las cantidades que los usuarios se ven obligados a pagar por las obras necesarias para la acometida del agua y la instalación de los contadores del consumo (0401788, 0420546, 0425033, 0426186 y 0427063).

La escasez del agua suministrada es lo que se denuncia en el municipio de Miranda de Azán de Salamanca en el que, según los vecinos, sólo se dispone de agua de pozo y el servicio se reduce a una hora diaria durante seis meses al año hasta que se agota el agua, careciendo de ese servicio durante el resto del año (0426965).

A las condiciones de salubridad aluden las quejas referidas a la insuficiencia de los servicios de saneamiento, o a la inexistencia del alcantarillado, a la ubicación de los contenedores de residuos y a la suciedad que producen, a las condiciones en las que se efectúa el servicio de recogida de basuras, o a la falta de limpieza de determinadas vías y zonas públicas (0316886, 0409527, 0412750, 0417761, 0419176, 0424025, 0424030, 0424213 y 0425068).

A veces la ausencia de limpieza, o el mal estado de conservación y mantenimiento, se refiere específicamente a solares o zonas verdes públicas y a parques infantiles (0412819, 0420698, 0421035 y 0421470).

En este apartado cabe citar las quejas contra la práctica del denominado «botellón», estando en la actualidad en tramitación ante el Ayuntamiento de Madrid una queja por la utilización para ello de la Plaza del Dos de Mayo, principalmente las dos zonas de juego infantil y la calle Daoíz, cuyo estado, según los promotores de la queja, es lamentable al quedar llena de cristales, latas y envases rotos, además de impregnada de malos olores.

La situación denunciada tiene una mayor gravedad dada la existencia de un centro escolar; por el mal ejemplo que para los alumnos del mismo supone observar los resultados de tales desmanes, que además de ir en contra del derecho de los vecinos al descanso y a poder utilizar los bienes públicos de conformidad con su finalidad propia, son atentatorias a las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir las plazas y parques públicos, por lo que los presentadores de la queja demandan del Ayuntamiento de Madrid una solución permanente a la grave situación planteada, y no actuaciones puntuales como las que hasta la fecha se han venido efectuando, de forma que se eviten conflictos y enfrentamientos entre los jóvenes que utilizan la zona para tales prácticas y los vecinos del barrio (0428061).

El estado de mantenimiento y las condiciones de utilización de las instalaciones deportivas municipales han dado también lugar a la tramitación de quejas por parte de los usuarios, habiendo sido muy numerosas las que se han recibido de los socios del estadio de Madrid, conocido como «Estadio de la Peineta», por la decisión de cerrar a partir del 31 de diciembre de 2004 las instalaciones de las que venían disfrutando, sin darles una solución alternativa y sin siquiera devolverles el importe de las matrículas abonadas en su día (0425211, 0425946, 0426670, 0426759, 0426760, 0426812, 0426813, 0426818, 0426820, 0427366, 0427641, 0427644, 0427682 y 0427709).

Las infracciones de las normas que regulan el trato a los animales, aunque en principio no versan sobre actuaciones en las que se hayan infringido las libertades públicas o los demás derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución y, por tanto, no resultarían admisibles de conformidad con lo previsto en el artículo 54 de la Constitución y en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, han dado lugar en cambio a la admisión de numerosas quejas, precisamente por la falta de contestación a las denuncias presentadas, fundamentalmente por asociaciones protectoras de animales, ante las administraciones responsables, y a la ausencia de actuaciones tendentes a la depuración de los hechos denunciados.

Se trata de quejas presentadas en su mayor parte, como se ha dicho, por asociaciones protectoras de animales, que denuncian ante las distintas administraciones implicadas, locales y autonómicas fundamentalmente, situaciones de maltrato a todo tipo de animales, muchas de ellas producidas en el marco de los festejos patronales cuya pervivencia se pretende justificar en presuntas tradiciones más o menos consolidadas.

Sirvan como ejemplo, las quejas tramitadas por la tardanza en la tramitación de denuncias, o por la falta de comunicación del resultado de dicha tramitación a los denunciantes, de hechos tales como la celebración en Ponte Sampaio y en Fornelos, parroquia de O Rosal, ambos lugares de Pontevedra, de las denominadas *corridas do galo*, espectáculo consistente en la suelta de un grupo de gallos y en su persecución por los niños hasta su captura (0417386 y 0418709).

También se han denunciado prácticas como el lanzamiento de un pavo desde el campanario de la iglesia de Cazalilla (Jaén); la celebración en Massalfassar (Valencia) del espectáculo «la sortija», consistente en colgar a varios gallos por las patas de una cuerda entre dos balcones situados uno frente a otro, en ambas aceras de una calle; la denominada *amollada d'anneres*, organizada por el Ayuntamiento de Santa Margalida en el puerto marítimo de Can Picafort (Mallorca), que consiste en lanzar patos al agua

para que los participantes, a nado, los atrapen; o la práctica en varios municipios asturianos como Soto de Cangas, Oles (Villaviciosa), Mollero (Siero) y Huerces (Gijón) de las denominadas «piesca de gochus» (cerdos) y de conejos (0422027, 0422546, 0427647, 0427973, 0428205).

Se trata de prácticas, todas ellas en las que al socaire de una más o menos arraigada tradición se vulneran todas las normas existentes para prevenir el maltrato injustificado de los animales.

A este grupo de quejas pertenecen también las referidas a la celebración de matanzas de cerdos al llamado «estilo tradicional» en un restaurante de Almendralejo (Badajoz), o las organizadas directamente por los propios Ayuntamientos como el de Barquilla de Pinares (Cáceres), responsable de la matanza ilegal —sin aturdimiento— de cinco cerdos en el «III certamen de matanza extremeña del cerdo», prácticas que suponen un incumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza (0421037, 0422547).

El trato dado a los animales en los centros municipales de acogida de animales —antiguas perreras municipales— ha dado lugar a quejas de las asociaciones protectoras de animales, que, tras presentar las oportunas denuncias a los ayuntamientos responsables, alegaban no haber tenido respuesta alguna a sus denuncias.

Así se han denunciado el sacrificio de animales en las perreras dependientes de los Ayuntamientos de Badajoz mediante determinados venenos, el maltrato y las malas condiciones higiénico-sanitarias a las que se ven sometidos los perros abandonados en la perrera municipal de Albuñol, el mal estado de la residencia canina «Perrotel» sita en la carretera de Aguas, de El Campello (Alicante), y de la deficiente atención que se les presta a los animales prácticamente abandonados a su suerte (0412333, 0414081, 0423097).

También se han tramitado quejas contra los servicios de San Bartolomé de Lanzarote por la retirada injustificada y reiterada de un perro, a pesar de disponer del microchip identificador, y haber sido vacunado oportunamente, actitud justamente contraria a la planteada en otra queja por la existencia en Titulcia (Madrid) de numerosos perros incontrolados por sus dueños lo que ocasiona las correspondientes molestias y perjuicios, tanto por la emisión constante de ruidos como por la suciedad que producen, aparte de la peligrosidad potencial de la situación, al no cumplirse las normas sobre utilización de correa y bozal por los animales de determinadas características (0413063, 0420229).

La gestión de los padrones municipales ha dado lugar a la tramitación de quejas fundamentalmente referidas a la tardanza en la tramitación de las solicitudes de alta, la denegación injustificada de las mismas o a la exigencia para su concesión de requisitos no requeridos estrictamente en la normativa aplicable.

La normativa que regula esta materia es la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículos 15, 16 y 17); el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado por el Real Decreto 1690/1986 (artículos 53 al 92) y en desarrollo de los anteriores preceptos, las instrucciones técnicas dictadas a los ayuntamientos mediante la resolución conjunta de 4 de julio de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial.

Con carácter general, se puede decir que la ley encomienda a los ayuntamientos las funciones relativas a la formación, mantenimiento, revisión y custodia de los respectivos padrones municipales, cuyos datos resultantes han de ser remitidos al Instituto Nacional de Estadística a quien corresponde la coordinación entre los padrones de todos los municipios y la subsanación de posibles errores y duplicidades, de forma que puedan servir de base para las estadísticas de población de carácter nacional.

La inscripción en el padrón se configura, no solo como una obligación, sino también como un derecho, por cuanto que es condición necesaria para adquirir la condición de vecino, y en principio, al no requerirse un tiempo de residencia previo para ser vecino de un municipio, debería aceptarse cualquier solicitud de inscripción en el padrón municipal, excepto cuando concurran circunstancias especiales en el domicilio de empadronamiento.

Esta extrema facilidad para conseguir un alta en el padrón, junto con la complejidad del procedimiento establecido para tramitar las bajas por inclusión indebida, circunstancia a la que ya se ha aludido en informes anteriores, se intenta corregir en ocasiones por la vía de hecho mediante la exigencia de más requisitos de los estrictamente requeridos legalmente.

Es lo que sucede, a veces, con el empadronamiento de extranjeros cuando se les exige inexcusablemente la presentación del permiso de residencia en España. En este punto conviene decir que la finalidad del padrón es constatar el hecho en sí de la residencia y no controlar los derechos de los residentes, y por ello la propia Ley de Bases del Régimen Local (artículo 18.2) determina que la inscripción en el padrón no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función.

De ahí que en el padrón deban estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio, sean nacionales o extranjeras, y en este último caso, tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior, siempre que presenten alguno de los documentos identificadores que sustituyan al documento nacional de identidad que se exige a los españoles, que puede ser, bien un documento oficial expedido por las autoridades españolas, como la tarjeta de residencia, bien un documento expedido por las autoridades del país de origen: pasaporte, o en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, la tarjeta de identidad nacional (0412211, 0412213, 0412214, 0412248 y 0421233).

Para el empadronamiento de niños menores bastaría, conforme a lo dispuesto en el artículo 162 del Código Civil, con la presentación del libro de familia, para reputar válida la representación de los hijos menores por cualquiera de sus padres, debiéndose tener en cuenta que en los supuestos de separación o divorcio corresponde la representación de los menores, a estos efectos, a la persona que tenga confiada su guardia y custodia, lo que deberá acreditarse mediante copia de la correspondiente resolución judicial (0423132).

Ya se ha dicho antes que el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente reside cada vecino del municipio, teniendo en cuenta que la inscripción en el padrón ha de ser independiente de las controversias jurídico privadas sobre la titularidad de las viviendas en las que las mismas se producen, y también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que concurran en el domicilio de que se trate.

La correcta aplicación de este criterio determina que se debe aceptar como domicilio válido para el padrón cualquier dirección en la que efectivamente vivan los vecinos, y ello ha dado lugar a la admisión a trámite ante el Ayuntamiento de Madrid de las quejas presentadas por un grupo de familias residentes en los núcleos chabolistas de «Santa Catalina-Mirador del Ave» y «Los Trigales», del Puente de Vallecas (Madrid), que alegaban que les había sido denegada la inscripción en el padrón a pesar de que llevaban ya mucho tiempo residiendo allí (0427866, 0427957, 0427980).

Finalmente, en lo que se refiere a la excesiva tardanza en la concesión del alta en el padrón como motivo de admisión de las quejas, debe dejarse aquí constancia del caso de un alta solicitada al Ayuntamiento de Noja (Cantabria) que se tardó en conceder once meses a partir de la solicitud, sin que se hayan podido determinar las causas de tal proceder, al no haber sido atendido por dicho ayuntamiento ninguno de los tres requerimientos que desde esta Institución se le han formulado (0400647).

16.2. Transporte de ámbito local

Las dificultades de acceso a los servicios de transportes públicos que tienen las personas con discapacidad es uno de los problemas que afecta de forma importante el desarrollo de su vida cotidiana. En este sentido, el artículo 9.2. de la Constitución impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su pleno desarrollo a las personas con discapacidad, y ordenando los medios necesarios para que la minusvalía que padecen no les impida el disfrute de los derechos que a todos los ciudadanos reconocen la Constitución y las leyes. Ciertamente, el cumplimiento de esta exigencia ha dado lugar a una importante actividad legislativa en todos los ámbitos, y también en el transporte, adoptándose de forma gradual medidas que facilitan a las personas con movilidad reducida sus desplazamientos mediante el transporte público. No obstante, la cobertura total de vehículos adaptados que faciliten en su totalidad el acceso de estos ciudadanos aún no se ha conseguido, por lo que esta Institución sigue ejerciendo su labor de control y supervisión cuando las situaciones planteadas por los ciudadanos así lo aconsejan.

A título de ejemplo se puede citar un supuesto en el que una ciudadana con una minusvalía del 85 por 100 se queja de que el número de microbuses para personas con movilidad reducida, siete, es insuficiente para los usuarios de los mismos, más de 1.200, y los horarios tampoco responden a sus necesidades. El Ayuntamiento de Zaragoza informa de que este servicio, por sus características, no tiene la consideración legal de transporte público regular; dado que no se ajusta a itinerarios, horarios y calendarios fijos, sino que la ruta se fija en función de la petición del usuario, tratándose, en consecuencia, de un servicio discrecional y no estrictamente de prestación obligatoria. No obstante, por obvias razones de índole social y a fin de promover las condiciones para que estas personas puedan acudir en condiciones de igualdad a la plena participación en la vida social, se decide crear el servicio en 1988 manteniendo una clara determinación en su potenciación y mejora, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes y de acuerdo con una asignación racional de recursos, siempre limitados, a las múltiples y variadas necesidades que la sociedad plantea a los entes públicos. En cumplimiento de

este objetivo se pretende incorporar un octavo microbús en virtud de lo previsto en el convenio vigente entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la empresa Transportes Urbanos de Zaragoza, S.A., señalando que este servicio se encuentra reforzado por la existencia de otros de características similares realizados por entidades asociativas o de índole social. Respecto a los horarios se contesta que este servicio es de carácter fijo y, en cuanto tal, responde a necesidades de transporte estables de los usuarios y se adapta en lo posible a ellas; sin embargo, a fin de facilitar el acceso al servicio a otros interesados, los horarios en ocasiones no pueden ajustarse a los deseos del interesado, destacando que no existen límites al número máximo de desplazamientos realizados en un mismo día (0416839).

En otro caso una ciudadana obligada a valerse en silla de ruedas para desplazarse alegó la falta de coordinación y de sensibilidad hacia el colectivo de minusválidos por parte de los servicios de transportes, lo que se evidencia en la deficiente o contradictoria información ofrecida cuando se solicita información sobre los transportes adaptados para minusválidos. Relata la interesada que de acuerdo con las indicaciones, no tuvo problema alguno para realizar un desplazamiento en el autobús de la línea 116, si bien al día siguiente, cuando acudió a la misma parada para realizar idéntico recorrido, apareció un autobús de dicha línea sin rampa, informando el inspector y un responsable de la empresa que no existen tales autobuses en la referida línea. Los hechos ocurridos fueron aclarados por la Empresa Municipal de Transportes de Madrid señalando que el número de autobuses de piso bajo con rampa no alcanza a dotar todas las líneas de autobuses, siendo la línea 116 una de las que carece de dotación permanente de autobuses adaptados, dando ello lugar a una inadecuada información y al incidente que afectó a la interesada.

Tras admitir y subsanar el fallo en el sistema informativo se destaca que, tanto la Empresa Municipal de Transportes como el Ayuntamiento de Madrid, vienen realizando un gran esfuerzo inversor para que sus autobuses sean accesibles a todos, cumpliendo íntegramente la normativa dictada sobre accesibilidad. En tal sentido la política de adquisiciones de material desde el año 1994, en que se incorporan a la flota los primeros autobuses de piso bajo con rampa para silla de ruedas, ha conducido a que de un total de 1957 autobuses que la componen, 1614 son de piso bajo y, de ellos, 1398 están provistos de rampa, constituyendo una preocupación constante de la empresa que los trabajadores estén concienciados de la necesidad de facilitar a las personas discapacitadas su acceso a los autobuses (0422578).

Los medios de comunicación social se hicieron eco de las dificultades que planteaba la adquisición del «bonotet», destinado a minusválidos y personas de la tercera edad, al desaparecer de las casetas de la Empresa Municipal de Transportes y existir escasez de puntos de venta. La Institución, a la vista de esta situación, abrió una investigación de oficio con el Ayuntamiento de Madrid, que informó que se había comprobado que tanto la cobertura geográfica de las casetas como la eficacia empresarial del sistema eran muy escasas, ya que el número medio de usuarios que adquieren el título de referencia en las casetas de la Empresa Municipal de Transportes es de 40 personas por día y turno de trabajo (encuesta realizada en noviembre de 2003). Por esta razón la compañía tomó la decisión de suprimir la venta de dichos títulos en las casetas. Ahora bien, con el objeto de mejorar el servicio, se negoció con la Asociación de Vendedores de Prensa incremen-

tar los puntos de venta, que en la actualidad ascienden a 212, cien más que en diciembre de 2002, y cuya relación puede consultarse en la dirección de internet www.emtmadrid.es, de manera que ahora estos títulos de transporte pueden adquirirse en estos establecimientos (F0400003).

Usuarios de la línea 223 Madrid-Alcalá han manifestado en sus quejas que el servicio que presta esta línea incumple el artículo 9 de la Sección II del Reglamento de Transportes de la Comunidad de Madrid, toda vez que se realizan múltiples trayectos sin aire acondicionado, en coches sin ventanas y con numerosos pasajeros hacinados en el pasillo del autobús, lo que unido al atasco diario de la N-II y al tiempo de espera en el intercambiador de la avenida de América ocasiona todo tipo de trastornos y molestias a los viajeros. Respecto al intercambiador precisan que, pese a las denuncias reiteradas en años sucesivos, no se soluciona el problema ocasionado por el excesivo calor debido a las temperaturas extremas, a la nula ventilación y acondicionamiento y al tráfico diario de autobuses arrancando y frenando, circunstancias todas que convierten este punto en un lugar absolutamente insalubre.

El Consorcio de Transportes Públicos Regulares de Madrid informó que los vehículos adscritos al servicio referenciado cuentan con sistema de aire acondicionado y que las deficiencias que puedan percibir los usuarios se deben a puntuales averías o a las altas temperaturas que se registran en determinados vehículos por la frecuencia de la apertura de puertas que este servicio requiere. En cuanto al intercambiador de Avenida de América se indica que el problema existente quedará solucionado para el verano de 2005 (0420016 y 0420389).

Metro de Madrid sigue siendo objeto de un número relativo de quejas referidas a la deficiente calidad de servicio que, según alegan, presta a sus usuarios. En este sentido, merece significar el supuesto planteado por una ciudadana que manifiesta que la suspensión de una u otra línea de metro está siendo muy superior a la de años anteriores, hasta el punto de quedar prácticamente inutilizable este servicio en horas punta, ya que no garantiza ninguna regularidad. Estas incidencias podrían estar en relación con las múltiples obras que se están realizando en la red de Metro, respecto de las cuales parece que no se indica el comienzo ni la duración de las mismas, de manera que hay estaciones y accesos cerrados supuestamente en obras pero que no terminan nunca y no dan al ciudadano un plazo estimado, como es el caso del acceso de Pacífico. También resulta de interés el conocimiento por parte de los usuarios de la existencia de un plan de actuación en caso de diferentes emergencias o averías, donde se tenga en cuenta el número de personas que puedan acceder a los andenes, considerando igualmente conveniente la información de transportes alternativos cuando se produzca alguna incidencia y si está previsto ofrecer algún tipo de ayuda. A la vista de las manifestaciones vertidas se inicia investigación ante Metro de Madrid (0426162).

Finalmente, se hace referencia a un asunto resuelto favorablemente para los jubilados de Metro, tras comunicar el Consorcio de Transportes Públicos Regulares de Madrid que concede el abono de transporte a la tercera edad para las esposas o esposos y viudas o viudos de agentes jubilados de la empresa que fueran mayores de 65 años, a cargo de Metro de Madrid, aunque con las oportunas repercusiones fiscales a

cargo de cada titular, desapareciendo así la situación discriminatoria que alegaba la asociación formulante de la queja con respecto a los pensionistas de la Empresa Municipal de Transportes (0423990).

16.3. Taxi

En relación con este servicio una organización asociativa de taxistas presentó queja relacionada con el borrador de proyecto del reglamento del taxi de la Comunidad de Madrid que, a su juicio, incumple los principios básicos que llevan conformado este sector desde 1979. Estos son la estructura empresarial de autónomos en un 99 por 100 del total de titulares de licencia; la dedicación exclusiva o, en su caso, compartida del titular de la licencia o la actividad; el otorgamiento contingentado de las licencias; el otorgamiento preferente a los conductores profesionales del sector y el respeto a los principios de legalidad y tipicidad del régimen sancionador. En definitiva, se señala que el presente borrador de proyecto no atiende en su filosofía a la defensa de los intereses y derechos del colectivo del taxi tal y como lo configura la Ley 16/1978, de 31 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y normas de desarrollo, entre los que permanece vigente el Real Decreto 763/1979, de 6 de marzo, Reglamento Nacional del Taxi.

Respecto al título por el que se dispondrá de los vehículos afectados a la licencia —artículo 20 en relación con el artículo 13.4 d)—, se indica que la figura de arrendamiento ordinario genera más problemas que beneficios aporta, toda vez que si el titular del vehículo es uno, el vehículo es de otro y lo trabaja un tercero, difícilmente se va a realizar un control adecuado sobre su actividad. En relación al régimen de otorgamiento de las licencias que establece el artículo 10, consideran que colisiona plenamente con la tendencia legislativa del Estado y de las comunidades autónomas que hasta ahora han legislado sobre la materia, toda vez que no contempla la posibilidad de que exista acumulación de titularidad de licencias por parte de personas jurídicas de carácter mercantil, puesto que éstas sólo pueden adquirirlas por concurso libre, salvo que las adquieran de otra persona jurídica preexistente.

En lo concerniente a la transmisibilidad de las licencias entienden que debería mantenerse el anterior principio de excepcionalidad y no hacer de ello norma general sometida a requisito, asunto que está directamente relacionado con la dedicación a la actividad respecto a la cual el artículo 36 dispone que «la titularidad de las licencias de autotaxis será compatible con el ejercicio de cualquier otro trabajo o actividad comercial, mercantil o industrial, siempre que se acredite disponer del número de conductores necesarios en las condiciones exigidas por el artículo 32». Sobre este punto, la asociación manifiesta su disconformidad y propone la limitación cualitativa de la posibilidad de ejercer, junto con la de transporte en autotaxis, otra actividad que haga de la primera un auxilio o complemento de la misma, de tal manera que se vete a titulares de explotaciones hoteleras, actividades escolares o sanitarias y poseedores de concesiones administrativas para el transporte de viajeros o autorizaciones de transportes en general, la posibilidad de conjugar el ejercicio de dichas actividades, y todo ello en aras de no hacer del taxi un sector auxiliar o complementario de otros y que sus titulares sigan teniendo como principal fuente de ingresos el taxi, de tal modo que la atención, cuidado y respeto a los intereses del mejor servicio al ciudadano sean elementos fundamentales de la actividad.

Así, se razona que pudiéndose desarrollar reglamentariamente las pertinentes excepciones, la libre explotación que contempla el proyecto genera una situación de desigualdad y agravio comparativo en el sector que favorece únicamente a una minoría y perjudica gravemente al servicio, ya que la total compatibilidad de la profesión con cualquier otra que implique la conducción pone en riesgo no sólo la seguridad vial sino la calidad del servicio que se ve mermada por largas jornadas al volante que, por otro lado, están en el punto de mira de todos los demás subsectores del transporte y la política europea sobre el transporte y regulación de los tiempos de conducción y descanso. Ello, asimismo, podría dar lugar a fraude en materia de seguridad social y en una desprofesionalización en el sector, siendo así que consideran que sería lo deseable la implantación de dedicación exclusiva para todos los titulares de licencia.

Se hace también alusión a otras posibles mejoras, como son las referidas a la obtención del permiso para ejercer la profesión, la restricción del uso de baca en los vehículos, el régimen tarifario y el régimen sancionador. Sobre este último consideran que no cumple los principios de tipicidad y proporcionalidad enunciados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Respecto al primero de ellos se aduce que ni la Ley 30/1998, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, ni la propia Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, pese a su reciente reforma por la Ley 29/2003, de 9 de octubre, establecen tipos que otorguen la precisa cobertura a muchos de los relacionados en el borrador de proyecto. En cuanto a la proporcionalidad de las sanciones en relación a su cuantía, se señala que no se tiene en cuenta la especificidad de este sector constituido por un 99 por 100 de autónomos para los que las desorbitadas sanciones de hasta 18.000 euros que se establecen en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres suponen un quebranto mucho mayor que para aquellos otros empresarios de transporte, que requieran para su establecimiento de una mayor capacidad económica, obtienen unos mayores rendimientos de su actividad y tienen descontingentadas sus autorizaciones y libres sus tarifas. Finalmente, indican que el proyecto de decreto contiene en los puntos señalados un espíritu contrario a los intereses generales del sector del taxi y que obedece a la misma idea de reducir el sector del auto-taxi a la categoría de gremio oligopolístico-auxiliar, complementario o dependiente de otras actividades económicas reduciendo el número de autónomos que vertebran este sector y que se muestran eficaces y capaces de prestar un servicio público de calidad durante décadas, lo que se considera que va en detrimento del servicio y en perjuicio del usuario.

En razón de todo lo expuesto, se solicita la intervención de esta Institución para dar traslado de las observaciones realizadas a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, con el objeto de establecer un diálogo para llegar a un acuerdo sobre los puntos de discrepancia señalados contenidos en el borrador del proyecto de decreto, por el que se aprueba el reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo. Esta Institución, como es sabido, no puede interferir en aquellas cuestiones que están inmersas en un proceso legislativo al no tener atribuidas competencias en este sentido, pudiendo, en todo caso, realizar observaciones en relación con el asunto de que se trata sin que ello signifique un pronunciamiento sobre los aspectos controvertidos del mismo.

Así, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha solicitado la emisión de un informe a la mencionada Administración autonómica, que ha sido contestado señalando que se celebran reuniones periódicas con las asociaciones del taxi, en las que se está analizando todo el articulado del futuro reglamento del taxi de la Comunidad de Madrid, a fin de que sea una disposición aceptada por todas las partes del sector del taxi, indicando que se dará traslado de cualquier avance que se produzca. Así pues, las actuaciones prosiguen, permaneciendo a la espera de las novedades que se produzcan en este asunto (0421939).

En otra queja los comparecientes, conductores asalariados de titulares de licencias de auto-taxi de clase A, en el municipio de A Coruña, señalan que en fecha 4 de noviembre de 1999 el Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó sentencia sobre un recurso contencioso-administrativo por la que se anula el concurso para el otorgamiento de 16 licencias, si bien su ejecución no se había llevado a cabo por el gobierno municipal, toda vez que los adjudicatarios de las licencias otorgadas continúan prestando el servicio de taxistas en calidad de titulares de dicha licencia. Con independencia de ello, la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 14 de mayo de 2004, acordó revisar el número de licencias de auto-taxi en el término municipal procediendo al otorgamiento de 17 nuevas licencias mediante concurso público entre los conductores asalariados que acreditasen mayor antigüedad en el servicio, y a la aprobación de las bases que regirán la convocatoria para la adjudicación de las licencias, deduciendo los interesados que la base cuarta de la convocatoria propicia que 14 titulares de las 16 licencias anuladas, los cuales no ostentan ya en la actualidad la condición de conductores asalariados por haber abandonado la profesión de conductores asalariados por plazo superior a seis meses, sean adjudicatarios de las licencias objeto de concurso. Los interesados estiman que la pretensión del Ayuntamiento es computar el tiempo trabajado como titular de una licencia posteriormente anulada como tiempo de servicio prestado en concepto de conductor asalariado para eludir su responsabilidad frente a los mismos, en perjuicio de los derechos de los demás conductores asalariados que reúnen los requisitos para optar a la adjudicación de las licencias convocadas. Iniciada la correspondiente investigación, el Ayuntamiento de A Coruña no ha remitido aún el informe solicitado (0420704).

17. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

17.1. Régimen general de la Función pública

A lo largo del año 2004 se han presentado numerosas quejas relacionadas con la función o el empleo públicos, que se pueden agrupar en dos grandes apartados: las formuladas por quienes han participado en alguno de los procesos selectivos de acceso a la función pública y las remitidas por quienes ya tienen la condición de funcionarios o trabajadores al servicio de la Administración pública.

Como después se verá, en el primer grupo, el Defensor del Pueblo ha tenido la ocasión de estudiar las numerosas situaciones vividas durante los procesos selectivos por quienes comúnmente son conocidos como «opositores» y ha podido investigar algunas actuaciones de los órganos de selección con las que estaban disconformes o que, según su criterio, resultaban vulneradoras de los principios constitucionales que exigen que

el acceso a las funciones públicas se realice en condiciones de igualdad y atendiendo al mérito y capacidad.

En cuanto a las quejas encuadradas en el grupo formado por quienes ya tienen una relación especial de sujeción con la Administración, esta Institución ha podido tener conocimiento de los múltiples problemas que en ellas se han planteado y, en aquellos casos en los que se han desarrollado las correspondientes investigaciones, se han supervisado actuaciones administrativas concretas que, en principio y desde el punto de vista de los interesados, tenían visos razonables de haber desconocido alguno de sus derechos estatutarios o laborales o alguna norma jurídica concreta.

Es verdad que, paulatinamente, en las distintas Administraciones públicas se van aprobando disposiciones jurídicas encaminadas a regular con mayor detalle los procesos selectivos y la actuación de los tribunales de calificación. Con ello se pretende contribuir a la legalidad, objetividad y transparencia de estos procesos.

Sin embargo, también es cierto que, con ocasión de las investigaciones realizadas, se ha podido apreciar que, en algunos casos concretos y especialmente en la Administración local, los ciudadanos que pretenden integrarse en la función pública se han visto sometidos a situaciones poco racionales, cuando no sospechosas de imparcialidad debido a que no se han cumplido las normas ya existentes, o a que aún hay aspectos que precisan una regulación más detallada o a que la discrecionalidad técnica de los tribunales seleccionadores casi ha desembocado en la arbitrariedad.

Los gestores de personal de las administraciones públicas, a veces, olvidan que cada año son cientos de miles de ciudadanos los que se preparan para participar en algún proceso de acceso a la función pública y que viven una situación de especial esfuerzo, dedicación, esperanza, etc., que afecta no solamente a la organización de sus proyectos vitales, sino que también incide en sus familias e, incluso, trabajos. Por ello, deberían tener un mayor interés en realizar una correcta programación de la cobertura de las vacantes ya que sus decisiones, además de tener que buscar siempre el bien general, afectan de forma directa al desenvolvimiento vital de muchas personas.

Así, se han presentado quejas porque determinadas plazas vacantes no se incluían en las ofertas de empleo público del año siguiente o porque no se convocaban determinadas plazas que ya se habían incluido en las ofertas de empleo público de años anteriores con lo que se estaban defraudando las lógicas expectativas creadas.

Como ejemplo de ello tenemos las quejas formuladas de forma individual por diversos ciudadanos, en las que expusieron que la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía no estaba cumpliendo los plazos reglamentariamente previstos en el proceso selectivo para el ingreso en el cuerpo de auxiliares administrativos de la Junta de Andalucía, correspondientes a la oferta de empleo público para el año 2002, toda vez que la convocatoria no se efectuó hasta el 20 de julio de 2003, en que se dictó la Orden de esa Consejería, y en el mes de octubre de 2004 todavía no había finalizado la oposición (0423720 y otras).

Otros comparecientes denunciaban que había transcurrido un tiempo excesivo entre una y otra prueba de una oposición, lo cual producía abandonos por demorarse en demasía los planes individuales trazados, cuando no inseguridad jurídica o desconfian-

za en la actuación administrativa, o que no se daba posesión de las correspondientes plazas a los aspirantes que habían superado una oposición lo que, ciertamente, acarrearba en muchas personas grandes dosis de incertidumbre, ansiedad y pérdidas económicas, al haber dejado sus trabajos o al no cobrar el sueldo de funcionarios en el plazo legalmente previsto.

En este sentido, se pueden citar las quejas presentadas por varios ciudadanos porque en el *Boletín Oficial del Estado* de 16 de febrero de 2002 se publicó la oferta de empleo público para ese año y, sin embargo, las bases de la convocatoria para ingresar en la escala de ayudantes de investigación de organismos públicos de investigación del entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología no se anunciaron hasta el 7 de diciembre de 2002, casi diez meses después.

Igualmente expusieron que hasta el 24 de julio de 2003 no salió publicada la lista definitiva de aspirantes aprobados y que, a pesar del tiempo transcurrido en el correspondiente proceso selectivo y de haber cumplimentado todos los requisitos que posteriormente se exigieron a los aprobados, sin embargo, hasta finales del mes de abril de 2004 no pudieron elegir sus primeros destinos por lo que tampoco habían podido adquirir su condición de funcionarios ni empezado a trabajar (0401623 y otras).

En otra ocasión, las quejas se presentaron porque, a pesar de haberse publicado en el mes de diciembre de 2003 las notas finales del proceso selectivo desarrollado para acceder al cuerpo general administrativo de agentes de hacienda pública, los aspirantes que aprobaron el mismo llevaban más de medio año esperando que se les nombrara funcionarios de carrera para poder tomar así posesión de sus correspondientes destinos.

De la información facilitada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria se desprendió que el 27 de julio de 2004, la Secretaría General para la Administración Pública dictó una resolución por la que se nombraron funcionarios de carrera a los opositores que habían superado todo el proceso selectivo y que reunían los requisitos exigidos en la convocatoria (0420944 y otras).

Otros ciudadanos también presentaron quejas por la dilación existente en el proceso selectivo desarrollado para cubrir plazas del cuerpo auxiliar administrativo de la Administración General del Estado. Aquí, el primer examen de la oposición se realizó el 20 de julio de 2003 y hasta el mes de febrero de 2004 no se publicó la lista final de aprobados.

De la información facilitada por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas se desprende que la demora denunciada obedeció a los diversos trámites que se tuvieron que realizar hasta que el 5 de octubre de 2004 se publicó el nombramiento de los 1.166 nuevos funcionarios del cuerpo general auxiliar (0413816 y otras).

Como ejemplo de la descoordinación administrativa que, en ocasiones, se produce en la gestión de personal, cabe señalar la queja presentada por quien, después de haber superado todo el proceso selectivo para cubrir quince plazas del cuerpo técnico, escala de sistemas e informática de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el mes de noviembre de 2003, hasta el 29 de noviembre de 2004 no fue nombrado funcionario de carrera ya que, previamente, se tuvo que resolver el concurso de traslados que se había convocado en el primer trimestre de 2004.

Como muchos otros comparecientes, el interesado también alegó que tanta demora le estaba suponiendo un perjuicio económico, así como que la Administración debería tener establecidos unos plazos concretos para que los aspirantes que ganan una oposición tomen posesión de sus puestos de trabajo de forma rápida y no tengan que esperar tanto tiempo (0426780).

Lo cierto es que estos plazos están previstos pero no siempre se cumplen, sin que la Administración convocante pueda, a juicio de esta Institución, invocar otra razón que no sea su falta de previsión o su poco interés en cumplir las normas vigentes.

Hay que señalar también que, tanto en estas quejas como en otras muchas, los participantes en los procesos selectivos suelen realizar numerosas consultas al servicio de información telefónica o a las páginas de internet que tienen las administraciones públicas convocantes, y que, en un gran número de ocasiones, no obtienen una información ajustada o coincidente con los hechos que posteriormente suceden.

Han sido numerosos los ciudadanos que han presentado quejas porque las condiciones en las que realizan las pruebas selectivas no han sido las más adecuadas ya que, en los casos denunciados, se han producido situaciones de escasez de espacio, masificación, instrucciones distintas entre los lugares en los que se hacían las mismas pruebas, filtraciones de las preguntas, etcétera.

En este punto son de destacar las quejas formuladas por varios participantes en las pruebas selectivas de acceso para ingresar en el cuerpo de agentes forestales, escala operativa, categoría de agente forestal, de administración especial, grupo C, de la Comunidad de Madrid, en las que expusieron su disconformidad por la forma en que se realizó, el segundo ejercicio de dicha oposición porque el espacio utilizado era claramente insuficiente para ubicar de forma adecuada a los 784 aspirantes convocados y porque, el hecho de estar «codo con codo», además, facilitó que algunos pudieran copiar los exámenes de otros (0411074 y otras).

Numerosos aspirantes que participaron en el primer llamamiento de la primera prueba de la oposición de auxiliares administrativos de administración general de la Comunidad de Madrid, expusieron su convencimiento de que se había producido una filtración a través de internet de algunas de las preguntas que luego se formularon en los llamamientos efectuados en días posteriores. Según los interesados, ello implicaba que no se había observado el principio de igualdad en el acceso a la función pública consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución (0419091 y otras).

Esta Institución ha venido velando para que en los procesos selectivos de acceso a la función pública se cumpla con el principio de información administrativa consagrado en el artículo 105 de la Constitución, con el principio de publicidad en la selección del personal de la Administración pública del artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y con los principios a los que debe sujetarse todo el actuar administrativo de transparencia, buena fe y confianza legítima establecidos en los apartados 1 y 5 del artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así, se han realizado diversas actuaciones al hilo de las quejas presentadas y se han abierto investigaciones de oficio que han dado lugar a la formulación de sugerencias y

recomendaciones, que se estudian de forma más detenida en el apartado correspondiente, para que los tribunales de selección permitan ver los exámenes realizados a aquellos opositores que expresamente lo soliciten y para que puedan obtener copia de los mismos (F0400085, 0411071 y otras).

Igualmente se ha recomendado que se faciliten a los opositores los cuadernillos de las preguntas que se plantean en los exámenes, así como las plantillas de las respuestas que los tribunales de calificación han considerado como correctas (0400023 y otras).

Como ejemplo de cómo inciden en la psicología de los opositores determinadas actuaciones de los tribunales calificadores, se puede citar la queja que presentó uno de los participantes en el proceso selectivo desarrollado para el ingreso en el cuerpo superior de sistemas y tecnologías de la información de la Administración del Estado, en la que expuso que durante la realización del primer ejercicio de esas pruebas selectivas se solicitó a los opositores que rellenasen un formulario conteniendo datos como: nombre y apellidos, fotografía, titulación, historial profesional, edad o fecha de nacimiento, etcétera.

En la indicada queja, el interesado expuso que, al parecer, esa petición de datos complementarios a los que ya figuraban en las correspondientes solicitudes de participación era una práctica habitual en esas oposiciones, habiendo sucedido, al menos, en las tres últimas convocatorias y que, además de no ser precisos algunos de los datos solicitados porque no se trataba de un concurso-oposición, por lo que los méritos profesionales no era necesario que fueran valorados, en las bases de la convocatoria no se contemplaba la necesidad de proporcionar tales datos.

Igualmente señaló que, si bien se dijo a los opositores que era voluntaria la cumplimentación del formulario, sin embargo, en algunos de ellos existía el temor de que, si no se hacía, podría resultar contraproducente, siendo que tampoco se informó para qué se iban a utilizar los datos proporcionados, ni si se iban a automatizar o no, destruir o conservar.

En el informe remitido por la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas se expuso que se habían adoptado las medidas oportunas para que, en adelante, no se solicite a los aspirantes ningún dato personal, profesional o de otra índole diferente de los que figuran en las bases de la convocatoria y, menos aún, coincidiendo con la celebración de alguna prueba selectiva (0411613).

A la vista de los casos expuestos, esta Institución considera conveniente la aprobación de una norma que recoja los derechos del opositor, a fin de evitar que se produzcan situaciones en las que se causen perjuicios económicos, morales y de otra índole, a los miles de ciudadanos que cada año participan en los diversos procesos de acceso a la función pública, además de favorecer el interés público y fomentar una mejor gestión del personal al servicio de la Administración.

En cuanto al gran número de quejas que han presentado quienes ya tienen la condición de funcionarios, esta Institución ha podido comprobar que la mayoría de los problemas planteados han sido similares a los de años anteriores y se refieren a retribuciones, provisión de puestos de trabajo, valoración de méritos en los concursos, clases pasivas, situaciones administrativas, integraciones, etc., por lo que, para no repetir lo que ya se ha hecho constar en informes anteriores, no se hace una mención detallada de los mismos.

Sin embargo, sí se considera necesario destacar algunos aspectos específicos que han tenido una especial incidencia a lo largo del año 2004, bien por el número de quejas o bien por la importancia del asunto planteado.

Así, los presidentes de las juntas de personal de la Administración periférica del Estado en numerosas provincias han presentado quejas en las que mostraban su disconformidad con la modificación del párrafo *b)* del apartado 1 del artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, llevada a cabo por el artículo 50 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ya que entendían que la desaparición de la expresión «características esenciales», como contenido necesario de las relaciones de puestos de trabajo, implicaba la eliminación de la necesidad de plasmar las funciones de cada puesto en las relaciones de puestos de trabajo (RPT), lo que incidiría, a su juicio, en la garantía de la observancia de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como del de publicidad, en los procesos de cobertura de puestos de trabajo.

En el informe remitido por el Ministerio de Administraciones Públicas al respecto, se expusieron las razones de oportunidad y organización contenidas en la memoria que, según lo preceptuado por el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, acompañó al Anteproyecto de Ley con la citada modificación y que motivaron la supresión de esa expresión (0400076 y otras).

Por otro lado, esta Institución ha tenido ocasión de desarrollar las respectivas actuaciones cuando los funcionarios que presentaban sus quejas alegaban determinados desconocimientos de sus derechos por la Administración en la que prestan sus servicios. Algunas de dichas investigaciones han dado lugar a la formulación de recomendaciones, que se desarrollan con más detalle en el apartado correspondiente del presente Informe parlamentario, como es el caso de la no exigencia del deber de residencia en el municipio en que se presta el servicio o la entrega en sobre cerrado de las contestaciones que se den a las peticiones, reclamaciones y sugerencias que formulan los funcionarios de la Sociedad Anónima Estatal Correos y Telégrafos, y que se les remiten a su lugar de trabajo (0418562 y 0420644).

Con ocasión de la queja presentada por un funcionario de la Administración local (Diputación Foral de Vizcaya) que mostraba las dificultades que tenía para poder seguir trabajando como funcionario público en alguna Administración pública radicada en Andalucía, esta Institución ha tenido ocasión de comprobar que todavía sigue sin estar adecuadamente desarrollado el ejercicio del derecho a la movilidad interadministrativa de los funcionarios y ello a pesar de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y del Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración pública, en el que se ha establecido como uno de sus objetivos de actuación, la potenciación de la movilidad en la Administración general del Estado, entre las distintas administraciones públicas y en la Unión Europea al señalarse textualmente que «la Administración impulsará los mecanismos y medidas necesarios para facilitar la movilidad entre las distintas administraciones públicas, y dentro del marco de la Unión Europea».

Si bien se ha aprobado el «Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos», suscrito entre el Gobierno estatal y nueve comunidades autónomas, sin embargo, el interesado no pudo acogerse al mismo ya que la Junta de Andalucía no lo ha firmado.

Además de ello, se ha podido constatar que, aunque el artículo 15.4 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, prevé que los puestos de trabajo de la Administración de la Junta puedan ser ocupados por funcionarios de otras administraciones, incluidas las corporaciones locales, así como que, a la inversa, los funcionarios de la Junta puedan cubrir puestos de otras administraciones, no obstante, dicha Administración autonómica ha optado, con carácter general, por tener prevista la posible movilidad interadministrativa en todos los puestos de la Administración general cuyo modo de provisión fuese el de libre designación, no contemplándose esta posibilidad en los puestos de trabajo de cobertura por concurso.

De acuerdo con la información facilitada en su día por la Junta de Andalucía, resulta que el criterio adoptado, solamente, ha permitido que veintisiete puestos de libre designación hayan sido cubiertos por funcionarios procedentes de otras administraciones, lo que representa un 1,58 por 100 de los 1.756 puestos de libre designación que están así configurados en la relación de puestos de trabajo y el 0,12 por 100 del total de puestos dotados existentes adscritos al personal funcionario.

Es evidente que, al limitarse la movilidad únicamente a los puestos de libre designación, el porcentaje de los que, en la práctica, han sido ocupados por funcionarios pertenecientes a otras Administraciones públicas es realmente insignificante.

Aunque la Junta de Andalucía contestó a la sugerencia que se le formuló indicando que se estudiaría la posibilidad de dar una mayor publicidad, fundamentalmente en los puestos de libre designación, al dato relativo al tipo de Administración desde el que se puede acceder a cada uno de los puestos, a fin de facilitar la concurrencia a los procesos de provisión de funcionarios de otras administraciones públicas y, de esta manera, incrementar progresivamente el porcentaje de estos funcionarios en los puestos de trabajo de esa Administración autonómica, lo cierto es que, si se compara con el total de puestos reservados a funcionarios, hay que reconocer que está muy lejos del 5 por 100 marcado como objetivo en el Convenio que el Ministerio de Administraciones Públicas ha firmado con la mayoría de las comunidades autónomas (0422909).

En la queja presentada por una auxiliar de gestión adscrita a la Inspección Médica de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Valenciana se investigaron las razones por las que, desde 1995, no se había convocado ningún concurso de traslados en el que pudiera haber participado, con lo que se encontraba sin poder optar a alguno de los numerosos puestos vacantes existentes y ocupados por interinos.

En el informe remitido por la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalidad Valenciana se comunicó que se acababa de publicar una resolución de la Dirección General de Administración Autonómica, por la que se convocaba concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo de naturaleza funcional, sector administración general, grupo D, al que pertenece la interesada (0422555).

En otras quejas se denunció el incumplimiento de los plazos previstos en la convocatoria del concurso para la provisión de puestos de trabajo en vigilancia aduanera, efectuada por Resolución de 11 de junio de 2003 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En el informe remitido por ésta, se indicó que, además de haber sido objeto de rectificación con la consiguiente ampliación del plazo de presentación de instancias, el citado concurso se resolvió en el mes de noviembre de 2003 habiendo sido objeto de diversos recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa —especialmente, en lo relativo a las modificaciones introducidas por la rectificación de la convocatoria inicial— y resultando parcialmente afectada por la ejecución provisional de una sentencia así como por el proceso de negociación de un acuerdo marco con las organizaciones sindicales, por los cambios organizativos y de equipos directivos, todo lo cual ha influido en la demora de la adjudicación de los puestos convocados, la cual se realizó, finalmente, por Resolución de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de 6 de agosto de 2004 (0416030 y otras).

En diversas quejas presentadas por funcionarios adscritos a la Sociedad Anónima Estatal Correos y Telégrafos, se exponía la imposibilidad que tenían de reingresar al servicio activo desde su actual situación administrativa de excedencia voluntaria por interés particular.

Como ejemplo de estos casos, se puede citar la queja formulada por quien perteneciendo al cuerpo superior postal y de telecomunicación llevaba más de tres años presentando sus solicitudes de reingreso al servicio activo a los diferentes ministerios y organismos recibiendo como respuesta la desestimación de su pretensión por no haber ningún puesto vacante disponible en Madrid.

En el informe remitido por la citada Sociedad Estatal se indicó que las posibilidades de que en el futuro el interesado obtuviera el reingreso mediante adscripción provisional, alternativa no viable en aquellos momentos, vendrían determinadas por la evolución de las necesidades organizativas de esta Sociedad.

Evidentemente, como la ley condiciona la adscripción provisional a las «necesidades de servicio», esta Institución aceptó la valoración que Correos y Telégrafos había hecho de sus «necesidades de servicio» y la decisión adoptada de no admitir su reingreso por esta vía, ya que ello entraba dentro de su potestad de autoorganización.

Sin embargo, se señaló que se debía conjugar esa decisión con el hecho de que, según se comunicó, desde el 19 de septiembre de 2000, en que el interesado solicitó el reingreso hasta el mes de diciembre de 2003, unos catorce funcionarios del grupo A habían cesado con carácter definitivo en la Sociedad por pasar a prestar servicio en diferentes organismos de la Administración lo cual quiere decir que en ese tiempo habían dejado de estar cubiertos los puestos de trabajo que los mismos venían desempeñando.

También se debía tener en cuenta que se había reconocido que existían treinta y tres puestos de carácter fijo que quedaban sin cubrir, entre los cuales se encontrarían algunos de los catorce anteriores, si bien once de ellos estaban cubiertos en comisión de servicios por otros funcionarios de Correos.

En definitiva, existían veintidós puestos que permanecían sin cubrir considerando esta Institución que no era procedente tenerlos vacantes cuando se necesitaba que

alguien desarrollase las funciones que le estaban asignadas toda vez que, en caso contrario, debería llevarse a cabo su amortización.

De ahí que se sugiriera a Correos y Telégrafos que se procediera a adscribir provisionalmente al interesado a alguno de los citados veintidós puestos que estaban vacantes, lo cual no se aceptó (0315631 y otras).

Han comparecido ante esta Institución centenares de funcionarios interinos expresando su temor de perder el trabajo que venían realizando tras un proceso de selección y tras haber desarrollado cursos de formación y aprendizaje continuado, debido a la toma de posesión de las plazas que venían ocupando por los nuevos funcionarios de carrera que habían superado las correspondientes pruebas selectivas.

En estas quejas se incluía la petición de que esta Institución interviniera con el fin de que los nuevos funcionarios fuesen destinados a otras plazas diferentes a las que venían ocupando con lo que continuarían trabajando como interinos, aspiración que, por ser contraria a la normativa vigente, no pudo ser amparada por esta Defensoría (0419107 con más de cuatrocientas firmas y otras quejas).

A lo largo del pasado año se han incrementado mucho las quejas que han formulado funcionarios que se sentían objeto de acoso psicológico en el trabajo, que han despertado una honda preocupación, ya que podrían contener, de confirmarse los hechos denunciados, una falta de respeto y una desconsideración del derecho a la dignidad del trabajador cuando no un atentado contra su salud.

Del estudio de las referidas quejas surgen tres grupos. El primero estaría constituido por aquéllas en las que el funcionario exponía sus sentimientos negativos y su malestar por haber sido partícipe de un desencuentro o conflicto puntual en su trabajo, tener un jefe o compañero con el que no se entendía, haber sido trasladado a otro puesto de trabajo o despacho considerado peor, tener más o menos carga de trabajo que lo habitual anteriormente, tener sensación estresante por el ambiente enrarecido de la oficina, cobrar menos que otros compañeros que, según el formulante de la queja, realizaban iguales funciones o pertenecían al mismo cuerpo o categoría, etcétera.

Estas quejas no han sido admitidas a trámite toda vez que, aun comprendiendo los sentimientos que nos plasmaban los interesados, se consideró que los hechos expuestos, en principio, no conllevaban una situación de acoso psicológico sino que se trataba de desencuentros o contrariedades que forman parte de las relaciones humanas y laborales y de comportamientos puntuales de superiores o compañeros, sin ánimo de buscar la destrucción, el sometimiento o la marcha del centro de trabajo de los formulantes de las quejas.

En el segundo grupo se encuentran aquellas situaciones que, por los datos y documentos aportados, tenían una cierta verosimilitud de acoso laboral, pero que, tras la realización de la oportuna investigación, éste no quedaba suficientemente acreditado.

Cuando el funcionario expone en su queja que lleva un largo periodo de tiempo en el que se están usando maquinaciones contra él para intentar someterlo o para lograr que abandone su puesto de trabajo, cuando aporta certificados médicos en los que se prescribe una baja por ansiedad o depresión causada por el ambiente laboral o cuando se indica que está desestabilizado emocionalmente porque algunos compañeros o jefes

utilizan todo tipo de estrategias para conseguir que pida el traslado, esta Institución se ha dirigido a la Administración de la que forma parte para contrastar la existencia de tales hechos.

La misma actuación se ha desarrollado en aquellos casos en los que el afectado alegaba que, desde hacía un tiempo, venía sufriendo amenazas verbales, insultos o actitudes que atacaban su dignidad y le producían un menoscabo psicológico, o en los casos en los que, según el formulante de la queja, se producían acusaciones falsas sobre su labor o un boicoteo a sus funciones, una sobrecarga de trabajo de manera sistemática o reducción de los plazos de ejecución de las tareas para que no consiguiera los objetivos establecidos, así como cuando se ha expuesto que no le encomiendan ningún trabajo para desestabilizarlo.

Es cierto que, en algunos de estos casos, la Administración ha remitido una información suficientemente relevante, acreditada y detallada que ha dado lugar a que se concluyeran sin más las actuaciones por haberse adquirido el convencimiento de que el formulante de la queja realmente tenía la sensación de estar siendo objeto de un acoso psicológico sin existir tal. Para la adopción de tal resolución, se han valorado las declaraciones testificales aportadas por la Administración, el resultado de la información reservada instada por la propia unidad ante la denuncia previa del interesado, las causas objetivas que han dado lugar a la situación expuesta por el interesado u otras pruebas documentales.

Sin embargo, lamentablemente, también se han producido situaciones en las que esta Institución ha tenido que concluir su investigación con una duda razonable sobre la existencia o no de ese acoso psicológico denunciado. Esa duda se ha transformado en una sensación de casi certeza, cuando, al final de la investigación, el formulante de la queja ha comunicado que ha obtenido un traslado a otro puesto de trabajo o que sus jefes están dispuestos a buscarle una comisión de servicios para que se vaya otro centro de trabajo.

Y es que, a la vista de la información facilitada por la Administración correspondiente, los medios con los que se cuenta y las propias competencias de esta Institución, así como las peculiaridades que tiene todo acoso psicológico en el trabajo, en estos casos no se ha podido acreditar de forma clara que se estaba induciendo intencionadamente al funcionario a cometer errores para luego acusarle de ello, que se estaba destruyendo su salud física o psicológica, minando su autoestima y su confianza en sí mismo, que se le estaba forzando a un abandono no deseado e ilícito de su puesto de trabajo mediante coacciones, amenazas o calumnias, que se le estaba aislando e impidiendo su comunicación con sus jefes o compañeros de trabajo, etcétera.

En estos casos, se ha informado al formulante de la queja de que no se podían determinar las correspondientes responsabilidades, administrativas e incluso penales, de los hostigadores-acosadores si solamente se contaba con su versión de los hechos y no se aportaban otras pruebas, por ejemplo, testigos, documentos, grabaciones, etc., que respaldasen sus denuncias o refutasen la información remitida por la Administración, ya que en nuestro ordenamiento jurídico está establecido el principio de la presunción de inocencia, por lo que quien acusa debe aportar las pruebas suficientes que demuestren que ha existido una responsabilidad y culpabilidad, que desvirtuase dicha presunción de inocencia.

Esta Institución tiene que reconocer que las pruebas y, por tanto, la posterior tipificación jurídica de estas conductas censurables, son ciertamente difíciles de obtener en muchas ocasiones. Por ello, y a tenor del principio de presunción de inocencia que asiste, incluso, a los acosadores u hostigadores, informamos a los interesados de que les corresponde a ellos o a los órganos administrativos encargados de inspeccionar los servicios aportar esas pruebas, para que se pueda exigir una responsabilidad disciplinaria o penal.

Por otro lado, se debe tener también presente que, de la misma forma que, en principio, se atribuye una presunción de veracidad a la versión de los hechos que aporta el ciudadano que formula una queja contra una posible actuación irregular de la Administración, también debe otorgarse una presunción de veracidad a los informes que remiten las administraciones públicas sobre los aspectos concretos planteados en dichas quejas, toda vez que deben respetar en todo momento el principio de buena fe y confianza legítima consagrado en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Además de ello, no se debe olvidar que los informes emitidos por cualquier autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, gozan de la presunción de legalidad y legitimidad mientras que los interesados no demuestren lo contrario, para lo que podrán hacer uso de las pruebas admitidas en Derecho. Esto es una derivación del sometimiento de la actividad de la Administración pública a la ley y al Derecho.

No obstante, se ha informado a los funcionarios que se han sentido acosados de que podían ejercer acciones para la protección de sus derechos fundamentales, para exigir la correspondiente responsabilidad patrimonial a la Administración e incluso penales, sin perjuicio de que también podían presentar una denuncia contra el funcionario autor de la agresión que, según ellos, estaban sufriendo y ello al amparo de la legislación de función pública a fin de exigir la incoación de un expediente disciplinario al responsable.

Dentro de esta última posibilidad de actuación, también se les ha informado de que en el Derecho disciplinario de los funcionarios públicos existen preceptos que permiten abordar algunas de las manifestaciones del acoso laboral, como son la tipificación como infracciones de las conductas que supongan discriminación, abuso de autoridad o grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados (0302016, 0302042 y 0400791).

El tercer y último grupo de quejas relacionadas con el acoso psicológico en el trabajo está formado por aquellas en las que, a pesar de los informes enviados por la Administración correspondiente negando los hechos expuestos por el formulante, cerrando filas con el jefe hostigador o aceptando los prejuicios y estereotipos proyectados por el acosador, esta Institución ha llegado al convencimiento de que verdaderamente se estaba produciendo el acoso denunciado y de que la Administración no siempre ha velado por una defensa efectiva de los derechos fundamentales de sus funcionarios, tales como el de la dignidad de la persona al honor y a la propia imagen, a la salud física y psicológica, al trabajo, etcétera.

Como paradigma de estas quejas podemos citar la que presentó una funcionaria de la Junta de Extremadura quien, desde el primer momento, aportó cuantiosa documentación y pruebas que apoyaban su denuncia de que estaba sufriendo un grave problema en su trabajo.

Si bien la admisión a trámite para contrastar los hechos alegados por ella se inició a finales de febrero de 2004, sin embargo, y tras múltiples actuaciones desarrolladas ante la Consejería de Presidencia, todavía no han concluido en la fecha en que se ha cerrado el presente informe, toda vez que la citada Administración no ha comunicado si acepta o no la recomendación que se le ha formulado para que dispense de manera inmediata a la interesada la defensa y protección que viene requiriendo desde hace dos años, ya que, a la vista de los documentos obtenidos a lo largo de la investigación, esta Institución ha considerado que no es adecuada la solución adoptada de trasladarla a otra dependencia manteniendo el mismo puesto de trabajo y funciones.

Igualmente se ha recomendado que, teniendo en cuenta los hechos acontecidos, en adelante, en situaciones como la que nos ocupa, se soliciten con prontitud los servicios de un experto en *mobbing* que pueda determinar el grado de implicación de los denunciados en situaciones de acoso psicológico en el ámbito laboral para que, en su caso, se depuren las correspondientes responsabilidades disciplinarias así como que, con el fin de evitar que se produzcan otras situaciones similares en el futuro, se adopten de inmediato las medidas necesarias para que la estructura organizativa de la unidad administrativa en la que se ha desarrollado ese acoso laboral sea la adecuada.

Antes de acudir al Defensor del Pueblo, la formulante de la queja había mantenido una abundante correspondencia con la jerarquía administrativa superior a ella, con el Servicio de Salud y Riesgos Laborales, con la Dirección General de Coordinación e Inspección, con el Servicio Extremeño de Salud, y otros órganos administrativos más o menos relacionados con su problema.

Como muestra del contenido de los escritos que envió, se puede citar el que remitió a la Dirección Territorial en Cáceres de esa Consejería el 21 de abril de 2003, en cuyo primer párrafo ya decía literalmente lo siguiente:

«Como usted ya sabe, por las conversaciones que hemos mantenido en varias ocasiones, la última el pasado miércoles 9 de abril, el clima en el que vengo desempeñando mi trabajo desde el pasado verano se hace insoportable. El vacío y el acoso que vengo sufriendo están afectando a mi estabilidad emocional, hasta el punto de tener que estar recibiendo tratamiento médico. Y todo ello derivado, como causa principal, de la injusta distribución de trabajo y responsabilidades que genera la estructura administrativa de la Unidad de Interior en la que presto servicios».

También cabe destacar que cuando esta Institución se dirigió por primera vez a la citada Consejería se expuso que ese ambiente de trabajo enrarecido había provocado en la formulante de la queja una situación tal que había afectado a su salud hasta el punto que había dado lugar a su incapacidad laboral transitoria por padecer, según un informe médico de urgencias de 13 de mayo de 2003, un «trastorno adaptativo con sintomatología ansioso-depresiva y estrés laboral».

Del estudio de los diversos informes enviados por la mencionada Administración y de los nuevos documentos que, en sucesivas comunicaciones, ha remitido la interesada, se ha podido constatar la presencia de los diferentes parámetros o situaciones que han sido identificados por los estudios más cualificados como exponentes de la existencia de acoso psicológico en el trabajo (0315327).

Además del importante aumento del número de quejas recibidas sobre este problema, los distintos estudios realizados al respecto han llevado a la conclusión de que el acoso psicológico dentro de la Administración pública se viene produciendo con cierta frecuencia y tiene tendencia a incrementarse. Por ello, esta Institución considera que es necesario que se elabore un protocolo de prevención del citado acoso laboral que evite que esta organización administrativa sea propicia para la impunidad de quienes llevan a cabo esas prácticas tan nocivas que inciden de manera directa en los derechos fundamentales de las personas que están al servicio de la sociedad y que otorgue unos instrumentos, más eficaces que los existentes, para que los afectados puedan defenderse con éxito.

17.2. Personal estatutario de los servicios de salud

La obligación de dar una adecuada cobertura asistencial a la población para hacer viable el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 de la Constitución pasa por contar, entre otros medios, con los recursos humanos necesarios para desarrollar la prestación sanitaria encomendada a la Administración.

En anteriores informes se ha venido tratando la actualización de la regulación del régimen jurídico de este específico personal, mayoritario en el sistema público, que ha sufrido un indudable impulso legislativo, pero que precisa, no obstante, de un paralelo y progresivo desarrollo dentro del nuevo escenario aparecido tras el traspaso de funciones y servicios, también del personal, a los distintos servicios de salud de las comunidades autónomas, que, junto al Estado, conforman el Sistema Nacional de Salud.

Bajo esta perspectiva, donde la ordenación de este personal cobra una especial importancia añadida al alto índice de temporalidad detectado en este ámbito, se abordó y sigue en marcha el seguimiento de las actuaciones originadas por el informe monográfico que sobre la provisionalidad en el empleo público fue presentado a las Cortes Generales a finales del año 2003. Sobre esta cuestión resalta el desarrollo del proceso de consolidación de empleo originado por la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por el que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud, cuya lenta andadura ha supuesto la realización de actuaciones para conocer el alcance de la dilatación en su resolución y las previsiones que pudieran adelantarse sobre su efectiva conclusión.

La Administración sanitaria subrayó, en un primer momento, que, dada la complejidad de este proceso de provisión, parecía poco probable que la finalización del mismo, en términos generales, se produjera con anterioridad al 31 de Diciembre de 2004. Posteriormente, se adelantó que el avance producido y la organización del trabajo previsto, podría llevar a su finalización en el primer trimestre de 2005.

En todo caso, al establecimiento de esas previsiones por parte de la Comisión de Desarrollo y Seguimiento del proceso hay que añadir que, muy recientemente, se ha habilitado un nuevo plazo de doce meses para la resolución máxima de estos procesos a través del Real Decreto-Ley 9/2004, de 3 de diciembre.

En definitiva, del estudio de ambas cuestiones generales resalta una estrecha relación entre ellas que supedita la reducción de la interinidad en este sector de personal de la Administración, a la resolución del indicado proceso (0026309 y 0414290).

En otro orden de cosas, sobre las condiciones en las que se viene desarrollando la prestación laboral, han sido objeto de estudio las diferencias ocasionadas, fundamentalmente centradas en aspectos retributivos, entre colectivos de personal sometidos a un régimen jurídico distinto que prestan servicios en una misma Comunidad autónoma. Así, la Administración sanitaria de la Comunidad de Madrid puso de manifiesto, a raíz de la investigación iniciada, que era consciente del distinto régimen jurídico que actualmente resulta de aplicación al personal que presta servicios en los centros e instituciones sanitarias públicas de aquella Comunidad. Por un lado se encontraría el colectivo más numeroso, bajo el régimen estatutario, del extinguido Instituto Nacional de la Salud, que fue transferido mediante Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre; por otro lado se encuentra el personal funcionario y, finalmente, el laboral.

Cada uno de estos colectivos profesionales y, hasta tanto no se lleven a cabo las integraciones de personal que prevé la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, debían seguir coexistiendo con su respectiva normativa y, en esa dirección, se adelantaba la existencia de un periodo transitorio en el que algunos de esos colectivos pueden sentirse agraviados comparativamente.

No obstante, se estaría avanzando en la consecución de la equiparación que se persigue, a través de algunos acuerdos en la Mesa Sectorial, y de un incremento retributivo tendente a lograr esa finalidad.

A estos efectos se mencionaba el Acuerdo de 23 de junio de 2003 sobre determinadas condiciones laborales y retributivas del personal estatutario, que afecta directamente a este colectivo que ahora nos ocupa, y que, además de recoger en su punto cuarto que se considera necesario iniciar las actuaciones tendentes al estudio e implantación de un nuevo modelo retributivo de aplicación a todo el personal del ámbito sanitario de la Comunidad de Madrid, incrementaba sus retribuciones, tendiendo así a la equiparación con el personal laboral de la Comunidad de Madrid.

Estos incrementos van a suponer una importante mejora en las retribuciones del personal recientemente transferido, de tal manera que se equiparan sustancialmente con las cuantías que percibe el personal sanitario que prestaba servicios en la Comunidad de Madrid con anterioridad a las transferencias, y constituye una medida provisional hasta la implantación del nuevo sistema retributivo que se aplicará a todos los profesionales que presten servicios en las instituciones y centros sanitarios públicos de la Comunidad de Madrid, lo que constituiría, según se anuncia, un objetivo esencial dentro de la política de personal que esta Comunidad quiere llevar adelante (0313689).

Por otra parte y dentro de la materia relativa a derechos económicos de este personal, de carácter pasivo, se han venido recibiendo quejas de funcionarios estatutarios acogidos a la modalidad de jubilación anticipada contemplada en el artículo 151 del Estatuto Jurídico del Personal Sanitario no Facultativo aprobado por Orden de 26 de abril de 1973, que establece un complemento de pensión de jubilación y fija la cuantía del mismo

en la que sea necesaria para que la pensión de jubilación que se tuviese reconocida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social alcance el cien por cien de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el momento de la jubilación, cuantía cuya determinación inicial se ha visto alterada con posterioridad a su concesión.

En esta cuestión incidía que el Tribunal Supremo, a través, entre otras, de las sentencias dictadas en unificación de doctrina por su Sala de lo Social, con fechas 28 de junio de 1996 y 11 de junio de 1997, ha establecido claramente el carácter variable del citado complemento, declarando que de la interpretación literal del expresado artículo 151 se infiere que el entonces Instituto Nacional de la Salud (hoy, cada uno de los Servicios de Salud) cubre la diferencia económica resultante, entre lo que le corresponde percibir al funcionario estatutario del Instituto Nacional de la Seguridad Social en concepto de pensión de jubilación y el total que viniera percibiendo en el momento en que se produzca la jubilación, pero no asegura que tal complemento mantenga un carácter fijo e invariable en lo sucesivo, pues ello equivaldría a sostener que desde el año siguiente al de la jubilación percibiría por ésta más cantidad que si estuviese en activo.

En la práctica, ello supone que todo incremento de la pensión de jubilación lleva aparejada una minoración, en idéntica cuantía, del complemento de pensión, al objeto de no sobrepasar el cien por cien de las retribuciones que se percibían en el momento de la jubilación, toda vez que es lo que garantiza y establece el artículo 151.

En esta línea, igualmente, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo dictó sentencias de fechas 4 y 10 de abril de 2001, en las que, tras reiterar el carácter variable del complemento de pensión, declaraba que la Entidad Gestora puede modificar de oficio dicho complemento, sin necesidad de interponer demanda, indicando que es indiferente, a estos efectos, que se hiciera constar el carácter invariable del mismo en las resoluciones individualizadas iniciales, ya que se está ante una mejora establecida por una norma reglamentaria y por tanto las declaraciones de voluntad del órgano gestor han de subordinarse a la legalidad.

Lo cierto es que el personal afectado por esa aplicación ha venido poniendo de manifiesto la carencia de información suficiente al peticionario por parte de las administraciones sanitarias, a la hora de solicitar el complemento objeto de estudio, fundamentalmente, en lo que atañe a los efectos reductores que sobre el mismo, como se ha expresado, operan tras su concesión, lo que incide en una merma sustancial de la cuantía final de la pensión, información que, de facilitarse al tiempo en el que aquélla se solicita, asociada a la que expresamente consta en el precepto indicado, puede resultar determinante en la elección, o no, por el personal interesado, de esta singular forma de jubilación anticipada.

La Administración sanitaria expresó al respecto, coincidiendo en la pervivencia de este complemento de la prestación de jubilación en el vigente Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud aprobado por la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, —vía artículo 151 del hoy derogado Estatuto del Personal Sanitario— que, conforme a lo solicitado por esta Institución, dada la posible carencia apreciada en la información facilitada a los afectados a la hora de acogerse a esta modalidad de jubilación anticipada, había informado a los representantes de las distintas comunidades autónomas sobre la cuestión planteada, a través del escrito remitido por el Defensor del Pueblo y en el

marco de la Comisión Técnica de Personal de los Servicios de Salud, adscrita a la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, a fin de que tuvieran en cuenta la existencia de la situación que fundaba esas quejas (0412893 y otras).

Por último, se continúan las actuaciones iniciadas sobre las condiciones laborales y de protección social del colectivo formado por el denominado personal de refuerzo para la realización de atención continuada, que ha venido siendo objeto de estudio por parte de esta Institución en informes anteriores.

En concreto, la investigación se centró en el personal que llevaría a cabo esa función en el ámbito de competencia del Principado de Asturias, actuación en la que se puso de manifiesto que, consecuencia del proceso iniciado por los partidos políticos con representatividad en la Junta General del Principado de Asturias, se adoptó por el Pleno la Resolución, de 13 de mayo de 2004, mediante la cual la citada Junta General del Principado insta al Consejo de Gobierno a culminar con un acuerdo la negociación para la equiparación progresiva, en un plazo máximo de dos años, del tiempo de trabajo y sistema retributivo del personal eventual de refuerzo a los profesionales de atención primaria, lo que supondrá el reconocimiento de sus derechos económicos, sociales y laborales.

De la información suministrada por la Administración sanitaria autonómica se dedujo que la problemática, que con carácter general afecta al personal de refuerzo de esa Comunidad autónoma, estaba siendo encauzada a través de la medida arriba enunciada, mejoras de las que también serían reflejo las acometidas en otras comunidades autónomas como Castilla y León, a través del Acuerdo, de 8 de julio de 2004, en el que se ha procedido a regular la relación jurídica del personal de refuerzo en el ámbito asistencial de la atención primaria, o de Aragón, que dictó instrucciones sobre nombramiento de personal facultativo en atención especializada para la prestación de servicios de atención continuada mediante Resolución de 25 de junio de 2004 (0307245).

17.3. Función pública docente

17.3.1. Docencia no universitaria

El Defensor del Pueblo ha venido recibiendo quejas formuladas por aspirantes a las pruebas selectivas de ingreso a los cuerpos docentes no universitarios, en las que se cuestionan algunos aspectos de la actual regulación de los procedimientos convocados en las distintas administraciones educativas.

Sustancialmente, fundan su discrepancia en las dificultades que encuentran para superar las distintas pruebas de la fase de la oposición, dada la ausencia de publicidad de los criterios de actuación de los tribunales que deben acordar las comisiones de selección.

Igualmente expresan que no disponen de las calificaciones obtenidas cuando no han superado alguna de las pruebas de la oposición de carácter eliminatorio, lo que les priva de conocer el nivel alcanzado en las mismas, así como de adquirir la necesaria información acerca de las deficiencias en que hayan podido incurrir.

Del contenido de las quejas citadas se desprende que los opositores no cuentan con una vía rápida y urgente de revisión de las pruebas de carácter eliminatorio. Así, en el

supuesto concreto de la primera prueba de la oposición, dada la inmediatez entre la finalización de un ejercicio y el comienzo del siguiente, resulta muy difícil obtener una justificación acerca de los motivos de su eliminación.

Por otra parte, por lo que respecta a la actuación de los tribunales de oposición, afirman que los recursos que presentan ante los mismos, no son atendidos en tiempo y forma, o nunca han sido contestados, lo que les coloca en una clara situación de indefensión.

En otro orden de cosas, llama la atención el hecho de que el trámite de subsanación previsto para los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que ha sido reconocido por nuestra reciente jurisprudencia, sea sistemáticamente suprimido por algunas comunidades autónomas al incorporar en las bases de sus procesos selectivos algunos contenidos que impiden al aspirante rectificar un simple y demostrable error en el cumplimiento de la instancia, decayendo automáticamente su derecho a opositar.

Por último, debe señalarse también la dificultad que encuentran los aspirantes a las citadas pruebas selectivas para opositar al mismo cuerpo y especialidad en distintas comunidades autónomas con el objeto de poder rentabilizar el esfuerzo realizado.

En este sentido el problema reside en la coincidencia de las fechas de los exámenes en casi todas las administraciones educativas, situación que se ve agravada cuando en algunos departamentos educativos no se admite la comparecencia previa del opositor o el llamado acto de presentación, mediante la representación a la que se refiere el artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En definitiva y en relación con la problemática expuesta, una vez que ha entrado en vigor el Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo, esta Institución no ha observado con relación a la anterior normativa, una modificación en cuanto a la búsqueda de una mayor transparencia y objetividad que diera respuesta a los problemas expuestos y que permitiera satisfacer las demandas planteadas por los ciudadanos afectados, a fin de que estos procesos selectivos puedan adaptarse plenamente a los principios constitucionales y legales de acceso a la Función Pública contenidos en el artículo 23.2 de la Constitución, así como en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, y en las normas de procedimiento administrativo que en materia de concurrencia competitiva son aplicables.

Con independencia de las actuaciones concretas que en relación a las quejas mencionadas se siguen ante las administraciones educativas de las distintas comunidades autónomas que tienen asumidas competencias plenas en materia de educación, y sin perjuicio de continuar las investigaciones ante las mismas, el Defensor del Pueblo resolvió iniciar una actuación de oficio, dando traslado de estos antecedentes a la Secretaría General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia y solicitándole un informe detallado sobre los aspectos indicados y, en especial, sobre si se tiene previsto

realizar un estudio sobre la normativa expuesta, así como sobre las modificaciones que pudieran abordarse al respecto en la normativa básica de aplicación y, por otra parte, sobre la posibilidad de que, con independencia de las actuaciones que el citado Departamento pudiera realizar en desarrollo de sus expresadas atribuciones, se pudiera llevar la problemática descrita a la Conferencia Sectorial de Educación, a fin de aunar criterios y llegar a acuerdos para resolver los problemas planteados en el desarrollo concreto de los procedimientos selectivos convocados por las distintas comunidades autónomas (F0400091).

En la línea de lo anteriormente expuesto y por lo que respecta a los procedimientos de movilidad de los funcionarios docentes, debe destacarse la queja planteada por un funcionario al servicio de la Generalidad Valenciana y participante en el concurso de traslados que cuestionaba las bases del citado concurso, en las que se prevé que cualquier omisión consignada erróneamente por el interesado no podrá ser invocada por éste cuando los códigos resulten ilegibles, estén incompletos o no se coloquen los datos en la casilla correspondiente considerándose como no incluidos en la petición, por lo que, en consecuencia, los concursantes perderían el derecho a participar en la convocatoria.

En aplicación de la citada previsión, el interesado no había obtenido la plaza que solicitó en el citado concurso, dado que marcó erróneamente el código de su especialidad, no obstante haberlo subsanado en el plazo previsto para presentar la preceptiva reclamación contra la resolución provisional del citado procedimiento de movilidad.

Al margen de los motivos, posiblemente razonables, que hayan conducido a la Administración a incluir la citada cláusula limitativa, esta Institución, tal y como ha venido sosteniendo en otras quejas en las que se ha planteado un supuesto similar, ha considerado que el trámite de la subsanación en cualquier procedimiento administrativo es una garantía que se encuentra prevista en una norma legal y, por lo tanto, opera para la Administración como un deber que se traduce en facilitar al interesado la posibilidad de rectificar una solicitud cuando se advierte que la misma adolece de los requisitos necesarios para alcanzar su finalidad, tal como se recogía en el Informe parlamentario correspondiente al año 2003.

Debe recordarse al respecto que el concurso de traslados es un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva, al que se refiere el artículo 71.2 de la Ley 30/1992 y cuya limitación, en cuanto a la posibilidad de subsanación, frente a otro tipo de procedimientos, sólo se encuentra en que el plazo no puede ser ampliado en cinco días más de los diez inicialmente previstos en el citado artículo 71.

Por otra parte, si bien es cierto que el régimen jurídico de los procedimientos selectivos se rige por las bases de convocatoria, que son la ley del concurso, sus previsiones no pueden contradecir el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, dado que dicha norma obliga a interpretar la petición del interesado en el sentido más favorable a su admisión y a la producción de los efectos que le son propios, habida cuenta que está inspirada en un principio antiformalista y *pro actione* que debe tender a la consecución de un resultado final de eficacia tuitiva de los derechos e intereses en juego.

En consecuencia, sobre la base de la Sentencia de 4 de febrero de 2003, del Tribunal Supremo, por la que se fija doctrina legal para la aplicación del trámite de subsanación

de defectos en procedimientos de concurrencia competitiva a que se refiere el expresado artículo 71.1 de la Ley 30/1992, esta Institución ha formulado una recomendación a la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana, a fin de que se den las instrucciones oportunas para que, en lo sucesivo y a la luz de la más reciente doctrina legal y jurisprudencial, el citado trámite de subsanación de defectos sea rigurosamente aplicado en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva convocados por ese Departamento (0416931).

En relación con el ámbito de participación de los alumnos en las actividades escolares, se debe destacar la queja presentada por un catedrático de geografía e historia de Valladolid, quien solicitaba el amparo de esta Institución por lo que consideraba una situación de indefensión ante la administración educativa de la Junta de Castilla y León.

En concreto expresaba que durante las vacaciones de Semana Santa de 2003, la dirección y el equipo directivo del centro educativo destruyeron personalmente una serie de carteles y objetos artísticos que un grupo de alumnos y alumnas con una parte de profesorado, una vez obtenidos los correspondientes permisos, habían realizado en defensa del medio ambiente y de la paz.

Esta Institución apreciaba que el período en que habían estado visibles estas obras había sido escaso, si se tiene en cuenta, de forma estimativa, el tiempo y la dedicación empleados en los trabajos realizados, así como la loable finalidad de dicha exposición.

Sin embargo, la Consejería ha justificado esta actuación en el hecho de que en el borrador del acta del Consejo Escolar no se especificaba el periodo de mantenimiento de dichos carteles y objetos y de que la limpieza del centro en período de vacaciones es práctica común en los centros, circunstancias que, a juicio de esta Institución y, aun cuando hayan permitido a la Administración enervar cualquier responsabilidad de tipo disciplinario, no eximen a la dirección del centro educativo del deber de llevar a cabo una actuación más diligente dirigida, tanto a preservar durante un tiempo razonable la indicada exposición -al parecer sólo permaneció cinco días- como a posibilitar que los trabajos realizados pudieran ser recogidos por sus autores antes de que hubieran sido destruidos, ya que, desafortunadamente, han sido considerados por esa Administración como artículos de desecho o como elementos a integrar en la limpieza habitual que el centro realiza en el periodo citado de vacaciones.

En definitiva, se ha considerado que la actuación de la dirección del centro y del equipo directivo, al haber tolerado o justificado los hechos denunciados y que se tienen por ciertos, ha sido el resultado de una interpretación, restrictiva o «menos favorable» del derecho básico de participación que contemplan las normas fundamentales del sistema educativo, teniendo en cuenta que dicha legislación, siguiendo la orientación inexcusable del artículo 23.1 de la Constitución, insta a las administraciones educativas a reforzar el citado mecanismo de participación (artículo 2.2 *in fine* de la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes) y reconoce al tiempo, a los alumnos, los derechos básicos a participar en el funcionamiento y en la vida del centro (artículo 2.2 *e*) de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación).

En este marco, aun cuando el Defensor del Pueblo, carece de los elementos necesarios, a partir del momento en que fueron retirados los carteles, que permitirían graduar

la posible quiebra de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de cátedra o libertad de enseñanza, en el sentido propuesto por el interesado, sí resulta evidente que la desconsideración con la que han sido retirados estos trabajos ha interrumpido de forma sobrenvenida la finalidad pacífica de dicha exposición, lo que ha provocado una disminución objetiva de la efectividad pretendida y, por lo tanto, un debilitamiento del derecho de participación en los términos expresados anteriormente (0417056).

Por otra parte, preocupa a esta Institución la situación en la que se encuentra el profesorado no universitario que padece determinadas enfermedades, por las dificultades existentes para obtener una adaptación de su trabajo a las limitaciones que conllevan las patologías que le afectan.

En este sentido, se debe destacar el problema planteado por una profesora de enseñanza primaria dependiente de la Comunidad de Madrid, afectada por fibromialgia, a quien, al parecer, no se le habían reducido sus horas de docencia directa, sin que ello repercutiera en el cumplimiento del horario total que debía desempeñar.

Finalizado el trámite de investigación, la Administración competente informaba de que se había comunicado al área territorial correspondiente que procediera a llevar a cabo todas las actuaciones posibles para que la interesada pudiera desempeñar en las condiciones más óptimas su labor como docente en el aula y que, finalmente, se había reducido su actividad docente, contratando a un profesor sustituto que cubriera un tercio de la jornada lectiva, por lo que se considera que se han adoptado las medidas necesarias en relación con la solicitud de la compareciente (0411801).

Debe destacarse el problema planteado por una profesora dependiente de la Generalidad de Cataluña que cuestionaba, también, la falta de disposición de dicha Administración para adaptar sus tareas profesionales a su situación de discapacidad.

Teniendo en cuenta su situación la Dirección General de Recursos Humanos ha recomendado que, en la medida de lo posible y para evitarle el riesgo de accidente, se le asignara un aula o espacio físico de fácil acceso para ejercer la docencia, así como que se le descargara de la responsabilidad de la tutoría de tercero de educación secundaria obligatoria, total o parcialmente, con el soporte de otro profesor, ya que esta tarea le provocaba un sobreesfuerzo visual y un mayor cansancio.

No obstante, algunos aspectos que se deducían en esta queja se estaban dirimiendo a través de un proceso contencioso-administrativo, por lo que esta Institución debió suspender su tramitación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo (0316895).

Los anteriores supuestos pueden relacionarse con el problema que con carácter general se ha expuesto a través de una queja, en la que se ha trasladado la preocupación por las dificultades de integración que puede padecer el profesorado que presenta una minusvalía, afirmando que la normativa actual no contempla medidas concretas que eviten la adjudicación de destinos en centros que se ubican lejos del domicilio de los docentes o que no se encuentran adaptados a sus necesidades.

Esta Institución ha expresado al respecto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, corresponde a los poderes públicos realizar una política

de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas que sufran una discapacidad y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos contenidos en el Título I de la citada norma suprema.

En este sentido el artículo 3 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos prevé que los poderes públicos prestarán todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 1 de la citada norma, constituyendo una obligación del Estado la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de unos derechos económicos, jurídicos sociales mínimos y la Seguridad Social.

Por lo que respecta a la integración laboral, la citada norma establece como finalidad primordial de la política de empleo de los trabajadores minusválidos su integración en el sistema ordinario de trabajo y, en concreto, en las pruebas selectivas para ingreso en los cuerpos de la Administración del Estado, comunidades autónomas, Administración local, institucional y de la Seguridad Social, serán admitidos los minusválidos en igualdad de condiciones con los demás aspirantes.

Otros aspectos de la atención a los minusválidos en los que se ha hecho hincapié se refieren a la movilidad y a las barreras arquitectónicas y a su falta de regulación en el ámbito educativo, entendiendo esta Institución que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley a anteriormente expresada, la construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública, destinados a un uso que implique la concurrencia de público, se debe efectuar de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos.

Lo anteriormente expuesto no impide que no puedan plantearse situaciones jurídicas individuales en las que no se cumplan las expectativas previstas. En este caso, por lo que respecta a las quejas que puedan presentarse, esta Institución deberá evaluarlas, de acuerdo con las competencias que legal y constitucionalmente tiene asignadas, teniendo en cuenta los principios que se fundamentan en los derechos que el artículo 49 de la Constitución reconoce, en razón a la dignidad que les es propia a los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales para su completa realización personal y su total integración social, y a los disminuidos profundos para la asistencia y tutela necesarias (0314900).

Por lo que respecta a la cobertura sanitaria de los maestros interinos que prestan servicios en los centros educativos españoles de Marruecos, se debe reflejar la problemática que subyace en la queja formulada por una maestra destinada en Marruecos, al afirmar que el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte no le ofrecía la misma cobertura sanitaria que poseen los funcionarios de carrera y que le permitiría ser atendida en dicho país, sin tener que sufragar los gastos a su costa.

Pese a las dificultades encontradas inicialmente para obtener una solución satisfactoria a la pretensión de esta ciudadana, finalmente, la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia ha expresado que, según la información facilitada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, estaba previsto renovar o suscribir la póliza para la asistencia sanitaria del personal destinado en el exterior y que, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, adherido a dicha póliza, estaba previsto que se solicitase la inclusión en la misma de los profesores interinos que prestan servicios en paí-

ses donde la asistencia sanitaria pública es insuficiente y que entre ellos, previsiblemente, se incluiría a Marruecos (0311826).

En cuanto a las equivalencias a efectos de docencia no universitaria, han comparecido profesores técnicos de formación profesional interinos exponiendo la insuficiencia actual del contenido de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 777/1998, de 30 abril, que desarrolla determinados aspectos de la ordenación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo.

En este sentido, se expresa que las equivalencias a efectos de docencia recogidas en el anexo III del Real Decreto 850/1993, de 4 de junio, por el que se regula el ingreso y la adquisición de especialidades en los cuerpos de funcionarios docentes a que se refiere la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, sólo serán de aplicación en los procedimientos selectivos que efectúen las administraciones educativas, en las tres primeras convocatorias de cada especialidad, lo que consideran insuficiente, teniendo en cuenta que el acceso a algunas especialidades del cuerpo de profesores técnicos de formación profesional se permite con el título de técnico especialista o técnico superior, según se desprende de lo dispuesto en el anexo VI *b)* del citado Real Decreto.

En relación con esta pretensión, se solicitó a la Administración un informe en el que se expresara si se había valorado esta problemática en la medida en que pudiera arbitrase una solución a la misma a través de las modificaciones reglamentarias precisas.

La entonces Secretaría de Estado de Educación y Universidades comunicó que el Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos de funcionarios docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo y en el cuerpo de inspectores de educación, modificaba en su disposición final primera la disposición transitoria segunda del citado Real Decreto 777/1998, ampliando las equivalencias a efectos de docencia a las cuatro primeras convocatorias de cada especialidad, cuyo texto es como sigue: «Las equivalencias a efectos de docencia que serán de aplicación en los procedimientos selectivos que efectúen las administraciones educativas, únicamente durante las cuatro primeras convocatorias de cada especialidad, para el ingreso en el cuerpo de profesores técnicos de formación profesional de aquellos aspirantes que acrediten experiencia docente de, al menos, dos años en centros educativos públicos dependientes de la Administración educativa convocante, serán las de técnico especialista y técnico superior en una especialidad de formación profesional que pertenezca a la familia profesional correspondiente y, además, para las especialidades de la familia profesional de actividades marítimo pesqueras, las de patrón de altura y patrón mayor de cabotaje».

En este sentido, se informaba de que la previsión de cuatro convocatorias de cada especialidad suponía un horizonte temporal razonable para los aspirantes que vinieran ejerciendo funciones como profesores interinos, añadiendo que la titulación mínima para el ingreso en el cuerpo de profesores técnicos de formación profesional, cuerpo de grupo B, es la de diplomado, ingeniero técnico o arquitecto técnico. Dada la especificidad de los cuerpos docentes, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo ha introducido la posibilidad de equivalencias, que hoy viene a contemplar el anexo V del Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, donde se recogen las titulaciones idóneas para impartir la enseñanza de determinadas especialidades.

En dicho anexo —afirmaba la Secretaría de Estado— se ha buscado lograr la máxima paridad entre los efectos académicos y profesionales y concluía que, no obstante, a fin de dar más opciones a los profesores interinos existentes en el sistema, el citado Real Decreto 777/1998, en su disposición transitoria segunda, mantuvo la previsión del Real Decreto 850/1993, que hoy el Real Decreto 334/2004 amplía en una convocatoria más.

En definitiva, a través de las modificaciones reglamentarias anteriormente indicadas se han ampliado las convocatorias que se consideraban caducadas en los términos que contemplaba el Real Decreto 850/1993, motivo por el cual esta Institución ha considerado resuelto el problema planteado que dio lugar a estas actuaciones (0316793).

Durante el presente año se han reiterado quejas de docentes, en este caso, profesores funcionarios del Instituto de Formación Profesional Escuela de Hostelería de Girona, dependientes de la Consejería de Educación de la Generalidad de Cataluña, que están integrados a todos los efectos en el régimen general de la Seguridad Social, en lugar de en el régimen de clases pasivas en el que está incluida la mayor parte de los funcionarios docentes, cuestionando el contenido de la disposición transitoria novena de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de la que, a su juicio, se deducen situaciones discriminatorias para los funcionarios docentes afiliados a la Seguridad Social, referidas a las jubilaciones anticipadas por motivos de edad y de renovación de efectivos.

En relación con el contenido de estas quejas, parece necesario, en primer lugar, precisar, sobre el agravio comparativo que manifiestan los promotores que padecen por su condición de profesores afiliados a la Seguridad Social frente a los docentes que pertenecen al régimen de clases pasivas del Estado, que no se advierte una discriminación o vulneración del principio de igualdad en los términos definidos por el Tribunal Constitucional.

En efecto, de diversos pronunciamientos del citado alto Tribunal, interpretativos del artículo 14 de la Constitución, se deduce que constituye un presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento, desde la perspectiva del citado precepto, que los supuestos de hecho o las situaciones subjetivas que quieran compararse sean efectivamente comparables (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 5 de junio).

Tal presupuesto no concurre, a juicio del Tribunal, en aquellos supuestos en que, atribuyéndose al legislador la desigualdad de trato, exista «una previa diferenciación de regímenes jurídicos, y una norma posterior establezca una regulación diferente para supuestos de hecho comprendidos en cada uno de dichos regímenes jurídicos» (Sentencia del Tribunal Constitucional 148/1986, de 25 de noviembre), señalándose en la propia sentencia que «no se puede exigir una igualdad de trato al legislador cuando intenta extraer consecuencias jurídicas diversas de situaciones que estaban originariamente en una situación jurídica diferente, 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».

No obstante, el Defensor del Pueblo inició la oportuna investigación en relación a esta cuestión ante el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con el fin de que se determinasen las razones a las que respondía la regulación cuestionada y, en concreto, sobre el hecho de que la posibilidad de jubilación anticipada que en la misma se estable-

ce se haya referido únicamente a los funcionarios acogidos al sistema de clases pasivas con exclusión de los funcionarios docentes pertenecientes a otros regímenes de previsión, así como para conocer si por parte del citado Ministerio existía el proyecto de adoptar iniciativas dirigidas a hacer posible la extensión de dicho régimen específico de jubilación cuya vigencia temporal fue ampliada inicialmente por la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes, y por la disposición adicional vigésimo séptima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, a funcionarios docentes afiliados a regímenes de seguridad o de previsión distintos del de clases pasivas.

Los datos aportados en el informe remitido por la Administración permiten apreciar que la diferenciación que se deriva de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, entre los profesores pertenecientes a cada uno de los regímenes de previsión mencionados, en cuanto a las condiciones de su jubilación voluntaria, es consecuencia de la existencia de una diferencia previa de régimen jurídico, mientras que la finalidad perseguida es coherente con dicha diferenciación de partida, tal y como específicamente ha exigido el Tribunal Constitucional en supuestos similares al planteado para entender aceptable dicha diferencia de trato normativo, desde el punto de vista de su adecuación constitucional (0426333).

17.3.2. Docencia universitaria

El establecimiento de los adecuados cauces de coordinación entre las distintas Administraciones públicas o entre los centros directivos y los organismos dependientes de un mismo departamento es una condición imprescindible para un correcto funcionamiento de la Administración.

Con ocasión de la comparecencia de un trabajador de un ente público dependiente de la Comunidad de Madrid, que había solicitado la preceptiva compatibilidad para poder impartir clases en una universidad pública, se pudo observar que se había producido una grave descoordinación, que había llevado a una inactividad administrativa, que causaba un perjuicio inexcusable al ciudadano afectado y al propio servicio educativo.

El interesado se encontraba en una situación de clara indefensión, ya que tanto la Dirección General de la Función Pública de la Comunidad como los Servicios jurídicos de su ente público habían emitido sendos informes en los que, después de realizar diversas consideraciones y exponer argumentaciones jurídicas, a juicio de esta Institución discutibles, terminaban declinando recíprocamente su competencia para resolver sobre la solicitud de compatibilidad, por lo que, aunque el afectado había estado prestando servicios en la misma universidad durante el curso 2003-2004, su segunda actividad no estaba regularizada, al no haberse dictado la preceptiva resolución administrativa sobre su solicitud de compatibilidad para el ejercicio de la docencia, lo que había impedido, entre otras consecuencias, que pudiera percibir las correspondientes retribuciones.

El Defensor del Pueblo hizo saber a la Consejería de Justicia e Interior del Gobierno de Madrid, que mantenía un criterio distinto al que había conducido a devolver el expediente de solicitud de compatibilidad y que, una vez que disponía del informe evacuado por el ente público en el que trabajaba el solicitante, al objeto de evitar demoras innece-

sarias en la resolución del problema planteado que podían causar al ciudadano afectado perjuicios de imposible o de difícil reparación, que trascendían a la propia universidad afectada, al margen de fundamentaciones jurídicas de mayor calado doctrinal o científico que pudieran realizarse acerca de la naturaleza de las entidades públicas concebidas doctrinalmente como autoridades administrativas independientes, y aún conscientes de que la titularidad de la competencia para resolver estos supuestos de compatibilidad podía admitir distintas interpretaciones razonables desde la perspectiva del Derecho, esta Institución consideraba que la Administración autonómica se encontraba habilitada para resolver la cuestión controvertida en esta queja, que se derivaba de una petición de compatibilidad en el sector público autonómico.

Se había llegado a esta apreciación teniendo en cuenta dos factores, a juicio del Defensor determinantes:

El primero, que el compareciente se encontraba sin lugar a dudas comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 *g)* y *h)* de dicha norma legal.

Conectado con el anterior presupuesto y a la vista de que el solicitante prestaba su actividad principal en un ente público de los que contempla el citado artículo 2 de la Ley 53/1984, el segundo factor a tener en cuenta era, en consecuencia, que la competencia para resolver sobre la autorización o denegación de compatibilidad para un segundo puesto o actividad en el sector público correspondía al órgano competente de la Comunidad autónoma, tal como, expresamente y sin lugar a equívocos, prevé el artículo 9, párrafo primero, de la mencionada Ley de Incompatibilidades.

La Administración, en respuesta a este planteamiento, comunicó que, una vez que la cuestión había sido sometida de nuevo al pertinente estudio jurídico en profundidad y que había sido emitido el correspondiente informe, del mismo se desprendía que, por la vía de la supletoriedad a la normativa aplicable al personal del ente público afectado, era posible la aplicación de la Ley Reguladora de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1986), según la cual correspondía al consejero competente en materia de función pública, en la actualidad al Vicepresidente Segundo y Consejero de Justicia e Interior, la competencia para la resolución del expediente de solicitud de compatibilidad.

Sobre esta base, el citado Departamento nos informó de que ya se había dictado la oportuna resolución de autorización de la compatibilidad solicitada, habiéndosele notificado la misma al interesado, con lo que quedó resuelto favorablemente el problema planteado (0420306).

Los sistemas y procedimientos selectivos para acceder a los cuerpos docentes universitarios continúan generando discrepancias por cuanto que, en algunos supuestos, los criterios de evaluación contenidos en las normas que regulan las correspondientes convocatorias no responden adecuadamente a los principios constitucionales de acceso a la función pública docente.

Como corolario de esta problemática debe destacarse la queja planteada por una aspirante a una plaza de profesor asociado en el área de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho de Albacete, cuestionando algunos aspectos de las resoluciones por

las que se convocan plazas de contratado laboral docente e investigador, en las que se habría conculcado una de las bases, al prever un máximo de cinco puntos por el grado de adecuación a las necesidades docentes e investigadoras de la plaza según informe del Departamento correspondiente.

Del contenido de la citada previsión parecía deducirse que se trataba de una valoración excesiva, habida cuenta de que podría llegar a sobrepasar el 50% del total de la puntuación, lo que, según criterio de esta Institución, podría conculcar el artículo 44.3 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, al prever que la puntuación de cada uno de los méritos enunciados no podrá exceder en ningún caso el 40% de la puntuación máxima total ni ser inferior al 10 por 100 de la misma.

Pese a afirmar la universidad indicada que el baremo que figuraba en las convocatorias era el mismo que se había venido aplicando en todas las que se habían realizado desde 1990 para la contratación de profesorado, finalmente, en reunión del Consejo de Gobierno, se procedió a aprobar el nuevo baremo que ha de regir en el futuro, en la selección de profesorado contratado, en el que el apartado cuestionado por el interesado ha sido modificado, otorgándose en la actualidad por dicho concepto sólo tres puntos sobre diez (0311555).

Por lo que respecta a las quejas que todavía se encuentran en trámite relativas a las discrepancias con el procedimiento de evaluación para la contratación de personal docente e investigador por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación (ANECA), esta Institución recibió del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte un informe contestando a la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, en el que se comunicaba que se iba a proceder a la modificación del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, con la finalidad de que se adaptase su contenido a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto a la falta de concreción de los criterios de evaluación recogidos en la Resolución de la Dirección General de Universidades de 17 de octubre de 2002, se informaba de que no se comparte este aspecto de la recomendación formulada, al considerar que los criterios numéricos no son los más adecuados para valorar la actividad docente e investigadora del profesorado.

Por lo que se refiere al modelo de evaluación negativa de la citada Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación, se informaba de que se había modificado el mismo con la finalidad de dar una explicación de las causas que motivan la evaluación en dicho sentido. No obstante, no parece apreciarse la voluntad de incluir estas previsiones en la normativa indicada, tal como ha recomendado esta Institución, con la finalidad de que se utilicen referencias objetivas en la evaluación de los candidatos a través de una valoración razonada e individualizada de sus méritos.

De otra parte, aun cuando en el informe remitido se afirma que el hecho de ser una fundación pública la que emite la evaluación no afectaría al procedimiento general, debe

indicarse que, precisamente por el carácter fundacional que tiene la citada Agencia Nacional, se observan dificultades para poder compatibilizar el régimen jurídico de las Administraciones públicas con la regulación de las fundaciones, contenida en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, y prueba de ello han sido las omisiones, tanto procedimentales como sustantivas, advertidas en las normas que regulan el actual sistema de evaluación, las cuales, según nuestro criterio, han generado en gran parte de la comunidad docente afectada la preocupación y las divergencias de las que la administración educativa tiene conocimiento.

En definitiva, como quiera que los aspectos que se deducen en estas quejas se refieren a cuestiones que enlazan directamente con los derechos y las garantías de los ciudadanos para acceder al empleo público docente universitario, esta Institución ha solicitado al Ministerio de Educación y Ciencia que informe, con una mayor concreción, sobre los términos en que se puedan llevar a cabo las modificaciones previstas en el sistema de evaluación para la contratación de personal docente e investigador universitario.

Igualmente, se ha solicitado información, en atención a los principios de legalidad administrativa y de seguridad jurídica, de si está previsto que los criterios procedimentales o de evaluación, que se afirma que ha incorporado la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación, se incluyan en una nueva normativa, tal como se refleja en la recomendación formulada por esta Institución, de la que se dio cuenta en el anterior Informe parlamentario anual correspondiente el año 2003.

Todo ello con la finalidad de dotar al sistema de evaluación de la necesaria eficacia desde la perspectiva de un régimen jurídico público, así como evitar al tiempo el efecto negativo que podría generar en este ámbito de actuación una huida del Derecho administrativo (0309849 y 0309850).

Por lo que respecta a los procedimientos de evaluación de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), esta Institución ha recibido quejas en las que se solicita que se investiguen las graves deficiencias globales existentes, a juicio de los comparecientes, en el proceso de evaluación de la actividad investigadora que compete a la indicada Comisión.

En concreto, las objeciones formuladas sobre la evaluación de los sexenios de investigación se centran en la necesidad de un mayor rigor, transparencia y objetividad en estos procesos, esto es, que se fijen los criterios de evaluación de la actividad investigadora y que no se modifiquen en función de los miembros de las comisiones evaluadoras.

Igualmente se ha expresado la necesidad de que los sexenios tengan una calificación numérica, especificando en el caso de las evaluaciones negativas, la puntuación de cada trabajo con la finalidad de recurrir las resoluciones que puedan ser injustas.

Por otra parte, se cuestiona en estas quejas la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo mediante sentencia de fecha 5 de julio de 1996, en recurso de casación en interés de ley, en relación con la motivación de las decisiones de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, afirmando que dicha sentencia da lugar a que se produzcan irregularidades como errores, arbitrariedades, desconocimiento de la materia juzgada o desviaciones de poder por parte del órgano calificador, sin que el solicitante pueda detectarlo o reclamar por ello.

En relación con las citadas objeciones, debe expresarse que la problemática descrita reproduce la expuesta hace algunos años por diversos ciudadanos que comparecieron ante esta Institución (9416758 y 9601135).

Las pautas de la intervención del Defensor del Pueblo en relación con este asunto están descritas en varios informes parlamentarios anuales, particularmente en los correspondientes a los años 1993, 1994 y especialmente en el de 1995 y, por resumir su contenido, puede decirse que todas ellas buscaban incrementar la transparencia y la agilidad que debe exigirse a un proceso de esas características.

Algunas de las iniciativas puestas en marcha se referían a que se publicasen los nombres de los integrantes de los comités asesores y se concretasen los criterios aplicados para la valoración específica de las aportaciones consignadas en su curriculum por cada profesor evaluado y la línea principal de actuación de esta Institución se orientó a demandar que las resoluciones dictadas en los procesos de evaluación incorporasen una motivación lo suficientemente detallada y expresiva como para que los docentes afectados pudieran conocer el proceso lógico y crítico a través del cual la aplicación de los criterios preestablecidos en las normas conducen a un determinado resultado.

Así pues, en los términos citados, se formuló, en diciembre de 1995, una recomendación a la entonces Dirección General de Investigación Científica y Enseñanza Superior y a la Presidencia de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora que, si bien fue inicialmente tomada en consideración por las autoridades competentes, resultó directamente afectada por la sentencia a la que se ha hecho referencia anteriormente y en la cual se fijó como doctrina legal «que las decisiones de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora están suficientemente motivadas, aunque no manifiesten explícitamente las razones por las que valoran negativamente un período o períodos de investigación, cuando hacen suyas las puntuaciones asignadas por los Comités Asesores al valorar globalmente el conjunto de las aportaciones en cada uno de los criterios objeto de evaluación».

No obstante, el Defensor del Pueblo ha iniciado de nuevo actuaciones ante la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia, habiéndose recibido un informe del que se desprende, por lo que respecta a la motivación de las resoluciones de la citada Comisión Nacional, que no existe, por el momento, intención de modificar la forma en la que se califica numéricamente la obra aportada por los interesados, dado que el elevado número de investigadores que se presenta cada año hace muy difícil la elaboración de un informe pormenorizado.

Sin embargo, aun conscientes de los efectos que se derivan de la doctrina legal fijada, así como de la posición actual que, avalada por la citada jurisprudencia, sostiene el Ministerio de Educación y Ciencia, esta Institución ha acordado solicitar que se informe sobre la postura mantenida por el citado órgano superior respecto a otras cuestiones que fueron planteadas en la reunión que se mantuvo el 2 de julio de 2003, entre la Dirección General de Universidades y los representantes sindicales, así como sobre las que se abordan en un documento que, según los datos de los que se ha podido disponer, habría sido firmado por más de 1.700 profesores de universidad, en relación con la evaluación de la actividad investigadora.

En concreto, las propuestas formuladas por dicho colectivo se refieren a la redefinición de los campos científicos, a la metodología que se sigue para la evaluación de los trabajos y a los criterios de validez científica.

Igualmente, esta Defensoría ha solicitado información sobre los asuntos tratados en la citada reunión, de 2 de julio de 2003, sobre si se han culminado los dos proyectos subvencionados que se encontraban en marcha, relativos, el primero a un sistema de clasificación de las revistas nacionales en el campo de Ciencias Económicas y Empresariales, con extensión a otros campos, a cargo del Departamento de Bibliometría de la Universidad de Granada, así como el que tenía como objetivo mejorar el sistema para procesar los expedientes de todos los profesores, indicando dónde publican los que tienen sexenios, que se iba a realizar por el Departamento de Economía aplicada de la Universidad de Extremadura.

También se ha considerado de interés que la indicada Administración informe acerca del grado de colaboración que está prestando la comunidad académica, a través de las conferencias de decanos, para que el sistema de evaluación se mejore atendiendo a las sugerencias que puedan proponerse, así como, en relación a las cuestiones técnicas, sobre si la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora ha recibido ya a los sindicatos y a la comunidad académica, de acuerdo también con los compromisos adquiridos en la citada reunión (0416247 y 0420785).

17.4. Personal al servicio de la Administración de justicia

Han comparecido ante esta Institución funcionarios que se encuentran prestando servicios de forma eventual al servicio de la Administración de justicia y que no han obtenido retribuciones como compensación a las vacaciones no disfrutadas, una vez que han sido cesados, de acuerdo con lo que disponen las normas que regulan la situación de estos funcionarios interinos.

Por lo que se refiere a los magistrados suplentes, y frente a la negativa inicial de la Administración de estimar las pretensiones de los interesados, una vez examinados los artículos 200.3, 212.2 y 298.2, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, así como el artículo 130.1 del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial y apreciándose que los magistrados suplentes y jueces sustitutos actúan con lo mismos derechos y deberes que los magistrados y jueces de carrera, no parece que deba existir un tratamiento diferente por lo que respecta al derecho a las vacaciones retribuidas.

Debe recordarse al respecto que el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 2 julio 2001, ha mantenido una posición determinante y clarificadora al expresar que: «Los Magistrados Suplentes ejercen una función pública (la función jurisdiccional), sin pertenecer a la Carrera Judicial (artículo 298.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial); que tienen los mismos derechos y deberes que los Magistrados titulares de la Sala (artículo 130.1 del Reglamento 1/1995); que desempeñan un cargo remunerado, dentro de las previsiones presupuestarias (artículo 201.1 de la Ley Orgánica); que su cargo es eminentemente temporal (disfrutan de inamovilidad temporal, según el citado artículo 298.2) y se encuentra regulado por normas de Derecho administrativo. Reúnen pues todos los requisitos para que el referido cargo se califique como personal interino al servicio de la

Administración de justicia, ya que dicho personal es aquél que con carácter temporal, mediante una remuneración, ejerce las funciones propias del personal de carrera que presta sus servicios a la Administración de justicia».

En este marco, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, todos los funcionarios tienen derecho a disfrutar, durante cada año completo de servicio activo, de una vacación retribuida de un mes, o a los días que en proporción le correspondan si el tiempo servido fue menor.

De forma específica, y siguiendo la normativa anteriormente indicada, el artículo 371.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce a los jueces y magistrados el derecho a un permiso anual de un mes de vacaciones, y el artículo 232.1 del citado Reglamento 1/1995 prevé que el permiso anual de vacaciones de estos funcionarios tenga la duración de un mes o de los días que proporcionalmente correspondan, si fuera menor el tiempo de servicios prestados durante el año, como tales jueces o magistrados.

Igualmente, debe señalarse lo dispuesto en el artículo 141.2 y 3 del citado Reglamento de la Carrera Judicial, que prevé el derecho de los magistrados suplentes y de los jueces sustitutos a disfrutar de un periodo anual de vacaciones proporcional al tiempo servido, así como el derecho a su compensación, mediante el reconocimiento por el Consejo General del Poder Judicial de la retribución correspondiente a los días de vacación no disfrutada, cuando no hubiesen podido disponer del periodo de vacaciones por necesidades del servicio.

La Administración ha entendido que no procede estimar estas pretensiones, porque el derecho a vacaciones retribuidas no se encuentra previsto en el Real Decreto 391/1989, de 21 de abril, que establece la cuantía del complemento de destino de jueces y magistrados y del Ministerio Fiscal.

Sin embargo, esta Institución no comparte este criterio, dado que la percepción por los magistrados suplentes de las retribuciones correspondientes a pagas extraordinarias y vacaciones, así como a la retribución por los días de vacación no disfrutada debe entenderse como parte de un derecho de configuración legal como es el de vacaciones retribuidas, por lo que no cabe restricción o exclusión del mismo en la vía reglamentaria.

Debe tenerse en cuenta, además, que el citado Real Decreto 391/1989 es anterior a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1994, así como al expresado Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial, por lo que, de acuerdo con los principios de prevalencia, de jerarquía normativa y de seguridad jurídica, no puede resultar aplicable la citada norma una vez que ésta fue modificada por otra posterior.

En todo caso, aun cuando el último párrafo del artículo 9 del Real Decreto 391/1989 sólo incluye a los jueces y fiscales sustitutos en el derecho a la acreditación de las retribuciones correspondientes a pagas extraordinarias y vacaciones, la no inclusión de los magistrados suplentes en dicho texto normativo no debe privarles de su retribución por los días de vacación no disfrutada, toda vez que su situación es igual a la de los jueces sustitutos y negarles el citado reconocimiento podría constituir, según criterio de esta Institución, una quiebra del derecho de igualdad que consagra el artículo 14 de la Constitución.

En su momento, el Defensor del Pueblo formuló una sugerencia al Ministerio de Justicia con la finalidad de que no resultara de aplicación —al supuesto concreto que se planteaba— el Real Decreto 960/1990, de 13 de julio, por el que se integró en el Régimen General de la Seguridad Social al personal interino al servicio de la Administración de justicia y que excluía, en su artículo 1, a los magistrados suplentes. Finalmente, la citada omisión fue declarada nula mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2001, a través de una cuestión de ilegalidad.

Por otra parte, los supuestos similares a los planteados ante esta Defensoría han sido resueltos de forma constante y uniforme por nuestros tribunales de justicia, debiendo destacarse la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de diciembre de 2002 que, en aplicación del principio de igualdad, reconoce que, «... el recurrente tiene derecho a que se le reconozca, en la parte proporcional al tiempo servido, la retribución correspondiente a las vacaciones de los magistrados titulares del puesto que desempeñen, tal como se reconoce para los jueces y fiscales sustitutos en el último párrafo del artículo 9.2, del ya citado Real Decreto 391/1989, reformado por el Real Decreto 1378/1991».

Por cuanto antecede, esta Institución considera que existen razones fundadas para reconocer el derecho cuestionado y que, en aras de los principios de eficacia administrativa y de economía procesal, debería evitarse que los interesados soporten la carga de acudir nuevamente a la jurisdicción contenciosa, una vez que, como ha ocurrido en algunos supuestos, los órganos jurisdiccionales se han pronunciado favorablemente en una situación idéntica (Sentencia del Juzgado Central número 1 de Madrid, de 12 de febrero de 2003).

En relación con la situación jurídica individual de algunos ciudadanos que han acudido a la Institución se ha formulado la preceptiva sugerencia, relativa a la percepción de retribuciones por vacaciones no disfrutadas.

No obstante, con carácter general, debe recordarse que ha entrado en vigor el Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regulan las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, teniendo efectos económicos desde el 1 de mayo y estableciendo el régimen aplicable a los magistrados suplentes y a los jueces y fiscales sustitutos, según el cual, por su actuación devengarán las retribuciones básicas, incluidas las pagas extraordinarias (con la única excepción de las remuneraciones correspondientes a la antigüedad) las retribuciones complementarias y las retribuciones especiales que, en su caso, les correspondan.

La Administración ha señalado al respecto que, mediante la reforma legal operada, se han adoptado las medidas oportunas para corregir la situación, a efectos retributivos, de los magistrados suplentes (0312347).

Por lo que respecta a los funcionarios interinos al servicio de la Administración de justicia y su derecho a percibir el abono de determinada cantidad en concepto de vacaciones no disfrutadas, esta Institución ha intervenido en el supuesto planteado por unas ciudadanas que fueron cesadas al quedar reducida la plantilla del juzgado en el que prestaban servicios como oficiales interinas.

En este sentido, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia mantiene el criterio de que no se retribuyen las vacaciones no disfrutadas, de con-

formidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento Orgánico de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia así como, supletoriamente, en el artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles de la Administración del Estado, que regulan el derecho a disfrutar durante cada año completo de servicio activo, de un mes de vacaciones o de los días que en proporción correspondan si el tiempo de servicios fuera menor; sin que de tal previsión pueda deducirse la posibilidad de compensar económicamente las vacaciones no disfrutadas, no pudiendo la Administración, de acuerdo con el principio de legalidad, realizar interpretaciones extensivas añadiendo derechos y obligaciones que el régimen estatutario de los funcionarios no recoge.

Asimismo, dicho centro directivo informa de que siempre se avisa el cese con antelación suficiente para que puedan disfrutar las vacaciones y únicamente, en casos muy excepcionales, cuando por necesidades del servicio resulte imposible su disfrute, en ocasiones se ha pospuesto el cese durante los días necesarios para el disfrute de vacaciones o, si se ha incorporado el titular, se ha hecho un nombramiento de refuerzo durante dichos días, pero como se dice, en casos muy excepcionales.

La situación jurídica individual de las promotoras de estas quejas hace necesario realizar un examen de carácter general sobre el derecho de los funcionarios interinos al servicio de la Administración de justicia a disfrutar de vacaciones anuales retribuidas, así como a evaluar la posibilidad de una compensación o indemnización económica como consecuencia de la imposibilidad material de su disfrute por haberse extinguido una relación funcional de carácter eventual.

Por lo que respecta al derecho a las vacaciones retribuidas, el artículo 40.2 de la Constitución, como uno de los principios rectores de la política social y económica, exige a los poderes públicos que garanticen el descanso necesario en las relaciones de trabajo, mediante las vacaciones periódicas retribuidas.

En este contexto, para dar cumplida efectividad a este mandato constitucional y en virtud de lo dispuesto en el actualmente derogado artículo 456 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —en la actualidad artículo 474.1 de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial— ha de entenderse plenamente aplicable a los funcionarios al servicio de la Administración de justicia el artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964, de 7 de febrero), que reconoce su derecho a disfrutar, durante cada año completo de servicio activo, de una vacación retribuida de un mes, o a los días que en proporción les correspondan si el tiempo servido fue menor.

El artículo 62 del Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al Servicio de la Administración de Justicia, en sintonía con el mandato constitucional así como con la normativa general de la función pública, reconoce el derecho de estos funcionarios a disfrutar durante cada año completo de servicio activo, computado de septiembre a septiembre, de un mes de vacaciones, o a los días que, en proporción les corresponda si el tiempo de servicio fuera menor.

Tales preceptos resultan igualmente de aplicación al personal funcionario interino, dado que conforme a lo previsto en el artículo 59 del citado Reglamento Orgánico, este

personal tendrá los mismos derechos y deberes que los funcionarios, salvo la fijeza en el puesto de trabajo y las mismas retribuciones básicas y complementarias excepto trienios.

Llegados a este punto y no pareciendo existir discrepancias respecto al reconocimiento del derecho a vacaciones retribuidas del personal interino, el problema se plantea cuando dada la situación de provisionalidad de dicho personal, se produce su cese inmediato sin que, constante su relación funcionarial, hubiera podido disfrutar del citado permiso.

A lo anterior hay que añadir que la extinción de la relación de servicio proviene de un acto unilateral de la Administración, por lo que las funcionarias afectadas, al carecer de la información precisa sobre el momento previsible de su cese, que hubiera permitido solicitar el disfrute de sus vacaciones con anterioridad al mismo, no parecen tener la obligación jurídica de soportar las consecuencias que se derivan de una reducción de plantilla como la que se ha producido en este caso y que ha supuesto la pérdida sobrevenida de un derecho constitucional (artículo 40.2 de la Constitución Española) que nace desde el momento en que se inicia una relación de servicios y que por ser consustancial con el estatus jurídico funcionarial, debe ser garantizado frente a cualquier incidente que perturbe o menoscabe su ejercicio.

Desde el punto de vista de la obligación de la Administración de satisfacer el derecho de un funcionario cuando éste ha sido cesado, parece razonable colegir que, en la actualidad, materializar el contenido de dicha obligación deviene imposible. Lo anterior, sin embargo no permite, según criterio de esta Institución, aceptar los argumentos del Ministerio de Justicia cuando afirma que, de acuerdo con el principio de legalidad, la Administración no puede realizar interpretaciones extensivas, añadiendo derechos y obligaciones que el régimen estatutario de los funcionarios no recoge, dado que aunque el citado artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado no contempla la compensación económica, ello no significa que la prohíba, toda vez que lo que se pretende es que se sustituya el derecho a las vacaciones por el abono de una determinada cantidad o, en todo caso, que se indemnice a quien no ha podido disfrutar el período vacacional por haberse extinguido su relación de servicio con anterioridad a la fecha fijada para ejercer tal derecho, ya que de lo contrario podría producirse un enriquecimiento injusto de la Administración. (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 19 junio 2000).

Además, para una mejor argumentación que permita avalar la posición que se sostiene, resulta de referencia citar la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, del Consejo Parlamentario Europeo, que ha derogado la anterior Directiva 93/104/CE, de 23 de noviembre, y que, manteniendo la redacción originaria contenida en ésta última, prevé en su artículo 7.2 que, «... el período mínimo de vacaciones anuales retribuidas no podrá ser sustituido por una compensación financiera, excepto en caso de conclusión de la relación laboral».

Si se examina detenidamente el artículo 1.3 de la citada norma comunitaria, ésta debe ser aplicable a todos los sectores de actividad, privados y públicos, en el sentido que contempla el artículo 2 de la Directiva 89/391/ CEE, debiendo entender que, además de estar dirigida a las relaciones de trabajo de carácter laboral, se expande también al ámbito de la función pública, habida cuenta de la cláusula de excepción que introduce el artículo 2.2 de esta última Directiva, respecto a concretas actividades de los servidores públi-

cos, al expresar que la indicada norma no será de aplicación, «(...) cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil».

Debe añadirse al respecto que, igualmente, existen razones de equidad y de analogía para propiciar una solución que permita resarcir el derecho que reclaman las interesadas, habida cuenta de que, por una parte, podemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 11 del Convenio 132 de la Organización Internacional del Trabajo, de 24 de junio de 1970, al expresar que «toda persona empleada (...) tendrá derecho, al terminarse la relación de trabajo, a vacaciones pagadas proporcionales a la duración del servicio por el que no haya recibido aún vacaciones, a una indemnización compensatoria o a un crédito de vacaciones equivalente».

De otra parte, como ejemplo más cercano, se ha recordado al Ministerio el contenido de lo dispuesto en el citado artículo 141.2 y 3 del Reglamento de la Carrera Judicial, que prevé el derecho de los magistrados suplentes y de los jueces sustitutos a disfrutar de un periodo anual de vacaciones proporcional al tiempo servido, así como el derecho a su compensación mediante el reconocimiento por el Consejo General del Poder Judicial de la retribución correspondiente a los días de vacación no disfrutada, cuando no hubiesen podido disponer del periodo de vacaciones por necesidades del servicio.

Por lo anteriormente expuesto, esta Institución considera que existen argumentos constitucionales y legales para que les sea abonada a las interesadas una compensación económica. Igualmente, con carácter general, se considera que esta indemnización o compensación económica, por motivos de seguridad jurídica, deberá preverse en las normas estatutarias de los funcionarios al servicio de la Administración de justicia.

Como consecuencia de la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en relación con estos aspectos, la Secretaría de Estado de Justicia ha expresado que, si bien hasta ahora la Administración se ha limitado a aplicar la normativa vigente, dado que le parece evidente que en virtud del principio de vinculación positiva a la legalidad no podía hacer otra cosa, se acepta la indicada recomendación y se afirma que se adoptarán las medidas necesarias para que en las normas estatutarias de los funcionarios al servicio de la Administración de justicia se prevea la posibilidad de que se haga la correspondiente liquidación de vacaciones, cuando éstas no puedan disfrutarse, en los casos en que se extinga la relación laboral (0313238 y (0314148).

La denominación de los nuevos cuerpos al servicio de la Administración de justicia y las nuevas exigencias de titulación contenidas en la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, han provocado algunas situaciones de conflicto en el personal que aspira a ocupar una plaza en régimen de interinidad, dado que, en aplicación de las Instrucciones remitidas por la Subdirección General de Medios Personales al servicio de la Administración de justicia a las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia, determinados aspirantes no han podido acceder a una plaza, habida cuenta de que, conforme a dicha instrucciones, los nombramientos de interinos por vacante habrán de realizarse con la denominación de los nuevos cuerpos y exigirse la titulación académica que se determina para el acceso a los mismos.

En relación con esta cuestión, una vez que se ha examinado la disposición transitoria decimotercera de la citada Ley 19/2003, se aprecia que la misma prevé un periodo transitorio con la finalidad de regularizar la situación de los funcionarios interinos que estén desempeñando un puesto de trabajo en virtud de nombramiento, como la de aquellas personas que se encuentren en expectativa de nombramiento.

Teniendo en cuenta que la nueva normativa en materia de funcionarios interinos aún no ha sido dictada y que, por lo tanto el periodo transitorio fijado para un máximo de dieciocho meses aún no ha terminado, podría entenderse que el legislador ha previsto la citada regularización que contempla la indicada disposición transitoria decimotercera, para que los interinos que se encuentran en las correspondientes bolsas de trabajo, así como los que se prestan servicios en la actualidad, pudieran adaptarse paulatinamente a las nuevas titulaciones que imponen los nuevos cuerpos que han sido creados por la citada Ley Orgánica.

Una interpretación distinta de la anterior, que permitiera cesar *ipso facto* a estos funcionarios interinos o excluir a los aspirantes de las bolsas de trabajo sin posibilidad de ser nombrados por carecer, de forma sobrevenida, de los requisitos de titulación que impone la nueva normativa, no resulta conciliadora con la finalidad y el sentido de la citada norma transitoria, que textualmente ha postulado un régimen transitorio de los funcionarios interinos al objeto de, «... garantizar que las necesidades del servicio de la justicia queden suficientemente cubiertas».

La Administración ha informado al Defensor del Pueblo de que los aspirantes que estaban en la correspondiente bolsa pero no tenían la titulación requerida quedaban en una bolsa paralela a la espera de que, mediante modificación de la Orden del Ministerio de Justicia de 10 de marzo de 2000, sobre selección, propuesta y nombramiento de funcionarios interinos, se les regularizase, para que pudieran pasar a integrarse en la bolsa de interinos en la que se exigía la titulación inmediata inferior, según el orden de puntuación.

Al no existir acuerdo con las organizaciones sindicales más representativas, la provisionalidad de dichas instrucciones se ha mantenido hasta el 7 de junio de 2004, fecha en la que se ha dictado una instrucción de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia que permite la incorporación, al lugar que les correspondiera, de los aspirantes que se encontraban en las citadas bolsas paralelas, al objeto de que fueran nombrados interinos, aunque no estuvieran en posesión de la titulación a que se refiere el citado artículo 475. Dicha instrucción fue negociada con acuerdo de las organizaciones sindicales.

En definitiva, tal como proponía esta Institución, la situación planteada ya ha sido resuelta mediante la citada instrucción de 7 de junio de 2004, permaneciendo dicho criterio hasta tanto se dicte la nueva normativa reguladora de las bolsas de interinos (0414113).

Por lo que respecta al reconocimiento de los méritos para acceder a los cuerpos al servicio de la Administración de justicia, resulta interesante destacar la problemática surgida como consecuencia de la falta de valoración del valenciano en pruebas de acceso al cuerpo de secretarios judiciales a través del sistema de promoción interna.

En la queja formulada por un aspirante a dichas pruebas se afirmaba que la actuación del tribunal calificador se había realizado de acuerdo con unos criterios de valoración elaborados previamente por escrito, en los que, respecto al apartado 1.6 de la Orden de 29 de mayo de 1995, se había realizado una interpretación excluyente al expresar que sólo se tendrían en cuenta los cursos de idiomas referidos a idiomas extranjeros, no siendo valorables los cursos referidos a lenguas oficiales de comunidades autónomas.

Podría deducirse del escrito del interesado que la actuación del tribunal calificador, excluyendo la valoración del conocimiento del idioma valenciano, se habría llevado a cabo en atención a la elaboración de unos criterios de interpretación del mérito que no tiene acogida en el Reglamento Orgánico de los secretarios judiciales, como tampoco en la norma reguladora de estas convocatorias, por lo que se consideraba que se habría producido una quiebra de los principios constitucionales de legalidad, igualdad y de jerarquía normativa.

Esta misma fundamentación es la que se trasladó a la Secretaría de Estado de Justicia, solicitándole que informara de cuáles eran las razones que permitían motivar que, en el acceso al cuerpo de secretarios judiciales por el turno de promoción interna, la lengua oficial de una Comunidad autónoma no se evaluase como mérito en los términos en que, con carácter general se recoge en el apartado 1.6 de la Orden de 29 de mayo de 1995, así como en el artículo 18 h) del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, aprobado por Real Decreto 429/1988, de 29 de abril.

En relación con los aspectos indicados, la Administración de justicia ha expresado que, tras la reciente entrada en vigor de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el sistema de selección del personal funcionario al servicio de la Administración de justicia ha quedado modificado en su libro VI, estableciéndose un contenido de temario y de las pruebas a realizar único para cada cuerpo en todo el territorio del Estado, salvo las pruebas que puedan establecerse para la acreditación del conocimiento de la lengua y del derecho civil foral o especial, que tendrán carácter optativo y, en ningún caso, serán eliminatorias.

Asimismo, las pruebas selectivas se convocarán y resolverán por el Ministerio de Justicia y se realizarán de forma territorializada y los temarios y las bases de la convocatoria serán elaboradas por la Comisión de Selección de Personal y aprobados por el Ministerio de Justicia, previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas, bases que, según dispone el artículo 483 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, vincularán a la Administración y a los tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas.

Por lo que se refiere al cuerpo de secretarios judiciales, el título II del libro V de la citada Ley Orgánica, regula el estatuto de personal de dichos funcionarios, estableciendo, en esta materia, que serán seleccionados mediante convocatoria del Ministerio de Justicia, a través de los sistemas de oposición y, excepcionalmente, concurso-oposición libre, reservándose el 50 por 100 de las plazas vacantes para su provisión por promoción interna mediante el sistema de concurso-oposición, por los funcionarios de carrera del cuerpo de gestión procesal y administrativa que lleven, al menos, dos años de servicios efectivos, en la forma que dispone la Ley Orgánica y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen.

Actualmente se está elaborando el proyecto de reglamento orgánico del cuerpo de secretarios judiciales, instrumento jurídico que desarrollará reglamentariamente las previsiones contenidas para este cuerpo en la Ley Orgánica del Poder Judicial y específicamente la valoración de los méritos en cuanto al conocimiento de las lenguas vernáculas (0306202).

Por lo que respecta a los procesos selectivos, esta Institución ha recibido un considerable número de quejas en las que se ha dejado constancia del retraso que se ha producido en los nombramientos y adjudicación de destinos de los funcionarios de carrera que aprobaron las oposiciones para ingreso en los cuerpos de oficiales y auxiliares de la Administración de justicia, convocadas, respectivamente, mediante Órdenes del Ministerio de Justicia 1194/2002 y 1276/2002, ambas de fecha 30 de abril de 2002.

Los comparecientes expresaban que, pese a que habían superado los citados procesos selectivos en junio del año 2003, en el mes de febrero del año 2004, todavía no habían obtenido el correspondiente nombramiento como funcionarios de carrera y, por lo tanto, no habían podido acceder a su primer destino con carácter forzoso en los términos que establece el artículo 23 del Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al servicio de la Administración de Justicia.

La Secretaría de Estado de Justicia expresó al respecto que, por Orden de 3 de noviembre de 2003, se convocó concurso general de traslado de plazas vacantes para los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de justicia, tanto en el ámbito gestionado por el Ministerio de Justicia como de las comunidades autónomas que han asumido competencias. En dicho concurso, se tenían que haber incluido solamente las plazas vacantes y no las que habían resultado desiertas en concursos anteriores, ya que, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica que se encontraba vigente en el momento de la convocatoria, éstas debían reservarse a los funcionarios de nuevo ingreso; sin embargo, la Comunidad Autónoma de Cataluña llegó a un acuerdo con los sindicatos más representativos e incluyó en la citada convocatoria, además de las plazas vacantes, las desiertas.

El resto de comunidades autónomas y el Ministerio de Justicia, en su ámbito territorial, reservaron las plazas desiertas resultantes de concursos anteriores para los aspirantes aprobados en la citada oferta de empleo del año 2002.

Ante la falta de plazas desiertas en dicha Comunidad autónoma, la Secretaría de Estado comunica que, una vez que entró en vigor la Ley 19/2003, de 23 de diciembre, se planteó a los órganos competentes de dicha Comunidad la posibilidad de ofertar a los aspirantes aprobados parte de las plazas vacantes que habían salido a concurso, ya que la citada Ley permite esta posibilidad (artículo 488.3), aunque el destino adjudicado al funcionario de nuevo ingreso tendría carácter provisional, correspondiendo esta facultad a dicha Comunidad autónoma, previa negociación con las organizaciones sindicales.

Ahora bien, ante la inminente publicación de la resolución provisional del concurso de traslados, que se preveía entonces que se produciría a principios del mes de mayo de 2004 y la más que probable resolución definitiva de dicho concurso en el mes de junio, el citado Departamento manifestaba que no parecía aconsejable, en esa fecha, optar por

la solución que ofrece el referido artículo 488.3 de la citada Ley Orgánica, ya que, al mismo tiempo que se resolvía el indicado concurso, se podía publicar la oferta de plazas que resultasen desiertas en el concurso para los aspirantes aprobados.

Pese a las anteriores argumentaciones, el concurso de traslados se resolvió finalmente por el Ministerio de Justicia mediante la Orden 2056/2004, de 14 de junio. Posteriormente, en el mes de julio, mediante las Órdenes 2534/2004 y 2535/2004, ambas del día 16, se ha hecho pública la relación de plazas correspondientes al ámbito de la Península y Baleares, que se ofrecen a los aspirantes aprobados en las pruebas selectivas para ingreso en el cuerpo de oficiales y auxiliares de la Administración de justicia.

Esta Institución ha apreciado que, desde que los aspirantes superaron dichos procesos selectivos, ha transcurrido más de un año hasta que se ha hecho pública la relación de plazas y más de dos años desde que fueron convocados dichos procesos, lo que implica una dilación que no se compadece con el principio de buena administración que debe regir en el funcionamiento de las Administraciones públicas (0402248, 0407404, 0405539, 0407402, 0410381, 0410662, 0411561 y 0411846).

Por otra parte, y en relación con el concurso de traslados convocado mediante la Orden de 3 de noviembre de 2003, al que se ha hecho referencia anteriormente, se han recibido quejas cuestionando la tardanza en resolverse el mismo.

La Secretaría de Estado de Justicia ha comunicado que las dificultades presentadas que han provocado dicho retraso obedecían al elevado número de puestos ofertados y solicitados, situación que motivó que, además de los datos de la instancia, resultase necesario grabar los puestos de trabajo solicitados.

Es de esperar que estos problemas estructurales no sean reincidentes y que los procesos de movilidad se resuelvan en un tiempo razonable (0411671).

17.5. Personal de instituciones penitenciarias

Continúan recibándose quejas de mujeres aspirantes al cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias cuestionando la diferencia de plazas convocadas en la escala femenina y en la masculina.

En relación con las mismas, se ha trasladado a las interesadas lo que en su momento esta Institución expuso en su Informe anual correspondiente al año 2001, en el que sustancialmente se expresaba que, desde el año 1995 se estaba tramitando ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias determinadas quejas de ciudadanas exponiendo su disconformidad con la existencia de dos escalas en el cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, una para mujeres y otra para hombres, y los efectos que ello lleva aparejados en las convocatorias de las pruebas selectivas para el acceso a dicho cuerpo, lo que las afectadas entendían que suponía una vulneración de derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos (página 164 de aquel Informe).

Sobre estos aspectos y una vez que la Institución formuló una recomendación en la que se solicitaba que se llevase a cabo la modificación normativa que permitiera unificar ambos cuerpos de forma que, únicamente, existiera un cuerpo especial y otro cuer-

po de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, el Ministerio del Interior ha comunicado que, pese a estimar necesario, por el momento, mantener una separación de escalas por razón de sexo en el cuerpo de ayudantes, ha cursado a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias las instrucciones oportunas para que estudie los efectos de gestión que conllevaría la supresión de las dos escalas del mencionado cuerpo (0317099).

En otro orden de cosas, ha comparecido ante esta Institución un grupo de funcionarias de Instituciones Penitenciarias que prestan servicio en el centro penitenciario de Badajoz.

Las interesadas denunciaban la situación, a su juicio, degradante, en que debían desempeñar sus funciones, habida cuenta de las pésimas condiciones en que afirmaban que se encontraban los distintos departamentos de ese centro penitenciario en los que estaban ubicadas.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha matizado algunas de las afirmaciones formuladas por las funcionarias reclamantes, señalando que, no obstante, se habían cursado las recomendaciones oportunas a la dirección del centro, a fin de que esmerase su trato con las funcionarias, en aras de conseguir un satisfactorio clima laboral.

Como quiera que se ha producido un cambio en la dirección del centro, los datos de contraste que han aportado las interesadas han permitido conformar una visión más completa del problema planteado, el cual parece reconducirse a la búsqueda de un entendimiento con la nueva dirección, a través de un diálogo constructivo que permita mejorar sus condiciones laborales (0412182).

17.6. Personal al servicio de la Administración militar

Los militares de complemento y los militares de tropa y marinería que han cesado en su relación de servicios profesionales conforme a lo establecido en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, continúan compareciendo ante esta Institución expresando el desgaste personal y familiar que les ha generado dicha situación.

Cabe destacar que un cabo del Ejército de Tierra expuso que en el mes de diciembre de 2003, pocos días antes de causar baja en las Fuerzas Armadas por finalización de su compromiso, sufrió un accidente, por lo que solicitó que se procediera a la apertura de un expediente de pérdida de condiciones psicofísicas tras las lesiones sufridas, resolviéndose por la autoridad militar competente que pasara un reconocimiento médico al objeto de dictaminar si existía o no insuficiencia de condiciones psicofísicas, indicando que, si del dictamen médico se deducía que cumplía con lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 944/2001, se procedería a la apertura del citado expediente.

El afectado exponía que al finalizar, el 31 de diciembre de 2003, su relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas y encontrarse en ese momento de baja médica por haber sufrido el accidente antes descrito, al acreditar su situación legal de desempleo y solicitar las prestaciones que por tal concepto le correspondían por ley, ni el Instituto Social de las Fuerzas Armadas ni el Instituto Nacional de la Seguridad Social se hacían cargo de su situación.

Solicitado un informe a la Subsecretaría de Defensa, se indicó que, tras el reconocimiento médico efectuado, se dedujo que la lesión padecida no era definitiva, y puesto que es condición imprescindible que la lesión suponga una insuficiencia de condiciones psicofísicas y que además sea definitiva para poder proceder a la incoación de expediente de pérdida de aptitud psicofísica, según lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 944/2001, de 3 de agosto, se acordó que en tanto dicha lesión no fuera definitiva no procedía el inicio del procedimiento.

Asimismo la Administración militar indicaba que el Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en su artículo 3.1 apartado c), vincula la obligatoriedad de permanecer en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de los militares profesionales de tropa y marinería, al mantenimiento de su relación de servicios con las Fuerzas Armadas, de tal manera que finalizada dicha vinculación profesional, se produce la baja automática en el citado régimen especial, por lo que el militar afectado fue dado de baja en el Instituto Social de las Fuerzas Armadas con fecha 31 de diciembre de 2003.

Continuaba señalando el informe que, en principio, le cabía solicitar al amparo del artículo 43 del Real Decreto 984/1992, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Tropa y Marinería de las Fuerzas Armadas y del artículo 158 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, que reconocen el derecho a la prestación de desempleo. Sin embargo, los términos en que se encuentra regulado tal derecho, por los artículos 203.1 y 222.1 de la Ley General de la Seguridad Social, Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido, obligaban al Instituto Nacional de Empleo a denegar la prestación económica, en tanto en cuanto mantuviera el afectado una situación de baja médica, no estando tampoco en disponibilidad de encontrar un nuevo trabajo.

En relación a ello y dado que en la normativa que regula el régimen de personal de las Fuerzas Armadas no se contempla la situación de incapacidad temporal, la Administración indicó que no se consideraba una interpretación razonable que el Servicio Público de Empleo Estatal diera el mismo tratamiento a los ex militares que habían causado baja mientras estaban rebajados para el servicio o padecían una insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas, que a los trabajadores civiles que presentaban una incapacidad temporal, no permitiéndose a los primeros su inscripción como desempleados en las oficinas del mencionado Instituto, lo que impedía que pudieran beneficiarse de la protección por desempleo reconocida en la Ley 17/1999, si bien se manifestaba que ese Departamento se había puesto en contacto con el Servicio Público de Empleo Estatal, con la finalidad de que se procurara, dentro de lo legalmente admisible, que el interesado pudiera percibir las correspondientes prestaciones por desempleo.

Analizado el contenido del informe transcrito, esta Institución puso de manifiesto ante la Subsecretaría de Defensa que, puesto que el Instituto Social de las Fuerzas Armadas no se hacía cargo de estas situaciones, ya que en el ámbito de ese Departamento no había una solución para estos supuestos, ello suponía la existencia de un vacío legal a este respecto.

Habida cuenta de lo anterior, se consideró oportuno recomendar al citado órgano superior que se realizaran, en el ámbito de sus competencias, las actuaciones necesarias que permitiesen, en el plazo más breve posible, la aprobación de una nueva normativa o

la modificación de la actualmente vigente, a fin de que se posibilitara que los militares que estando de baja médica por insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas finalizaran su compromiso con las Fuerzas Armadas, pudieran percibir las prestaciones a las que tenían derecho de conformidad con la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, y no quedaran, tras años de prestación de servicios profesionales, en situación de desamparo (0408965).

Al igual que en el Cuerpo de la Guardia Civil, durante este año hay que destacar actuaciones que ponen de relieve los cambios que es preciso realizar en el ámbito de las Fuerzas Armadas como consecuencia de la creciente incorporación de las mujeres en el Ejército profesional, en concreto respecto a la reserva de destino tras el periodo de excedencia voluntaria para atender al cuidado de un hijo, así como al alcance del disfrute de dicho derecho en el supuesto de parto múltiple.

El artículo 141.1. letra *e*) de la ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, establece que los militares de carrera y los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter permanente pasarán a la situación de excedencia voluntaria cuando lo soliciten para atender al cuidado de los hijos, por naturaleza o adopción. En este supuesto tendrán derecho a un período de excedencia voluntaria no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, a contar desde la fecha de nacimiento de éste. Los sucesivos hijos darán derecho a un nuevo período de excedencia que, en su caso, pondrá fin al que vinieran disfrutando. Este derecho no podrá ser ejercido por el padre y la madre simultáneamente.

El apartado 2 del citado precepto dispone que este supuesto también será de aplicación a los militares de complemento y a los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter temporal, y el apartado 6 del mismo establece que el militar profesional que solicite el pase a la situación de excedencia voluntaria por la causa de la letra *e*) del apartado 1 de este artículo podrá hacerlo por el tiempo que estime oportuno, con el límite máximo de tres años.

Por otra parte, el Real Decreto 431/2002, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar Profesional, establece en su artículo 19, apartado *c*), como causa de cese en los destinos, con carácter general, el pasar a la situación de excedencia voluntaria. Cuando el pase a dicha situación sea por las causas *a*) o *e*) del apartado 1 del artículo 141 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, se reservará el destino por un tiempo de seis meses. Quien cese en esta situación dentro de este plazo se reincorporará a su destino.

Es decir, que en el supuesto de excedencia voluntaria para atender al cuidado de un hijo, se reserva el puesto de trabajo, o destino en este caso, durante los seis primeros meses de encontrarse en dicha situación.

En este orden de cosas, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, dictada para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, reforma el artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la cual tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones públicas no incluido en su ámbito de aplicación, estableciendo que los funcionarios tendrán derecho a un período de excedencia de duración no superior a

tres años para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción o acogimiento permanente o preadoptivo, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa.

Continúa estableciendo este precepto que el período de permanencia en esta situación será computable a efectos de trienios, consolidación de grado personal y derechos pasivos. Durante el primer año, los funcionarios tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo que desempeñaban. Transcurrido este período, dicha reserva lo será al puesto en la misma localidad y de igual nivel y retribución.

Es decir, que durante el primer año de duración de la excedencia voluntaria para cuidado de un hijo los funcionarios tendrán derecho al puesto de trabajo que desempeñaban y, una vez transcurrido éste, dicha reserva lo será al puesto en la misma localidad y de igual nivel y retribución.

El marido de una militar manifestó que su esposa, al haber solicitado durante un año pasar a la situación de excedencia voluntaria para el cuidado de su hija, había perdido su destino ya que el mismo únicamente se reservaba por un periodo de seis meses al pasar a dicha situación.

A la vista de la normativa aludida, esta Institución expuso ante la Subsecretaría de Defensa que se producía una discriminación de los miembros de las Fuerzas Armadas, a la hora de establecer el derecho a que se les reservara el destino por excedencia para cuidado de un hijo durante el primer año. En este sentido, y a mayor abundamiento, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en su disposición adicional primera, amplía el período de reserva del puesto de trabajo en los supuestos de excedencia por cuidado de hijos, añadiendo un nuevo párrafo al artículo 29, apartado 4, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, estableciendo que en el caso de la excedencia prevista en el párrafo 1 del presente título, el derecho a la reserva del puesto de trabajo durante el primer año a que se refiere el párrafo anterior se extenderá hasta un máximo de quince meses, cuando se trate de miembros de unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa de categoría general, y hasta un máximo de dieciocho meses, si tienen la condición de familia numerosa de categoría especial.

En consecuencia con lo anterior, y conociendo esta Institución que es preocupación constante de ese Departamento establecer condiciones que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral de los militares profesionales y adoptar medidas respecto a la protección y asistencia necesarias para poder asumir las responsabilidades familiares y laborales de los miembros de las Fuerzas Armadas, se recomendó que se dictaran las instrucciones oportunas para que se ampliara a un año el periodo por el que se reserva el destino a los militares profesionales que solicitasen pasar a la situación de excedencia voluntaria para cuidado de un hijo, debiendo modificarse, en consecuencia, la redacción del artículo 19 del Real Decreto 431/2002, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar Profesional. La citada recomendación ha sido aceptada (0412836).

En estrecha relación con lo expresado, una oficial del Ejército del Aire puso de manifiesto que había dado a luz a gemelos, indicando que, cuando finalizó el periodo de baja

por maternidad, solicitó excedencia voluntaria para el cuidado de uno de sus hijos por un periodo de seis meses, para no perder su destino, señalando que solicitó disfrutar de otro periodo de seis meses de excedencia voluntaria para el cuidado de su segundo hijo gemelo, petición que le había sido denegada por el Ministerio de Defensa.

En la resolución denegatoria se ponía de manifiesto que el citado artículo 141.1 e) no reconoce el derecho a tantos períodos de excedencia por razón de cuidado de hijos como número de hijos nacidos de un parto múltiple, sino un único período de excedencia cuya duración máxima no puede exceder de tres años. Analizada la citada respuesta, esta Institución consideró que tal interpretación pudiera ser restrictiva del derecho reconocido en el citado precepto, pues con la misma se estaría limitando el ejercicio del derecho a disfrutar del período de excedencia voluntaria para atender al cuidado de los hijos por uno sólo de los hijos nacidos de un parto múltiple cuando, de acuerdo con el contenido del citado artículo, cada uno de los hijos da derecho a disfrutar de esa modalidad de excedencia, pues el sujeto causante del derecho es el hijo y no la madre, si bien el ejercicio del mismo tiene el límite del plazo de tres años desde la fecha de su nacimiento.

Asimismo el informe de la asesoría jurídica del Cuartel General del Ejército del Aire en el que se basaba la citada resolución, indicaba que la Dirección General de Personal había señalado que en los supuestos de partos múltiples la reserva de destino se producía desde la fecha inicial del parto sin que las sucesivas peticiones de pase a situación de excedencia por cuidado de hijos nacidos en el mismo parto múltiple generasen nuevos derechos a reserva de destino o modificaran la fecha de arranque de sus efectos legales.

A este respecto, se debe tener en cuenta que el Real Decreto 431/2002, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar Profesional, establece que en el supuesto de excedencia voluntaria para atender al cuidado de un hijo se reserva el puesto de trabajo o destino desde que se comienza a disfrutar de esta modalidad de excedencia, y no desde la fecha inicial del parto como se interpretaba en el citado informe.

En este orden de cosas, y tras acceder esta Institución a la respuesta que el Ministerio de Administraciones Públicas emitió a la consulta formulada por una funcionaria pública respecto a si en el supuesto de parto gemelar cabría iniciar una nueva situación de excedencia por cuidado de hijos con reserva de puesto de trabajo una vez finalizado el período de excedencia de un año con reserva al puesto, en la que el citado Departamento ministerial ponía de manifiesto que del análisis del artículo 19 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, dictada para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, se desprendía que el inicio del derecho a disfrutar de esta modalidad de excedencia coincidía con la fecha de nacimiento del hijo o hijos y se agotaba una vez transcurridos tres años desde esa fecha y, por otra parte, que el período de excedencia quedaba vinculado a cada sujeto causante.

A juicio de esta Defensoría, en efecto, el derecho a disfrutar del período de excedencia voluntaria en esta modalidad se computa desde el momento del nacimiento del hijo o hijos hasta que finalice el trascurso de tres años, por lo que en el supuesto de parto múltiple cada uno de los hijos genera el citado derecho desde su nacimiento hasta que transcurran tres años y el ejercicio de tal derecho queda vinculado a cada sujeto causante

es decir, a cada uno de los hijos y, por tanto, el derecho a la reserva del puesto se refiere al que del mismo se haga uso durante el período de tres años a que dé lugar el período de duración de la excedencia.

En consecuencia con lo anterior, el período de excedencia que había venido disfrutando la compareciente estaba vinculado a uno sólo de los hijos, por lo que el segundo hijo gemelo tenía igual derecho a generar un nuevo período de reserva en aplicación de esta modalidad de excedencia voluntaria, con el límite del citado transcurso de tres años desde la fecha de su nacimiento, por lo que se consideró oportuno sugerir al Ministerio de Defensa que en vía de recurso se resolviera la petición formulada por la interesada en el sentido de que le fuera reservado su destino durante el período correspondiente al disfrute de la modalidad de excedencia voluntaria para el cuidado de su segundo hijo.

Asimismo, se recomendó que en los supuestos de parto múltiple se reconocieran tantos períodos de reserva de destino como hijos nacidos en ese parto cuando se disfrutara de la modalidad de excedencia voluntaria para cuidado de hijos, iniciándose el cómputo del ejercicio de tal derecho con la fecha de nacimiento y agotándose una vez transcurridos tres años desde esa fecha (0420586).

En otro orden de cosas, un cabo primero permanente del Ejército de Tierra expuso que, por resolución de la Subdirección del Servicio Militar, se le había modificado la fecha de antigüedad de su empleo, por lo que presentó recurso de alzada, recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional y varias solicitudes ante diversas autoridades militares y como resultado, indicaba que ahora tenía dos antigüedades que la Administración le aplica en cada caso a su criterio, la real en el empleo y la asignada, de acuerdo con el tiempo efectivo de servicio.

Analizada la documentación aportada por el compareciente, se observaba que no había quedado suficientemente aclarado en las respuestas dadas por la Administración militar las cuestiones que éste planteaba, por lo que, habida cuenta de que la propia Audiencia Nacional afirmaba que la resolución administrativa de referencia no exponía con suficiente claridad la diferencia entre la antigüedad en el empleo y el tiempo de servicios efectivos y de que el mismo órgano jurisdiccional expresaba que pudiera haber sido deseable que existiera una norma reglamentaria «que dé solución uniforme al problema planteado», manifestando a continuación que «no por ello deja la Administración de ser competente para resolver las cuestiones planteadas, sin perjuicio de que los Tribunales puedan, tanto en uno como en otro caso, controlar la conformidad a Derecho de esas actuaciones administrativas», se sugirió a ese Centro directivo que se aclarara por escrito al interesado qué efectos tendrán la antigüedad real en el empleo y la antigüedad asignada y cuál de ellas debía ser aplicada en cada una de las situaciones en que ésta interviniera y, en concreto, respecto al nombramiento de las distintas guardias. Dicha sugerencia ha sido aceptada (0416167).

Esta Institución inició una investigación ante la Dirección General de Personal de la Armada ya que un militar exponía que, habiendo formulado una solicitud ante el citado organismo a efectos de que le fuera asignada determinada retribución, a pesar de haber transcurrido seis meses, no había obtenido respuesta, señalando que únicamente recibió un oficio de la Subdirección General de Planificación y Costes de Recursos Humanos de la citada Dirección General en el que se le comunicaba que, en virtud de la disposición

adicional segunda del Real Decreto 662/2001, de 22 de junio de 2001, si en el plazo de seis meses no recibía ninguna notificación se consideraba que se estimaba su solicitud. Asimismo, se le comunicó que de conformidad con los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, se interesaban informes para el trámite de la resolución, por lo que quedaba interrumpido el plazo de emisión de la misma según el artículo 42.5 c) de la citada Ley.

La Jefatura de Personal de la Armada informó que la instancia formulada por el militar se cursó a la Subsecretaría de Defensa, señalando que posteriormente la Subdirección General de Planificación y Costes de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa, remitió escrito a la citada Jefatura, solicitando información sobre la situación del interesado a efectos retributivos, y considerando que el asunto era competencia de la Dirección de Asuntos Económicos de la Armada, se trasladó a este organismo, remitiéndose después junto con el informe solicitado a la Subdirección General de Planificación y Costes de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa.

Analizados detenidamente los informes de la Administración militar, lo cierto es que la resolución a la solicitud formulada por el interesado había sido dictada dos años más tarde. Asimismo, se desprende que los distintos órganos que habían intervenido no se habían coordinado correctamente, por lo que esta Institución recordó a la Administración militar, por una parte, el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Asimismo, se consideró oportuno poner de manifiesto que, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, la Administración sirve a los intereses de los ciudadanos, no debiendo repercutir las deficiencias en su actuación sobre los mismos, lesionando sus legítimos derechos y también se le recordó el deber legal que, de acuerdo con lo que dispone la citada Ley 30/1992, incumbe a las Administraciones públicas, de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (0306371).

17.7. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

17.7.1. Cuerpo Nacional de Policía y Policía Local

Se han realizado actuaciones con diversos ayuntamientos sobre los problemas que afectan a sus policías locales.

Un policía local del Ayuntamiento de Elda (Alicante) expuso que en otros municipios de la Comunidad Valenciana los policías locales que participaban en procesos selectivos por promoción interna, al asistir al curso presencial obligatorio, que se celebra en la Academia de la L' Eliana, Valencia, una vez superado el concurso-oposición, recibían, además del sueldo, dietas añadidas, mientras que los funcionarios de la policía local de ese municipio no recibían ninguna dieta de estancia, lo que en ocasiones ha podido conllevar que no se presentasen los afectados a estas convocatorias, al no poder sufragar los gastos de estancia en una localidad distinta de la de su residencia durante la duración del citado curso.

Iniciada la oportuna investigación, la corporación municipal indicó que, además de las retribuciones reguladas en la legislación vigente para los funcionarios en prácticas de la Policía Local, no se tenía previsto abonar ningún tipo de dietas por la asistencia a este curso obligatorio.

Esta Institución puso de manifiesto al Ayuntamiento de Elda que los funcionarios públicos cuentan con la promoción interna para poder ascender dentro de los cuerpos, escalas y subescalas a los que pertenecen, o cambiar de destino en ellos, como parte de su carrera administrativa.

Tal y como está concebida la promoción interna, la misma constituye un derecho de todos los funcionarios fijos o de carrera y, además, es una obligación de todas las Administraciones públicas promoverla.

En el caso concreto planteado, preocupaba a esta Institución que habiendo adoptado esa Administración local la decisión de cubrir una vacante por el sistema de promoción interna, el interesado, en caso de superar el concurso oposición, no podría acceder a la misma por razones exclusivamente económicas, ya que, al tener cargas familiares, no podía asumir los gastos de estancia para asistir al curso de formación, que constituye la parte final de este proceso selectivo.

Por tanto, si este derecho a promocionar no se puede hacer efectivo por razones económicas, se quiebra con ello la posibilidad del propio ejercicio del derecho, devaluándolo, lo que afectaría a la igualdad entre funcionarios públicos en el acceso a la promoción interna.

Por ello, con el fin de que todos los policías locales pudieran acceder en igualdad de oportunidades a los procesos selectivos que convocara esa corporación municipal por promoción interna, y no exclusivamente aquellos que dispusieran de los medios económicos necesarios para costearse el desplazamiento al citado curso, se recomendó al Ayuntamiento de Elda que dictara las instrucciones oportunas para que la decisión de que se destinase una vacante a su provisión por promoción interna se acompañara de otras medidas complementarias, a los efectos de que no se produjeran entre los funcionarios situaciones discriminatorias o excluyentes, basadas en la desigualdad económica, de forma que el ejercicio de tal derecho no se viera devaluado.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Elda señalaba que, en tanto en cuanto por la Administración autonómica se dictaran normas encaminadas a subsanar estos agravios comparativos, la Corporación tenía previsto abordar esta problemática en el marco de la negociación colectiva de los futuros acuerdos y pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios a su servicio, de lo que se deducía la aceptación de la recomendación formulada, si bien se han continuado actuaciones, a fin de que se mantenga informada a esta Institución de los acuerdos a los que se llegue en el marco de la citada negociación colectiva (0309194).

La disposición adicional primera del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, dispone que cuando se incoe un expediente disciplinario a un funcionario que ostente la condición de delegado sindical, delegado de personal o cargo electivo a nivel provincial, autonómico o estatal en las organizaciones sindicales más representativas, deberá notificarse dicha incoación a la correspondiente sección

sindical, junta de personal o central, según proceda, a fin de que puedan ser oídas durante la tramitación del procedimiento.

En relación con esta cuestión, un sindicato policial denunció que el Ayuntamiento de Madrid no comunicaba a las secciones sindicales la incoación de expedientes disciplinarios a los policías municipales que ostentaban los cargos mencionados, por lo que no conocían ni, por tanto, podían emitir informes en los procedimientos disciplinarios en defensa de los mismos, lo que suponía no respetar la garantía reconocida legal y reglamentariamente para el cuerpo de policía municipal de Madrid.

Solicitado el oportuno informe, el Ayuntamiento de Madrid señaló que la incoación del expediente disciplinario al que hacía referencia el sindicato compareciente se originó con motivo de ser denunciado el funcionario de policía en vía judicial, indicando que para las faltas graves y muy graves, el decreto de incoación con nombramiento de instructor es el primer paso de la incoación de un expediente disciplinario, e inmediatamente de dictarse el mismo se comunica al interesado para que pueda, en su caso, recusar, siendo esta notificación, en supuestos como el planteado, el primer conocimiento que el afectado tiene de la incoación del procedimiento disciplinario.

Asimismo indicaba que si el interesado no es citado a declarar, porque se ha paralizado el expediente disciplinario hasta que recaiga resolución judicial, el instructor del procedimiento no tendría conocimiento de su condición de delegado sindical y, por consiguiente, no podría cumplir lo que establece la citada disposición adicional primera del Real Decreto 33/1986, de comunicar dicha incoación a la sección sindical, alegando esa corporación municipal que sería, una vez que compareciera el afectado y alegara esa condición, cuando debería comunicarse la misma.

Esta Institución puso de manifiesto a ese Ayuntamiento que del citado precepto no se deducía, en ningún caso, que tuviera que ser el propio interesado el que comunicara al instructor del procedimiento disciplinario que ostentaba la condición de delegado sindical, delegado de personal o cargo electivo, como parecía desprenderse del contenido del informe remitido, sino que, una vez que se adopte la propuesta de incoación de expediente disciplinario, el decreto de incoación con nombramiento de instructor debe ser notificado de forma paralela al interesado y al correspondiente órgano de representación, según corresponda, pues si, tal y como se ha expresado, esa notificación es el primer conocimiento que el afectado tiene de la incoación del procedimiento, de igual manera y al mismo tiempo tiene que notificarse a la correspondiente sección sindical, junta de personal o central sindical, pues en caso contrario se podría estar produciendo indefensión, e incumplándose el mandato contenido en la norma, independientemente de que, en casos como el presente, el expediente disciplinario se paralice hasta tanto recaiga resolución judicial.

Al hilo de lo anterior, esta Defensoría considera que, en los actos preparatorios de la incoación del procedimiento disciplinario, al consultarse y recopilarse los antecedentes y datos sobre el funcionario en concreto y los hechos y circunstancias acaecidos, debe constar en su expediente personal si éste ostenta alguna de las condiciones mencionadas en el citado precepto para, en su caso, y de forma paralela, por ser parte legitimada, comunicarse dicha incoación al órgano de representación, según proceda, y con ello atender a los principios de coordinación y eficacia administrativa.

Igualmente, se estima que los responsables de las unidades de personal debían conocer con carácter general, en cualquier circunstancia, qué funcionarios ostentan la citada representación, para un efectivo cumplimiento de las obligaciones que competen a la Administración y una mayor efectividad en las relaciones con dichos órganos de representación del personal.

Sobre la base de lo anterior, se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que adoptara las medidas oportunas para que los órganos de gestión de personal tuvieran conocimiento de qué funcionarios ostentan, en cada momento, de conformidad con lo establecido en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, la condición de delegados sindicales, delegados de personal o cargos electivos, a fin de que, en adelante, se pudiera dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional primera del citado Real Decreto 33/1986 y, con carácter general, se pudieran cumplir con mayor efectividad las obligaciones de ese Ayuntamiento en relación con los órganos de representación del personal. Esta recomendación ha sido aceptada (0311659).

Una aspirante al cuerpo de policía local de Las Palmas de Gran Canaria expuso que en el *Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas*, de 12 de marzo de 2004, se anunciaron la convocatoria y las bases para proveer cincuenta plazas de policías locales, correspondientes a la oferta de empleo público del año 2003, siendo publicado el citado anuncio en el *Boletín Oficial de Canarias* el 1 de abril de 2004.

En las bases de la convocatoria se establecía, como requisito que debían reunir los aspirantes, tener cumplidos los dieciocho años sin exceder de la edad de treinta, antes de que finalizase el plazo de presentación de instancias. En este sentido, la base quinta establecía que el plazo de presentación de solicitudes sería de veinte días naturales, contados a partir del siguiente al de la publicación del anuncio de la citada convocatoria en el *Boletín Oficial del Estado*.

La afectada manifestaba que, desde que se anunció el proceso selectivo y a pesar del tiempo transcurrido, la citada convocatoria no había sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, por lo que, aunque ella cumplía los requisitos exigidos cuando ésta fue anunciada, y concretamente el requisito de la edad máxima para el ingreso, sin embargo, al retrasarse la publicación de la misma en el *Boletín Oficial del Estado*, se le estaba produciendo un perjuicio irreparable, puesto que estaba a punto de cumplir los treinta y un años.

Esta Institución inició actuaciones ante el Ministerio de la Presidencia y ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria señalando que, puesto que el plazo de presentación de instancias era de veinte días naturales contados a partir del siguiente al de la publicación del anuncio de la convocatoria en el *Boletín Oficial del Estado*, y habida cuenta de que dicha publicación no se producía de forma inmediata, sino transcurrido determinado período, en ocasiones, como en el caso planteado, más de mes y medio, en dicho plazo los aspirantes al proceso selectivo podían cumplir años y, por tanto, o bien alcanzar la edad mínima exigida, es decir cumplir los dieciocho años, o bien exceder de la edad máxima establecida, superar los treinta años, por lo que se consideraba que sería más favorable para los posibles aspirantes que ese límite temporal se estableciera para el momento en el que cada aspirante presentase su instancia, dentro del plazo estableci-

do, y no «antes de que finalice el plazo de presentación de instancias», para así prolongar o retrasar en el tiempo la posibilidad de cumplir el requisito de edad y con ello establecer de forma más favorable para los aspirantes las bases de la convocatoria.

La Dirección General del Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia, órgano competente en la ordenación y control de la publicación de disposiciones y actos administrativos en el *Boletín Oficial del Estado*, indicó que cuando las Administraciones públicas competentes adoptan una disposición que debe ser objeto de publicación, se inicia el citado procedimiento verificando que la disposición debe ser objeto de publicación y que reúne los requisitos necesarios para ello.

El citado órgano señalaba que, en ocasiones, los anuncios de las convocatorias de los procesos selectivos de personal de Administración local no llegan en las condiciones que permiten proceder a su publicación, por lo que se intentan subsanar de oficio los errores, bien accediendo a los boletines oficiales de las provincias para completar los datos que faltan, bien poniéndose en contacto telefónico con la corporación remitente, para evitar en lo posible que la publicación de los anuncios quede paralizada.

Una vez que se ha efectuado la corrección de la disposición, se fija la fecha de publicación de la misma, y se remite al *Boletín Oficial del Estado*, que procede a su montaje e impresión en el diario oficial. Las convocatorias de Administración local se programan en un plazo de publicación que oscila entre siete y diez días hábiles desde que han tenido entrada en el registro del Ministerio de la Presidencia, dependiendo de los trámites intermedios que sea preciso realizar. Por tanto, es a partir del momento en que la disposición tiene entrada en ese Departamento cuando propiamente comienza el procedimiento de publicación del que es competente esa Dirección General.

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria puso de manifiesto que no existe un derecho previo a participar en un proceso selectivo para acceder a la función pública sino una posibilidad o expectativa siempre limitada y condicionada a reunir los requisitos que se establecen en las bases que rigen cada convocatoria, máxime cuando hay que armonizar dos derechos: el primero, garantizar el acceso a la función pública en condiciones de igualdad, entendido como derecho a participar; y el segundo, una vez cerrado el plazo de presentación de instancias, el interés de aquellos aspirantes que cumpliendo los requisitos establecidos en las bases hayan manifestado su voluntad de concurrir al proceso selectivo.

A juicio de esta Institución, el motivo que explicaba el retraso producido entre la primera publicación de la convocatoria en el *Boletín Oficial de la Provincia* y la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, con la correlativa apertura del plazo de presentación de instancias, había sido el transcurso de más de un mes por parte del Ayuntamiento para aprobar el anuncio de la convocatoria, no siendo el retraso imputable a la Dirección General del Secretariado del Gobierno.

A mayor abundamiento, el periodo transcurrido entre el momento en que el anuncio tiene entrada en el registro del citado Departamento ministerial y aquél en que se produce su publicación es, como ha quedado expuesto, entre siete y diez días hábiles, plazo razonable para la tramitación del procedimiento de publicación de este tipo de anuncios, y muy por debajo del plazo máximo previsto al respecto por la normativa en vigor, pues

de acuerdo con el Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijan el plazo máximo de publicación, éste será de tres meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Es evidente que si entre la primera publicación de la convocatoria en el *Boletín Oficial de la Provincia*, con la que se creó una expectativa en los destinatarios de pronta publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y la correlativa apertura del plazo de presentación de instancias, y la efectiva recepción del anuncio en el Ministerio de la Presidencia para proceder a su inserción no hubiese transcurrido más de mes y medio, no se habría causado a la interesada el perjuicio que motivó su comparecencia.

Por todo cuanto antecede, se consideró conveniente recomendar al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria que se dictaran las instrucciones oportunas para remover los posibles obstáculos que impiden que los anuncios de los procesos selectivos de personal de esa Administración local que deben ser objeto de publicación en el diario oficial del Estado, y que están sujetos a un límite temporal, sean aprobados por el órgano competente en el plazo más breve posible, de forma que los mismos puedan ser remitidos con celeridad al Secretariado del Gobierno, a fin de que se inicie cuanto antes su procedimiento de publicación. La recomendación ha sido aceptada (0414415).

En cuanto al cuerpo nacional de policía, se ha realizado una investigación sobre la actuación de la Jefatura Superior de Policía de Valencia, ante la queja de un policía que alegó que no había recibido respuesta alguna a varios escritos que había presentado.

En relación con dichos escritos, la Dirección General de la Policía indicó que, ante la falta de fundamento de las afirmaciones genéricas que en los mismos realizaba el interesado, se había acordado su archivo.

Respecto a la falta de comunicación de esta decisión al afectado, el citado centro directivo manifestó que no se había realizado debido a su situación de baja médica laboral.

A la vista de lo anterior, esta Institución puntualizó que el estado o particular situación médica del compareciente no eximía a ese centro directivo de la obligación que le atañe de emitir la perceptiva comunicación conforme al artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollado por la Orden de 14 de abril de 1999, por la que se establecen criterios para la emisión de la comunicación, con independencia de la naturaleza y contenido del escrito del denunciante, recordando a la Dirección General el deber legal que le incumbe a la Administración de remitir en tiempo y forma la emisión de la citada comunicación en cuantas solicitudes planteen los interesados. La Dirección General de la Policía ha aceptado el recordatorio de deberes legales formulado, dando traslado del mismo a la Jefatura Superior de Policía de Valencia (0305657).

17.7.2. Guardia Civil

Como en años anteriores, se han tramitado numerosas quejas presentadas por guardias civiles o por sus cónyuges.

Un guardia civil expuso que, tal y como se le había notificado, había elevado recursos de alzada ante el Tribunal Psiquiátrico Militar en los que manifestaba su disconformidad con el contenido de las actas emitidas por el Tribunal Médico Militar Regional de la Zona de Canarias, y que, sin embargo, no se había dictado resolución expresa a los mismos.

De la documentación remitida por el compareciente se desprendía que las diligencias de notificación de las actas del citado Tribunal Médico Militar Regional, realizadas por la 1601 Comandancia de la Guardia Civil de Santa Cruz de Tenerife, inducían a error en el interesado, pues en ellas se hacía constar como pie de recurso la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el entonces Tribunal Militar Central del Ejército o ante el Tribunal Psiquiátrico Militar en el plazo de un mes contado a partir de la notificación, motivo por el que el interesado formuló los recursos antes mencionados. Sin embargo, la Orden PRE/2373/2003, de 4 de agosto, por la que se reestructuran los órganos periciales de la Sanidad Militar y se aprueban los modelos de informes médicos y cuestionarios de salud para los expedientes de aptitud psicofísica, dispone en el punto segundo del apartado octavo que los dictámenes de las juntas tendrán carácter de asesoramiento médico pericial y, por tanto, no serán susceptibles de ulterior recurso.

En consecuencia, el interesado confundió alegaciones con recurso, inducido a ello por la notificación errónea aludida, por lo que, en estos casos, tal como señaló la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, aun cuando el interesado interponga recurso, cualquiera que sea éste, contra el contenido del acta médica emitida por una junta médico-pericial, se tendrá por no puesto, toda vez que legalmente se prohíbe de modo expreso, y será aceptado a título de alegaciones o manifestaciones del interesado a valorar y tener en cuenta pero, en modo alguno, daría lugar a una resolución administrativa como contestación al pretendido recurso, porque, si así fuere, se estaría incumpliendo la legalidad ordinaria.

Por todo cuanto antecede, se consideró oportuno recomendar a la Dirección General de la Guardia Civil que se dicten las instrucciones oportunas a las distintas comandancias para que la anomalía advertida no vuelva a producirse y, en consecuencia, no se induzca a confusión a los interesados indicando en las diligencias de notificación de las actas médicas una vía de recurso que es errónea (0215239).

Un miembro del Instituto armado que prestaba servicios de seguridad en el centro penitenciario de Foncalent (Alicante) manifestó que había solicitado la modificación de las garitas de vigilancia, comunicándole el Instituto armado que las deficiencias de las mismas eran competencia y responsabilidad de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Iniciada la oportuna investigación, esa Dirección General se mostró de acuerdo con el hecho de que las garitas de vigilancia del citado complejo penitenciario presentaban anomalías, pero señaló que, si bien se entendía que las instalaciones existentes eran mejorables, en la actualidad estaban plenamente operativas y dado que existían otras prioridades a nivel nacional, no estaba prevista ninguna actuación en las mismas para el presente ejercicio.

A la vista de lo anterior, se recomendó al expresado centro directivo que se adoptaran las medidas oportunas con el fin de agilizar las gestiones necesarias, a efectos de que, a la mayor brevedad posible, fuera previsto el crédito necesario para llevar a cabo las actuaciones oportunas para la remodelación de las garitas de vigilancia del centro penitenciario de Foncalent con el fin de dotarlas de unas mejores condiciones de habitabilidad y seguridad para los funcionarios del Instituto armado que desempeñan su trabajo en las mismas.

En la respuesta remitida se indicó que se contemplaba la actuación de reacondicionamiento de las garitas de vigilancia, con una previsión de ejecución en el 2006 y por un importe de 96.000 euros, como consecuencia de la disponibilidad de crédito y de la priorización de las distintas actuaciones a realizar en dicho centro. Asimismo se indicaba que, no obstante, este dato quedaba sujeto a variaciones en el tiempo en función de los planes de choque que se diseñaran.

De lo anterior se desprendía que la recomendación formulada había sido aceptada, si bien se consideró oportuno continuar las actuaciones ante la Administración penitenciaria, a fin de que se valorase la posibilidad de incluir las citadas obras de remodelación entre las previstas para el ejercicio económico de 2005.

En el informe remitido se indicó que en el año 2005 se iba a proceder al reforzamiento de la seguridad perimetral del centro penitenciario, a la instalación de cámaras frigoríficas y a la redacción del proyecto para la adecuación del establecimiento, señalando que si existiese remanente de crédito se aplicaría al reacondicionamiento de las garitas de vigilancia (0219501).

Un guardia civil que había elevado recurso de alzada ante el Secretario de Estado de Seguridad contra la resolución desestimatoria del Director General de la Guardia Civil de la vacante que había solicitado alegó que, a pesar de haber transcurrido el plazo para la resolución del citado recurso, éste no había sido resuelto ni se había emitido la comunicación prevista en la Circular 2/2002, de 25 de marzo, sobre emisión de la comunicación en las solicitudes formuladas por personal del cuerpo, dictada al amparo de lo establecido en la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 14 de abril de 1999, por la que se establecen los criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De la respuesta enviada por la Secretaría de Estado de Seguridad se desprendía que el interesado presentó el citado recurso de alzada en tiempo y forma y que el mismo se resolvió casi siete meses más tarde, informando que el motivo de tal retraso se debió al aumento de la interposición de recursos que había provocado la entrada en vigor del nuevo Reglamento de provisión de destinos e indicando que se estaban ajustando los medios y recursos de personal para que no se repitieran tales retrasos.

A la vista de lo anterior, se consideró conveniente recordar a la Secretaría de Estado de Seguridad 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 citada Ley 30/1992.

En cuanto a la no remisión de la comunicación prevista en la Circular 2/2002, de 25 de marzo, se indicaba que las relaciones de procedimientos que las Administraciones públicas debían publicar en virtud del artículo 42.4 de la Ley 30/1992, no incluían los recursos administrativos, al tener éstos su régimen invariable al margen del resto de procedimientos.

A este respecto, se puso de manifiesto a la citada Secretaría de Estado que esta Institución había podido comprobar, mediante los datos que obraban en su poder merced a las quejas, recibidas que, en ocasiones, al tratarse de la interposición de recursos administrativos, sí se había remitido a los recurrentes la citada comunicación, mientras que en otras ocasiones, como el presente supuesto, no había sido así, por lo que se estimó que, para evitar tales diferencias, se debían adoptar las medidas oportunas para unificar los criterios de aplicación respecto a la emisión de la citada comunicación prevista en la Circular 2/2002, de 25 de marzo, entendiendo que las Administraciones públicas deben regirse en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos y, en el caso planteado, por el de coordinación, para evitar diferencias de criterio y, consecuentemente, de trato hacia los miembros del Instituto armado que se encuentran en la misma situación. La citada sugerencia ha sido aceptada si bien se continúan las actuaciones para conocer las medidas de coordinación que se adopten para su efectivo cumplimiento (0316289).

Una investigación relevante ha sido la que se ha llevado a cabo sobre la aplicación del artículo 83.1 e) de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, que dispone que los guardias civiles pasarán a la situación de excedencia voluntaria cuando lo soliciten para atender al cuidado de los hijos por naturaleza o adopción o por acogimiento permanente o preadoptivo. En este supuesto tendrán derecho a un periodo de excedencia voluntaria no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, a contar desde la fecha de nacimiento de éste o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa. Los sucesivos hijos darán derecho a un nuevo periodo de excedencia.

El apartado 6 del citado precepto dispone que el guardia o la guardia civil que solicite el pase a la situación de excedencia voluntaria por alguno de los supuestos recogidos en la letra e) del apartado 1 de este artículo, podrá hacerlo por el tiempo que estime oportuno con el límite máximo determinado en dicho apartado.

El Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de destinos del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, en su artículo 42.1 d) establece, como motivos de cese en el destino que se ocupa, el pase a cualquiera de las situaciones administrativas de servicios especiales, excedencia voluntaria, reserva o suspensión de empleo, excepto cuando el pase a esta última situación lo sea por sanción disciplinaria por un periodo igual o inferior a seis meses. A la vista de lo anterior, esta norma es la que establece la pérdida del destino para el personal que solicite la excedencia para el cuidado de hijo.

Por otra parte, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, dictada para promover la conciliación de la vida familiar de las personas trabajadoras, reforma, en su artículo 19, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la cual tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones

públicas no incluido en su ámbito de aplicación, estableciendo que los funcionarios tendrán derecho a un período de excedencia de duración no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción o acogimiento permanente o preadoptivo, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa.

Este precepto contempla que el período de permanencia en esta situación será computable a efectos de trienios, consolidación de grado personal y derechos pasivos. Durante el primer año, los funcionarios tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo que desempeñaban. Transcurrido este período, dicha reserva lo será al puesto en la misma localidad y de igual nivel y retribución.

Una asociación de guardias civiles puso de manifiesto, tras el análisis de las normas citadas, que un miembro del Instituto armado que permanezca en situación de excedencia voluntaria para el cuidado de un hijo, durante un mes, por ejemplo, perdería el destino conseguido, considerando que se produce una discriminación de los miembros del Instituto armado respecto a los demás funcionarios públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a la hora de establecer el derecho a que se les reserve el destino por excedencia para cuidado de hijo durante el primer año.

La Dirección General de la Guardia Civil expuso que el personal que se encuentra en la situación de excedencia voluntaria, en aplicación de lo dispuesto en el citado artículo 83.1 e) de la Ley 42/1999, pierde el destino por aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.1 d) del Real Decreto 1250/2001, pasando una vez que cesan en la situación indicada a la de «servicio activo pendiente de asignación de destino», según dispone el artículo 81.2 de la precitada Ley, puesto que la legislación vigente para la Guardia Civil no recoge la reserva de puesto de trabajo que determina la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la condición de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Por otra parte, el artículo 44.2 del Reglamento anteriormente citado regula el derecho preferente para ocupar vacantes en la misma provincia en que se encontraba su anterior destino, pero no incluye a quienes hubieran cesado en el mismo por pasar a excedencia voluntaria para el cuidado de hijos.

El Instituto armado señaló que para solucionar esta falta de previsión normativa era preciso modificar el Reglamento de Provisión de Destinos del Personal de la Guardia Civil, al objeto de establecer una reserva temporal del puesto de trabajo que incluyera los beneficios que concede la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de Familias Numerosas, a los guardias civiles que pasen a la situación de excedencia voluntaria para atender al cuidado de hijos u otros familiares y, una vez que hayan cesado en su destino por superar el plazo de esa reserva temporal, un derecho preferente para destinos de provisión por antigüedad en la misma provincia en que estaban destinados.

Por todo lo expuesto, se indicaba que se había elaborado un proyecto de Real Decreto por el que se modificaban los artículos 42.1 d) y 44.2 del Reglamento de provisión de destinos del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre, en los que se establecía que cuando el pase a la situación de excedencia lo sea por la causa indicada, se reservaría el destino durante un año o hasta un máximo de quince o dieciocho meses en el caso de familias numerosas de categoría general o especial,

respectivamente, estableciéndose un derecho preferente para ocupar destinos de provisión por antigüedad en la misma provincia, si se sobrepasan los plazos establecidos.

Esta Institución sugirió al Instituto armado que, entre tanto se llevaba a cabo la modificación aludida, se adoptaran las medidas oportunas que permitieran evitar los perjuicios que, hasta ahora, estaba produciendo esta falta de previsión normativa al personal de la Guardia civil que pasa a la situación de excedencia voluntaria para atender al cuidado de hijos.

En respuesta a la sugerencia formulada, se indicó que se estimaba que lo procedente era esperar a la finalización del proceso de modificación normativa que se estaba tramitando. Esta Defensoría puso de manifiesto que tal circunstancia suponía que, en muchas ocasiones, estos funcionarios no solicitasen el ejercicio de este derecho reconocido en la ley, pues continuaban compareciendo ante esta Institución guardias civiles planteando esta cuestión, motivo por el que, aun conociendo que el objetivo de ese Instituto era agilizar al máximo la elaboración y aprobación de la citada norma, se estimaba oportuno reformular la referida sugerencia, para que, hasta tanto se aprobara definitivamente la modificación aludida, se adoptasen las medidas oportunas para que el disfrute de este derecho no ocasionara los perjuicios personales y profesionales aludidos a los miembros de ese Instituto que deseen acogerse a esta modalidad de excedencia.

La Dirección General de la Guardia Civil no aceptó la sugerencia formulada pero manifestó que, en estos supuestos, se podría mantener el pabellón que se ocupaba, con adjudicación en precario y siempre que existieran viviendas libres y no se irrogasen perjuicios a terceros con mejor derecho, y que a la finalización del periodo de excedencia y vuelta, por tanto, a la situación de servicio activo, en principio sin destino, se trataría de agilizar al máximo la concesión de éste y, en su caso, el nombramiento de una comisión de servicio para el desempeño provisional de un destino que estuviera vacante (0317129).

La esposa de un guardia civil exponía que su marido solicitó una vacante de teniente que fue anunciada en el *Boletín Oficial del Cuerpo*, señalando que por la red de intranet conocieron el avance de asignaciones provisionales de destinos en la que a su esposo se le asignaba el que había solicitado, pero que, sin embargo, con posterioridad, se le comunicó que dicha dotación de teniente había sido modificada por una dotación de alférez, por lo que en un posterior Boletín Oficial del Cuerpo se publicó la anulación de la citada vacante y destino conferidos a dicho oficial, quien continuaría en la misma situación de servicio activo pendiente de asignación de destino. La compareciente argumentaba que no comprendía las razones por las que se esperó a destinar a su esposo para, posteriormente, quitarle el destino, pudiendo haber quedado desierta la citada vacante.

Solicitado un informe a la Dirección General de la Guardia Civil, se puso de manifiesto que la vacante fue anunciada ante la falta de confirmación sobre la aceptación o no de una propuesta de modificación del catálogo de puestos de trabajo y la fecha en que esta modificación podría efectuarse, por lo que fue designado para cubrirla el esposo de la interesada. Asimismo se indicaba que, por acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, se había aprobado la modificación del catálogo de puestos de trabajo antes citada, consistente en la reducción de un puesto de teniente y la creación de uno de alférez. Este cambio fue propuesto, al objeto de adaptar la plantilla a las necesidades del servicio y de la gestión de personal.

A juicio de esta Institución, no se debía haber anunciado la vacante, al estar pendiente de ser modificada o recalificada en el catálogo de puestos de trabajo, pues a falta de la confirmación sobre la aceptación o no de la propuesta de modificación citada, se concedió una vacante que estaba suprimida, por lo que posteriormente, cuando la propuesta de modificación fue aceptada, hubo que anular la vacante adjudicada, que ya no era para el empleo de teniente, que es el que ostentaba el compareciente, sino para el empleo de alférez, habiendo creado falsas expectativas en el interesado, que en el caso concreto no se incorporó al destino anulado ya que le fueron comunicadas las circunstancias que concurrían al respecto.

Sobre la base de lo anterior, se recomendó a la Dirección General de la Guardia Civil que en los supuestos en los que se hubiera propuesto la modificación de una vacante en el catálogo de puestos de trabajo, hasta tanto no se confirme por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, si se acepta o no la modificación propuesta y la fecha en que ésta podría efectuarse, no se anunciara ni publicara la citada vacante en el *Boletín Oficial del Cuerpo de la Guardia Civil*, para evitar expectativas en los interesados y posibles perjuicios familiares y profesionales (0412698).

Un guardia civil en situación de activo, pendiente de asignación de destino, expuso que, en virtud de sentencia, se había anulado la resolución adoptada por el Ministro de Defensa en el expediente de insuficiencia de condiciones psicofísicas que se le había incoado por no ser conforme al ordenamiento jurídico, y por la que se disponía su utilidad para el servicio pero con limitación para ocupar destinos que requiriesen la realización de esfuerzos físicos y cargar pesos, de acuerdo con el acta y propuesta de utilidad emitida por el tribunal médico militar competente.

El interesado solicitó a la Dirección General de la Guardia Civil, habida cuenta de la sentencia dictada, ser reincorporado a su anterior destino. La solicitud del compareciente fue desestimada motivándose en que la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, una vez finalizado el expediente de insuficiencia de condiciones psicofísicas no habiendo pasado a retirado, no establece otra posibilidad que la de obtener destino de conformidad con el Reglamento de provisión de destinos, aprobado mediante Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre, no contemplándose la reposición en el anterior puesto que se ocupaba.

Analizada la respuesta dada a esta solicitud, a juicio de esta Institución, la única forma de ejecutar la sentencia dictada a favor del recurrente sería restituirle en el servicio que venía realizando con anterioridad al cese en su destino, a fin de reparar los perjuicios que la resolución anulada le había causado.

Así pues, si el tribunal de justicia ha dictaminado que no existe insuficiencia de condiciones psicofísicas, ni a efectos de limitación para ocupar determinados destinos ni tampoco para el pase a retiro, esta Defensoría estimó que, si así lo deseaba el interesado, debería, como se ha expresado, ser repuesto al destino que estaba ocupando con anterioridad, por lo que, si la resolución desestimatoria se motivó en que no se contemplaba esta posibilidad en la norma, deberían arbitrarse fórmulas que, en la medida de lo posible, repararan los daños causados al afectado, bien mediante una comisión de servicios, una ampliación de plantilla o la creación de una plaza *ad hoc*.

En conclusión, se recomendó al Instituto armado que se estudiaran fórmulas para que, en casos como el planteado y si así lo deseaba el afectado, se le pudiera restituir en su anterior destino. La recomendación ha sido aceptada (0419902).

17.8. Personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos

Antes de aludir a los problemas detectados en relación con la selección del personal laboral de las distintas Administraciones públicas, asunto que continúa siendo objeto de nuestra mayor atención al responder a una actividad constante de aquéllas y de la que se ha venido dando cuenta en anteriores informes parlamentarios, se debe mencionar, a título de ejemplo de la lenta andadura en la implantación de las previsiones comprendidas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la actuación demandada por una trabajadora que prestaba servicios mediante una vinculación indefinida de naturaleza laboral y categoría de auxiliar de cuidadora en el centro de atención de minusválidos psíquicos de la localidad de Cabueñes, Gijón (Asturias), adscrito a la entonces Consejería de Servicios Sociales del Principado de Asturias, ante la falta de respuesta a su solicitud de expedición de una declaración del centro de trabajo en el que presta servicios, en la que consten los cometidos efectuados en la empresa, así como si el puesto de trabajo desempeñado no se encuentra exento de riesgo, a efectos de embarazo, en los términos indicados en el apartado 2º del artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Dicha solicitud se encuadraba dentro de un proceso iniciado a raíz de su petición de un puesto de trabajo compatible con su situación de embarazo, lo que resultó determinante de diversas actuaciones y de una primera solución que, finalmente, habría quedado inacabada.

La falta de contestación expresa a esta solicitud imposibilitaría la continuación del procedimiento iniciado y redundaría en la falta de la diligencia exigible en la adopción de la resolución de esas actuaciones y, en definitiva, en la ineficacia de las medidas que debían garantizar la protección debida a la situación en la que se encontraba la trabajadora.

La información suministrada por la Consejería en este supuesto no resultó aceptable puesto que esta Institución considera que la actuación que se requería a esa Administración en su calidad de empleadora y a fin de dar cumplimiento efectivo al contenido del artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, conlleva la puesta en marcha de los mecanismos necesarios tendentes a asegurar una adecuada protección de la maternidad.

Los parámetros a tener en cuenta, para determinar los riesgos inherentes a la situación de la trabajadora en relación con las condiciones en que se desarrolla la prestación laboral, vendrán determinados por la evaluación de riesgos a que se hace alusión en el artículo 16 de la Ley mencionada, donde deberá determinarse la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo a condiciones de trabajo que pueden influir negativamente en la salud de la trabajadora o del feto. Un resultado que determine la concurrencia de riesgo deberá traducirse en la adopción por el empleador de las medidas adecuadas que lo eviten, incluida la no realización de trabajo nocturno o de trabajo a turnos. La persistencia del riesgo acarreará el cambio de puesto de trabajo o de funciones compatibles con su estado.

Lo cierto es que la aplicación al caso de la normativa mencionada no se ajustó suficientemente y de forma eficaz al procedimiento y garantías de protección contempladas en el precepto indicado, aun cuando se llevó a cabo una primera actuación tendente a minimizar el riesgo concurrente en el desarrollo de la labor profesional.

Sin embargo, frente a esta modificación, que la afectada consideró insuficiente para una adecuada protección, formuló la oportuna reclamación con resultado negativo. Las circunstancias del caso, donde las tareas desempeñadas en este tipo de centros conllevan un considerable riesgo para los trabajadores en situaciones normales, que se multiplica en la situación de embarazo, aconsejaban la modificación del puesto de trabajo por indicación del Servicio de Prevención correspondiente y no eran compatibles con la actuación pasiva de la Administración, que se concretaba en la falta de atención a la nueva solicitud de adaptación del puesto. Dicha petición, además, se reprodujo en dos ocasiones, la última mediante la formulación de una reclamación previa que no fue expresamente resuelta.

Esa falta de actuación administrativa no resulta excusable alegando la carencia de informes determinantes del riesgo laboral, puesto que no corresponde al trabajador la aportación de los informes requeridos, sino que de una interpretación lógica del apartado 2º del artículo 26 se desprende que el mandato contenido en el precepto se dirige de forma directa al empleador; correspondiendo a éste la determinación de la evaluación de ese riesgo, como efectivamente se llevó a cabo ante la primera solicitud para cuya evaluación se requirió al Servicio de Prevención. Por el contrario, esa misma actuación no se realizó con posterioridad cuando la Administración venía obligada a ello, ya que no se trata en dicho precepto de establecer un procedimiento contradictorio.

Por el contrario, resultaba evidente que el contenido del informe médico aportado por la interesada y la situación de incapacidad laboral de la actora respondería a una problemática que exigía una solución activa del empleador, puesto que se está ante un supuesto de especial protección sujeto a un procedimiento específico en función de las circunstancias temporales que lo rodean que debe estar presidido por la agilidad, procedimiento que resultó ignorado.

Por ello se recomendó a la Consejería que acomodara sus actuaciones relativas a la protección de la maternidad de las trabajadoras que así lo soliciten al procedimiento establecido en el artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, dotando a éste de un impulso de oficio y con la agilidad requerida a las circunstancias para las que está concebido, puesto que en esa cualidad reside su eficacia.

La actual Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Gobierno del Principado de Asturias indicó su disposición a acomodar en adelante sus actuaciones a la legislación vigente en materia de prevención de riesgos laborales, especialmente en las relacionadas con la protección de la maternidad de las trabajadoras (0302690).

En lo que atañe al seguimiento de los procesos de selección de personal laboral de las Administraciones públicas, en esta ocasión, a raíz de la información a la que tuvo acceso esta Institución, se iniciaron de oficio actuaciones en relación con un procedimiento efectuado por el Ayuntamiento de Humanes (Madrid) para la selección de una plaza de coordinador sociocultural, en régimen laboral y contratación indefinida

mediante el sistema de concurso, en turno libre, sometido a unas bases específicas así como a las bases generales para la selección de personal laboral de esa misma Corporación municipal.

De la información y documentación aportadas por esa entidad local se desprendería que el referido procedimiento contemplaría, al estar así recogido en las bases específicas de la convocatoria selectiva, el cumplimiento de tres requisitos, además de los generales, que respondían a la posesión de tres titulaciones determinadas. En concreto, Diploma universitario maestro o educador social; título oficial de coordinador de tiempo libre homologado o expedido por la Administración autonómica correspondiente y, finalmente, la titulación académica de técnico especialista en actividades socioculturales expedido por el Ministerio de Educación y Cultura.

Del contenido de las actas de las sesiones celebradas por el Tribunal calificador en abril y mayo de 2003, en el marco del procedimiento de selección, así como del resultado de la prueba se desprendería que la falta de los tres títulos exigidos constituyó una condición infranqueable para diecisiete de los dieciocho aspirantes concurrentes a la prueba, circunstancia que determinó que aquellos candidatos fueran excluidos del proceso.

En esta dirección, sobre la naturaleza, dificultad en su cumplimiento y licitud de los tres requisitos resalta la ampliación del plazo de presentación de los documentos acreditativos de su posesión, aun cuando resultara inútil, así como el criterio del Secretario del Ayuntamiento en el que, a su juicio, el requisito de titulaciones de la convocatoria, no siendo ilegal, sería desproporcionado para el desempeño del puesto, para el que bastaría con otro tipo de formación y que tampoco requeriría las tres titulaciones indicadas.

Del estudio de la documentación aportada se extrajo que el único aspirante que reunía esos requisitos específicos, toda vez que sólo él pasó a la fase de concurso resultando finalmente seleccionado, coincidía con una persona que en el momento de la selección ocupaba de forma interina el puesto al que optaba y que estuvo vinculada laboralmente con anterioridad en régimen temporal con ese Ayuntamiento.

A la vista de lo anterior, parece que la concurrencia y conjunción de elementos que configuran el proceso selectivo habrían resultado determinantes del resultado de la selección.

Así, de una parte, se habría optado por el sistema de concurso, en detrimento de otro sistema, bien oposición o concurso-oposición y donde la entrevista personal no sería puntuable, con lo que se excluían otras formulas de selección que garantizarían un mayor acomodo a los principios constitucionales de acceso al empleo público, unido a la posesión de las titulaciones citadas como requisito excluyente, además de los generales, lo que no resulta acorde por desproporcionado con la legalidad vigente, en particular con la legislación que de forma general o supletoria rige la selección de personal de las Administraciones públicas, esto es, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, en relación con la Ley 7/1985, de 2 de abril, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, para las entidades locales, en relación con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional acerca de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad a las convocatorias de selección de personal y a la necesidad de

que en las mismas no se contemplen requisitos o condiciones que resulten predeterminantes de los aspirantes, en el sentido de constituir directa o indirectamente una reserva *ad personam* para determinados candidatos (sentencias del Tribunal Constitucional 148/1986, de 25 de noviembre y 27/1991, de 14 de febrero).

Al efecto se significó que el artículo 135 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, recoge entre las condiciones necesarias para ser admitido a las pruebas de acceso a la función pública local, además de otras, el estar en posesión del título exigible en cada caso, lo que impone que se guarde la debida proporción entre la función y el título, resultando así que una de ellas sería suficiente, y la posesión de las demás no debía ser excluyente de potenciales candidatos para el acceso al puesto que no pudieron demostrar su mérito y capacidad y ello conforme con el criterio establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1994, de 28 de febrero y, en consecuencia, debió constituir un mérito más a valorar.

En la práctica, el desarrollo del sistema de concurso sobre los méritos elaborados por aquella Entidad implicaba, de hecho, la confluencia de los méritos propuestos con los que el seleccionado poseía en una proporción muy elevada en cada uno de los distintos apartados a ponderar, de tal forma que, aun cuando algún otro aspirante hubiera logrado reunir los tres específicos títulos requeridos para la admisión, parece difícil que hubiera podido alcanzar, además, esa elevada puntuación.

A la vista de todo lo anterior debe reiterarse que la selección de personal ha de acomodarse a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Las normas de aplicación específica a la Administración local y la supletoria para todas las Administraciones públicas confirman las anteriores conclusiones, pudiendo mencionarse al respecto la Ley 30/1984, de 2 de agosto (artículo 19), así como el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (artículo 29, en relación con el artículo 4). Estos preceptos reiteran, en tal sentido, la necesidad de garantizar los principios antes citados.

A criterio de esta Institución, dicha convocatoria no garantizaba el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, ya que las características del sistema empleado y el inusual requisito de las tres referidas titulaciones suponían una condición desproporcionada y definitiva del resultado final de la selección, inclinando desafortunadamente la elección a favor de un aspirante, con el negativo efecto aparejado de impedir la evaluación de la capacidad de otros posibles candidatos, razón por la que se recomendó que, en adelante, ese Ayuntamiento debe proceder a acomodar la selección del personal, tanto fijo, como temporal, a los principios de igualdad, mérito y capacidad, conforme a la legislación vigente de tal forma que en los requisitos de acceso al proceso se guarde la debida proporción entre la titulación y la función, para así permitir el acceso de acuerdo con la capacidad y el mérito de los candidatos y con pleno respeto al principio constitucional de igualdad (F0300070).

Han sido también objeto de intervención otros procesos selectivos, como la desarrollada sobre las circunstancias concretas en las que se llevó a cabo la selección de una plaza de profesora de alfabetización y educación de adultos establecida por el Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres), para el curso académico 2003-2004, en la que se desco-

no sabía si se cumplió, o no, con el periodo temporal establecido para la publicación de la lista de admitidos y excluidos y el consiguiente plazo para subsanación de errores, a lo que se añadía que no se habría publicado la fecha de examen y que la interesada en la queja no fue avisada de ninguna otra manera para que pudiera comparecer a su realización, al contrario que ocurrió con los otros tres aspirantes presentados, que sí pudieron llevar a cabo la prueba propuesta, lo que repercutiría en que se le hubiera privado de la posibilidad de concurrir a la prueba selectiva con grave incumplimiento de las bases establecidas y con vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que rigen estas pruebas de selección.

En ello incidía que, conforme a la base cuarta que regía el proceso selectivo, la competencia para dictar la resolución pertinente comprensiva de la aprobación de la lista de admitidos y excluidos y de concesión de un plazo de diez días para la subsanación de defectos a tenor de lo establecido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, estaba encomendada al Alcalde, resolución en la que, además, debía determinarse el lugar y la fecha de comienzo de los ejercicios y la composición del tribunal calificador.

La segunda cuestión planteada se centraba en la falta de fundamento jurídico de la resolución por la que se desestimaba el recurso de reposición que se fundamentaba en la carencia de competencia del Ayuntamiento.

La argumentación de la Alcaldía se fundaba en que no se consideraba competente para ello, lo que, a juicio de esta Institución, no resulta acorde con lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución que preceptúa que la Administración pública actúa de acuerdo con el principio de coordinación y eficacia, lo cual es reiterado en el artículo 3.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En esta línea, el artículo 12 de esa misma Ley dispone que la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propia, mientras que el artículo 18 establece que «los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias propias ajustarán su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma o de otras administraciones a los principios establecidos en el artículo 4.1 de la Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen».

Por otra parte, el apartado primero del artículo 20 de esa norma indica que «el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública».

Por todo ello, esta Institución considera que la interesada tiene el derecho a que, por el órgano que resulte el competente, se resuelva expresamente el recurso de reposición que presentó y a que se motive el sentido de tal resolución decidiendo cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento de acuerdo con el contenido del artículo 113.3 de la citada Ley.

En consecuencia, se sugirió al Ayuntamiento de Almaraz que revocara la resolución de la Alcaldía por la que se desestimó el recurso formulado por defecto de competencia del órgano encargado de su resolución y que se adoptasen las medidas de coordinación que fueran necesarias con el otro órgano de la misma, en este caso con el tribunal de selección, para que fuera resuelto expresamente el recurso de reposición formulado,

motivando el sentido de tal resolución decidiendo cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento teniéndose en cuenta todos los efectos jurídicos que se debían haber derivado de la resolución indicada

Igualmente, se recordó el deber legal de prestar auxilio urgente y preferente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones en relación con la remisión de la información suficiente para el desarrollo de la labor de supervisión encomendada (0314496).

Otro ejemplo de la falta de ajuste a nuestro ordenamiento jurídico de un procedimiento selectivo lo ha constituido la prueba de selección convocada para la provisión de una plaza de personal laboral fijo correspondiente a la categoría de responsable de actuación administrativa (nivel 11), convocada por la Autoridad Portuaria de Gijón, en lo que se refiere al fundamento y naturaleza de los denominados, en la convocatoria objeto de examen, requisitos valorables. La naturaleza de los mismos los encuadra dentro de los méritos a valorar, por lo que no pueden ser considerados ni, en consecuencia, denominados requisitos, carácter que está reservado a las condiciones o circunstancias imprescindibles para una cosa, en este caso, atribuido a aquellas condiciones ineludibles para poder participar en el proceso como era el supuesto, por ejemplo, del título académico.

Por el contrario, los méritos valorables no son, por naturaleza, requisitos imprescindibles para participar en el procedimiento, de aquí que una vez que el aspirante reúna los requisitos propiamente dichos podrán valorarse de concurrir, los méritos que este haya alegado y así figuren establecidos como tales. Este razonamiento implica, necesariamente, que ambos aspectos deban diferenciarse en próximas convocatorias.

Llegados a este punto y conforme a los artículos 36 y 37.1 o) en relación con el artículo 52 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, donde se expresa que la selección del personal de las autoridades portuarias se hará de acuerdo con sistemas basados en los principios de mérito y capacidad y, con excepción del personal directivo o de confianza, mediante convocatoria pública, se debe relacionar con lo anterior la necesidad de dar publicidad previa a las puntuaciones de cada uno de los referidos méritos.

Así, no resulta posible compartir la falta de publicidad del baremo comprensivo de la puntuación otorgada a cada uno de los conceptos a calificar como requisitos valorables, méritos, información que sería desconocida por los aspirantes, como se deduce de los datos de los que se disponía, por cuanto ello incide directamente en una correcta y ajustada aplicación del principio de publicidad que debe presidir las actuaciones que desarrollan un procedimiento selectivo y ello sin perjuicio de dejar aquí reseñada la inexistencia de elementos objetivos o de prueba que hagan suponer una inadecuada o errónea aplicación de las puntuaciones establecidas en el baremo a los méritos aportados por los aspirantes.

En este sentido, no puede obviarse que la importancia de dar publicidad suficiente al baremo establecido cumple, al menos, con dos relevantes cometidos. De un lado, proporcionar a los aspirantes el conocimiento necesario de las puntuaciones que van a aplicarse al proceso selectivo, lo que garantiza que no pueda valorarse con puntuación distinta a la que allí se establezca y sea conocida por todos los participantes. De otro, esa publicidad sirve al cumplimiento de una finalidad que posibilite la acción impugnatoria

de los aspirantes que no se encuentren conformes con las puntuaciones establecidas en el baremo y todo ello redundará, a su vez, en una más efectiva aplicación del resto de principios constitucionales de mérito y capacidad que rigen el acceso y la provisión de plazas en el empleo prestado a las distintas Administraciones públicas.

Por tanto, resulta importante que se atienda en las bases de futuras convocatorias a diferenciar claramente entre la naturaleza de una y otra condición y a que se dé la publicidad suficiente al baremo o puntuación otorgada a cada uno de los méritos, lo que constituye una exigencia derivada de la convocatoria pública por la que se lleva a cabo el proceso selectivo a fin de extremar las garantías en la aplicación al caso de los principios constitucionales de los que es expresión el artículo 52 de la ya mencionada Ley 27/1992, de 24 de noviembre, razón por la que se recomendó a la Autoridad Portuaria de Gijón que, en adelante, diferencie en las bases de la convocatoria entre los requisitos y los méritos a valorar, asignando la puntuación que en cada uno de estos apartados se pueda alcanzar y otorgando a los mismos la señalada publicidad. En su respuesta, la mencionada Autoridad se comprometió a dar la publicidad necesaria en próximas convocatorias públicas de empleo a los baremos conforme a los cuales se puntúen los requisitos valorables o méritos, motivo por el cual se considera aceptada la recomendación formulada (0311196).

Resulta también oportuno mencionar, dentro de estas características actuaciones, la intervención de oficio sobre el conocimiento obtenido a través de la tramitación de diversas quejas de similar contenido, de la problemática suscitada en el proceso de consolidación de personal laboral de la Sociedad Anónima Estatal Correos y Telégrafos, en concreto, en lo que atañe al desarrollo del mismo y a la forma en que se ha resuelto la adjudicación de nuevos destinos en la contratación fija alcanzada, que conlleva el desplazamiento del núcleo familiar de muchos de los trabajadores afectados en un corto espacio de tiempo.

La mayoría de las quejas recibidas en la línea expresada centran su pretensión en la revisión de esa situación laboral para paliar los efectos de las reubicaciones, a través de la conservación del puesto anterior, en las mismas condiciones o similares, o cifrando sus esperanzas en un futuro concurso de traslados.

Esta Institución no desconoce que el proceso de selección de personal aludido se lleva a cabo en el marco de consolidación de empleo promovido por la Resolución de 3 de abril de 2003 de la citada Sociedad Estatal, como, por otra parte, nos ha comunicado la misma con ocasión de la solicitud de informe que se le trasladó con motivo de alguna de las quejas aludidas, en las que la situación familiar y personal del compareciente se consideró más grave.

En dicha Resolución se establece que el proceso indicado emana de la previsión efectuada en el I Convenio Colectivo de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, así como del Acuerdo General para la nueva regulación interna de esa entidad, suscrito el 18 de diciembre de 2002, donde, en efecto, se recoge el compromiso de consolidación y mejora de las condiciones de trabajo de su personal.

Por tanto, como previsión comprendida dentro del ámbito del Convenio señalado, como resultado de la negociación desarrollada por la representación de los trabajado-

res y del empleador, constituye la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva, y obliga a todas las partes incluidas dentro de su ámbito de aplicación.

En esta dirección y dentro de las previsiones establecidas en las referidas bases no puede dejar de observarse, al respecto, el contenido de la base 9.1 acerca de la necesidad de formular la correspondiente solicitud de destino entre las vacantes ofertadas.

No obstante lo anterior, en la información suministrada por los afectados se alude al alto grado de afectación de esta problemática entre el colectivo de trabajadores, así como a la posibilidad de buscar una solución de carácter general o, en su caso, de los casos más graves o acuciantes para paliar los efectos negativos de estos desplazamientos a otros puestos adjudicados tras la resolución del proceso, razones todas ellas por las que se resolvió iniciar una investigación de oficio con el fin de esclarecer los supuestos allí planteados. El resultado de esa actuación pasa, según se ha informado, por la resolución de esa problemática a través del concurso permanente de traslados convocado el 27 de abril de 2004 (F0400083).

En otro orden de cosas, es oportuno traer también a colación actuaciones cuyo denominador común estriba en su incidencia y repercusión en una generalidad de trabajadores. Así, se ha continuado la intervención relacionada con la movilidad del personal laboral entre las diversas Administraciones públicas de la que es posible concluir que, tras la firma del Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos, al que se adhirieron determinadas comunidades autónomas y, últimamente, las de Canarias, Cantabria, Madrid, Murcia y la Ciudad Autónoma de Melilla, se aprecia que las actuaciones emprendidas por la Administración general del Estado en cuanto que impulsora de las medidas adecuadas al favorecimiento de esa movilidad, debido a la continuidad en la actitud negociadora, permiten un importante acercamiento al objetivo pretendido.

Se significa, no obstante, que la consecución de la medida propuesta no depende exclusivamente de la voluntad de la Administración general del Estado al estar supeditada a la aquiescencia de las diferentes comunidades autónomas, a las previsiones sobre esta materia contempladas en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, a lo dispuesto en los convenios colectivos de este personal y a la negociación colectiva con los interlocutores sociales.

Estos presupuestos previos condicionan la adhesión de los diversos entes territoriales por múltiples factores, técnicos, políticos, de oportunidad, de cooficialidad de lenguas, etc., cuya existencia exige la negociación y el diálogo para su resolución favorable, impulso en el que está comprometida la Comisión de Coordinación de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, todo ello con el fin de hacer efectiva la movilidad buscada (F0000116).

Dentro de estos asuntos de afectación general cabe mencionar que, con motivo de diversas quejas de similar contenido, el Defensor del Pueblo ha venido interesándose acerca del proceso de encuadramiento de diferentes categorías profesionales una vez implantado el Convenio Único para el personal laboral de la Administración general del Estado.

En ese sentido se adelantaba en relación con el resultado del proceso negociador en el marco del Acuerdo de Prórroga del Convenio y en referencia a la solicitud de modificación del encuadramiento inicial que abarca a diversas categorías laborales que, sin perjuicio de estar al desarrollo de las actuaciones anunciadas por aquella Comisión General dentro del marco allí establecido, no podía dejar de observarse el avance operado que podría suponer, de culminar en un plazo razonable, la conclusión a un largo y complejo proceso en una materia de indudable envergadura para los trabajadores afectados (0312697 y otras).

Finalmente, se debe dar cuenta de la continuación de las actuaciones correspondientes al informe especial sobre la provisionalidad y temporalidad en el empleo público, y, en concreto, del seguimiento del efectivo cumplimiento de las recomendaciones encaminadas a la reducción de este elemento de provisionalidad que, de contar con una tasa elevada, produce efectos distorsionantes y contrarios a la deseada estabilidad en el empleo público (F0100160, F0100161 y F0200069).

17.9. Clases pasivas

17.9.1. Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado

Con motivo de la queja planteada por la viuda de un diplomático, mutualista de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Muface), que mostró su discrepancia con la actuación del citado organismo, que había denegado el subsidio de jubilación del causante, dado que su fallecimiento se produjo sin que éste hubiese iniciado el procedimiento correspondiente para su concesión, esta Institución hizo saber a la Mutualidad que el citado mutualista había fallecido a las dos semanas de haber alcanzado la edad de jubilación obligatoria y dos días después de haber regresado a España, procedente de su último destino en un consulado, por lo que se consideraba razonable atender a las especiales circunstancias del caso, derivadas de la residencia en el exterior y del carácter repentino del fallecimiento del marido de la reclamante a los pocos días de la jubilación.

Finalmente, Muface ha dictado una resolución por la que se reconoce el derecho al subsidio de jubilación en la cuantía que corresponde (0422474).

Ha comparecido ante esta Institución un mutualista, adscrito a la entidad sanitaria Adeslas y afectado por el VIH (+), mostrando su discrepancia con la actuación de la Mutualidad, al haberle denegado el pago de los gastos ocasionados por las asistencias recibidas en el servicio de medicina interna de un hospital público.

La negativa al reintegro de los citados gastos se fundaba en que el titular había recibido un servicio de un hospital no concertado, sin haber mediado una situación de urgencia vital y/o de denegación injustificada de asistencia, tal y como se recogen, respectivamente, en las cláusulas 4.3 y 4.2 de los conciertos de asistencia sanitaria vigentes en cada año.

Sin embargo, el compareciente expresa que el tratamiento al que está sometido sólo es prestado por la medicina pública y que no puede denegarse su petición por una cuestión formal, como la de no haber comunicado a la entidad en el plazo de diez días hábi-

les del ingreso en centro no concertado, dado que son los textos normativos los que determinan el contenido del derecho a la asistencia sanitaria y las condiciones de su ejercicio, sin que puedan imponerse cláusulas limitativas o restrictivas para los mutualistas a través de los conciertos de asistencia sanitaria.

En relación con esta cuestión, el Defensor del Pueblo ha comunicado a Muface que, al no apreciarse que concurra una circunstancia de mala fe en el compareciente, sino más bien un olvido o un desconocimiento, propiciado porque se le recomendó que acudiera a un hospital determinado, se valore la posibilidad de revisar su petición favorablemente, dada la especial naturaleza de esta enfermedad epidémica y el impacto físico y psicológico que genera y teniendo en cuenta, además, que los gastos que se derivan del tratamiento son farmacológicos o de medicación antirretroviral VIH, cuyo coste, al tratarse de una patología tratada en la medicina pública, no debe diferir sustancialmente del que hubiera causado en los centros concertados sanitarios a los que, según la citada Mutuality debería haber acudido (0423262).

17.9.2. Instituto Social de las Fuerzas Armadas

Entre las actuaciones realizadas con el Instituto Social de las Fuerzas Armadas cabe destacar la que se ha seguido con motivo de la queja presentada por la esposa de un militar que, como tal, tendría derecho a ser beneficiaria del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y a recibir a través del mismo la asistencia sanitaria, pero al ser funcionaria del Estado estaba obligada a estar de alta en la Seguridad Social, motivo por el que no podía ser beneficiaria del citado Instituto al que sí estaban adscritos los demás miembros de su familia, marido e hijos, a los que, en consecuencia, les correspondían otros cuadros médicos y otros centros hospitalarios distintos, planteando la compareciente la posibilidad de poder acceder a los mismos facultativos y hospitales que su familia.

Analizado el vigente marco legal, esta Institución manifestó a la Subsecretaría de Defensa que el principio fundamental que del mismo se desprende es el de la no duplicidad en la prestación de la asistencia sanitaria. En este sentido, el artículo 12 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, regula los beneficiarios de asistencia sanitaria de este Régimen Especial, estableciendo en su apartado 2º que para la determinación de beneficiario de un asegurado se estará a lo dispuesto en el Régimen General de la Seguridad Social. Asimismo, el artículo 66 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre, expresamente determina que la asistencia sanitaria se dispensará a todos los asegurados incluidos en su campo de aplicación así como a los familiares de los mismos que no tengan derecho por sí mismos a la asistencia sanitaria del mismo alcance a través de alguno de los regímenes de la Seguridad Social.

Así, lo que se planteaba en este supuesto no era compatibilizar las prestaciones de dos regímenes de la Seguridad Social, es decir, pretender una duplicidad de asistencia sanitaria, sino que se diera a la interesada la posibilidad de acceder, posibilidad que no se contempla en las citadas normas, a los cuadros médicos y centros sanitarios que correspondían a su esposo e hijos, pues en caso contrario se podía estar discriminando

a los cónyuges de los militares que quieren acceder a la asistencia sanitaria del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, y que tienen derecho, por título propio, a otro régimen de Seguridad Social.

Sobre la base de lo anterior, se ha recomendado a la Subsecretaría de Defensa que se adopten las medidas necesarias que permitan encontrar una solución, mediante la suscripción de los oportunos convenios u otras fórmulas que se consideren adecuadas, que posibilite que los beneficiarios de la prestación sanitaria del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que por título propio tengan derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, puedan disfrutar de las mismas prestaciones que el resto de la unidad familiar a la que pertenecen, si así lo desearan, a fin de evitar la distorsión que supone para los afectados que les correspondan otro cuadro médico y otros centros sanitarios distintos a los de los demás miembros de su familia (0414947).

18. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

18.1. Responsabilidad patrimonial

La responsabilidad patrimonial de la Administración aparece configurada constitucionalmente como uno de los pilares sobre los que se asienta el derecho administrativo, concebido como derecho de garantías frente a las actuaciones de los poderes públicos. Se trata de un principio constitucional que queda reforzado al figurar también como un derecho de los administrados —«los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos»— (artículo 106.2 CE).

Pues bien, 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.

En muchos casos, la mayor parte del tiempo de tramitación del expediente se emplea en discernir si la responsabilidad le corresponde a la administración directamente implicada, o a las empresas con las que aquellas contratan la realización de obras o la prestación de servicios.

Eso sucede en el caso de la queja tramitada ante el Ayuntamiento de Sevilla por la tardanza en resolver una reclamación por responsabilidad patrimonial por un accidente a causa del mal estado de una calle, del que se derivaron graves lesiones para el interesado. Dicho expediente iniciado en mayo de 2003 finalizó mediante resolución de 8 de octubre de 2004, por la que se determinaba la responsabilidad de la empresa constructora adjudicataria de la conservación de la zona en la que se produjo el accidente (0411976).

Y más claramente se ve en el caso de un ciudadano que formalizó ante el Ayuntamiento de Madrid, el 1 julio de 2002, una reclamación por responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados al inundarse un sótano de su propiedad lleno de enseres como consecuencia de la rotura de unas tuberías por parte de la empresa encargada por el Ayuntamiento de realizar determinadas obras en la vía pública.

En este caso, se emplearon casi dos años para resolver qué órgano de la administración municipal era el competente para instruir el expediente y casi otro más para determinar si la responsabilidad le correspondía a la empresa contratista o a la subcontratista, sin que el expediente haya concluido aún (0414948).

Este de la tardanza, es un problema generalizado que se suscita con todas las Administraciones públicas con independencia de su ámbito de competencias, aunque, de acuerdo con las quejas recibidas, tiene una mayor incidencia en dos campos principalmente: las reclamaciones presentadas ante el Ministerio de Fomento, y las reclamaciones que se suscitan en el ámbito sanitario, cuya responsabilidad corresponde en la actualidad, en su mayor parte, a las administraciones autonómicas.

Como ejemplo de la situación que afecta a los expedientes tramitados por el Ministerio de Fomento, podemos citar la tardanza en la tramitación de un expediente por responsabilidad patrimonial por daños en un vehículo por la falta de adherencia del pavimento de una carretera nacional. Dicho expediente, iniciado mediante reclamación de 15 de octubre de 1998, se encuentra aún hoy, más de seis años después de su iniciación, sin resolver, estando pendiente al parecer del informe del Consejo de Obras Públicas del Ministerio de Fomento sobre la propuesta de resolución, quedando pendiente el trámite posterior de someter el expediente al dictamen preceptivo del Consejo de Estado con carácter previo a su resolución definitiva (0401793).

La misma situación, de exagerada tardanza en la resolución por parte del Ministerio de Fomento de un expediente de responsabilidad patrimonial, se da en el caso del expediente abierto por los daños ocasionados en una fábrica a raíz de las obras realizadas en ejecución del proyecto «Variante Los Palacios CN-IV de Madrid a Cádiz, p.k. 566,030 al 570,570 tramo: Los Palacios». En relación con este expediente, que se inició en 1999 y aún se encuentra inconcluso, se recibió de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento un informe del que, por resultar sumamente indicativo del problema general que planea sobre la tramitación de este tipo de expedientes, nos vamos a permitir reproducir literalmente algunos párrafos especialmente ilustrativos (0426066).

Así, se dice, que «las razones que han concurrido en el retraso en la tramitación del expediente son, por una parte, de carácter general y, por otra, de carácter específico. En relación con las primeras esa Institución conoce por informes anteriores la necesidad y dificultad de acomodar permanentemente la capacidad de atención de la organización existente a la tramitación y resolución de los expedientes nuevos que se incoan cuyo número se incrementa anualmente en una proporción significativa (más de un 10%) y que este año se aproximará ya a los 2.000, hecho que ha venido produciendo fatalmente una acumulación del número de expedientes en tramitación. Para corregir esta situación están en estudio medidas de reestructuración de la unidad que vengán a completar las adoptadas ya en el plano desconcentrador a favor de las Áreas de Fomento de las Delegaciones del Gobierno, medidas éstas operativas desde enero del 2004 y de las que ahora, a finales de año, se hará balance».

Y a continuación se afirma que «por lo que respecta al estado de tramitación del expediente debe indicarse que ha sido ya formulada la oportuna propuesta de resolución en sentido estimatorio, propuesta pendiente del informe preceptivo del Consejo de Obras Públicas y del posterior dictamen, también preceptivo, del Consejo de Estado. De

prosperar la propuesta inicial, la resolución estimatoria requerirá la simultánea aprobación del gasto correspondiente previa fiscalización del mismo por la Intervención General del Estado».

En resumen, y teniendo en cuenta el plazo medio de emisión de los dictámenes pendientes, el expediente, iniciado en 1998, no estará resuelto en el mejor de los casos hasta el próximo año.

Como se ha indicado antes, el otro sector en el que resulta especialmente significativo el problema de la demora en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial es el sanitario, ámbito en el que, además, el problema se ha visto agravado por el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas culminado en enero de 2002, proceso que dio lugar a nuevos retrasos que añadir a los ya existentes, como consecuencia del cambio del órgano de decisión de los expedientes traspasados sin resolver, que aún hoy siguen sin finalizar.

Como ejemplo, se puede citar la tardanza en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado ante el INSALUD, el 16 de octubre de 2001, por una mala praxis médica de la que se derivó el fallecimiento del padre y marido respectivamente de los reclamantes y que aún está sin resolver, encontrándose pendiente de que se emita el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha a la propuesta de resolución emitida por el Servicio de Salud de esa Comunidad autónoma, con carácter previo a la resolución definitiva del expediente (0219177).

Decíamos en el informe del año pasado que, por si fuera poco, determinadas comunidades autónomas se habían negado, durante el proceso de transferencias, a recibir aquellos expedientes aún en trámite por parte del Instituto Nacional de la Salud en los que hubiera vencido ya el plazo máximo establecido para su tramitación sin que hubiere recaído resolución expresa, por entender que se trataba de expedientes caducados.

Se ponía como ejemplo de lo anterior, lo sucedido a raíz de la tramitación de determinadas quejas por la demora en la resolución de los respectivos expedientes de responsabilidad patrimonial por parte del Instituto Nacional de la Salud, que se encontraban sin concluir cuando se produjo la transferencia de las funciones de dicho Instituto a la Comunidad de Madrid.

En la respuesta de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a la solicitud de informe sobre las previsiones existentes en relación con la finalización de los expedientes en cuestión, cuya resolución le correspondería al Instituto Madrileño de la Salud, se decía que en el proceso de traspaso ni siquiera se habían llegado a retirar, y, por tanto, no se habían incluido en las correspondientes actas de recepción y entrega, aquellos expedientes, entre ellos los que habían dado lugar a las quejas presentadas ante esta Institución, en los que, aun cuando estaban pendientes de resolución expresa, había vencido el plazo máximo para que ésta fuera dictada, y ello por considerar que debían entenderse desestimadas las reclamaciones en vía administrativa, al tener expedita el interesado la vía jurisdiccional.

En definitiva, se pretendía mantener la tesis de que se trataba de procedimientos caducados por la inactividad de los interesados, al no haber hecho uso de las posibilidades de recurrir en los supuestos de inactividad de la Administración.

Tal postura incurría, y así se decía en el Informe del pasado año, en el error de considerar como una obligación de actuar lo que en los preceptos alegados como fundamento de tal conclusión aparece configurado como una mera posibilidad al alcance de los interesados en los supuestos de inactividad de la Administración, pues así, y no de otra manera, hay que entender la repetida utilización del potestativo «podrán», tanto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (artículos 43, 44, 142.3 y 143. 3), como en el Real Decreto 429/1993, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (artículos 13.3 y 17.2), y mucho más si se tiene en cuenta que la regulación del silencio administrativo efectuada por la Ley 30/1992, antes y después de la modificación operada por la Ley 4/1999, aparece sistemáticamente a continuación de un precepto que impone a la Administración la obligación de resolver expresamente.

Resultaba inadmisibles, por tanto, una tesis según la cual se hacían derivar unas consecuencias del silencio administrativo que no se correspondían en absoluto con la postura mantenida por el Tribunal Supremo, según una reiterada doctrina que sería ocioso citar, conforme a la cual el silencio administrativo es una simple ficción legal, de efectos estrictamente procesales, que opera siempre a favor del administrado.

En efecto, conforme a una jurisprudencia muy consolidada, el silencio negativo de la Administración, al no resolver el expediente, deja abierta la vía del recurso contencioso-administrativo en los plazos establecidos, pero ello no excluye el mantenimiento del deber de la Administración de resolver expresamente, que imponían, tanto el artículo 94 de la Ley del Procedimiento Administrativo de 1958, como los artículos 42.1 y 43.1 segundo párrafo, de la Ley 30/1992 (LRJ-PAC), y que se ha mantenido, e incluso aclarado, en la Ley 4/1999 de modificación de la LRJ-PAC. (Ver por todas las STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 23 de diciembre de 2000).

Según dicha doctrina, en los casos de silencio no se produce, propiamente, un acto administrativo de sentido desestimatorio, sino que se trataría precisamente de una ausencia de acto al que no es posible ligar ningún efecto jurídico material, por ser el silencio administrativo, como ya se ha dicho, una simple ficción a efectos estrictamente procesales, limitados a abrir la vía del recurso en beneficio del particular recurrente a quien la Administración no responde expresamente a sus peticiones. Esto es, se trata de una mera posibilidad para el administrado, que siempre podría utilizar la solución de esperar a una resolución expresa frente a la cual quedaría abierta la posibilidad de interponer los recursos procedentes.

Al respecto, debe recordarse igualmente que el Tribunal Supremo, al poner en relación el silencio administrativo negativo y el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, ha afirmado siempre que la Administración tiene, en todo caso, el deber de resolver expresamente y que el acto dictado tardíamente no puede estar exento de revisión jurisdiccional.

Ya se ha dicho antes, pero conviene repetir aquí, que el silencio administrativo es una ficción que la ley establece en beneficio del que inició un procedimiento para que pueda entender desestimada su pretensión y deducir frente a esta denegación presunta la impugnación que en cada caso proceda, o esperar confiadamente a que la Administra-

ción cumpla su deber dictando una resolución expresa, siquiera sea tardía, sin que sea admisible que la Administración pretenda obtener un beneficio derivado de su actitud pasiva para sacar una consecuencia perjudicial para el administrado, y menos aún que para ello se invoque una doctrina, la del silencio administrativo, que está concebida precisamente en beneficio del administrado.

Por todas cuantas consideraciones han quedado expuestas, y teniendo en cuenta que, según las previsiones del artículo 17. 2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, esta Institución ha de velar «por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados», se formuló la consiguiente recomendación para que por la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid se llevasen a cabo las actuaciones procedentes para recabar todos aquellos expedientes que, como los que dieron lugar a la tramitación de las quejas planteadas ante esta Institución, se encontraran pendientes de resolver por parte del Instituto Nacional de la Salud en la fecha de efectos de la transferencia de funciones llevada a cabo mediante el Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre, y se procediese a reanudar su tramitación hasta su resolución expresa y la consiguiente notificación a los interesados.

Dicha recomendación, de la que se dejó constancia en el Informe del pasado año, fue aceptada en un primer momento, acordándose acceder a la recepción de todos los expedientes de responsabilidad patrimonial anteriores al 1 de enero de 2002, y ello sin perjuicio de considerar la posibilidad de reclamar posteriormente las cantidades que hubiese que satisfacer a los reclamantes a la Administración del Estado como causante de los daños.

No obstante la aceptación inicial de nuestra recomendación, dicha decisión fue revocada por otra posterior del Consejo de Administración del Instituto Madrileño de la Salud (IMSALUD) de proceder nuevamente a la devolución al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, Entidad Gestora adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo, de los expedientes de responsabilidad patrimonial que habían sido iniciados por los interesados frente al Instituto Nacional de la Salud, INSALUD, con anterioridad al 1 de julio de 2001.

Esta nueva postura se pretendía fundamentar en dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Supremo, de fechas 30 de junio y 9 de julio de 2003, recaídas ambas para resolver sendas cuestiones de competencia negativa entre la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura para conocer de los recursos interpuestos en materia de reclamación de responsabilidad patrimonial.

Dicha conclusión, a juicio de esta Institución, no resulta acorde con el contenido de las sentencias de referencia, dictadas ambas, como se ha dicho ya, para resolver un conflicto de competencias jurisdiccional, que no es de aplicación a los expedientes de responsabilidad patrimonial a que se refieren las quejas tramitadas por esta Institución.

En efecto, lo que el Tribunal Supremo dice es que, en el supuesto de que un administrado recurra por desestimación presunta por silencio administrativo de su reclamación de responsabilidad patrimonial, el órgano jurisdiccional competente para conocer

de dicho recurso lo será aquel a quien le hubiere correspondido en caso de que la desestimación hubiere sido mediante resolución expresa.

Muy distinto es el supuesto planteado en las quejas tramitadas por esta Institución, cuyos interesados lo que pretenden es la obtención de una resolución expresa a sus reclamaciones, y ello sobre la base de los argumentos puestos de manifiesto en la recomendación formulada en su día por esta Institución.

Y esa resolución le corresponde únicamente al órgano administrativo que tiene en la actualidad la competencia en la materia, y ello sin perjuicio de que la asunción de las responsabilidades que pudieran derivarse de la estimación de unas reclamaciones, por hechos acaecidos con anterioridad al traspaso de competencias, a su vez pudiera dar lugar a las oportunas compensaciones por parte de la administración responsable en el momento de los hechos, si ello no hubiese sido tenido en cuenta ya durante el proceso negociador de las transferencias.

En consecuencia, esta Institución se vio en la obligación de solicitar nuevamente de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid que, a la vista de las consideraciones expuestas, reconsiderase la decisión de devolver los expedientes al Ministerio de Sanidad y Consumo, y prosiguiese la tramitación de los mismos hasta su resolución definitiva, tal y como se decidió en su día en aceptación de la recomendación formulada al respecto por esta Institución.

Tal reconsideración fue rechazada en un primer momento, y no obstante lo cual esta Institución ha vuelto a insistir a la vista de la Sentencia de la Sección 1ª de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictada el 16 de febrero de 2004 para resolver una cuestión de competencia entre la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) de la Audiencia Nacional y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha para conocer del recurso contencioso-administrativo planteado por un interesado contra la desestimación por silencio administrativo de una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada con fecha 25 de abril de 2001 contra el Instituto Nacional de la Salud.

Del contenido de dicha sentencia, consolidada por jurisprudencia posterior, se desprende que corresponde a las Comunidades Autónomas la tramitación y resolución de los expedientes sobre los que no hubiera recaído resolución expresa a la fecha del traspaso de competencias en materia de sanidad.

Se trata, como puede comprobarse, de una jurisprudencia que ha venido a respaldar la posición mantenida por esta Institución durante todo este tiempo, y consecuentemente nos vimos en la obligación de reiterar a la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid los argumentos esgrimidos en nuestra anterior comunicación a favor de la reconsideración de la decisión de devolver los expedientes en cuestión al Ministerio de Sanidad y Consumo, y para que se procediera a concluir su tramitación dictando las oportunas resoluciones, tal y como se decidió en su día en aceptación de la recomendación formulada por esta Institución, a la que reiteradamente nos hemos referido aquí, solicitud que en principio ha sido aceptada (0111538, 0207012, 0208397, 0216754, 0306199, 0306907, 0307064, 0314614 y 0317017).

1.8.2. Reclamaciones económico-administrativas

El retraso en la resolución de las reclamaciones debido al enorme volumen de trabajo que acumulan los tribunales económico-administrativos, es causa reiterada de queja ante esta Institución y así se refleja en los sucesivos informes que se presentan a las Cortes Generales.

A lo largo del año 2004, se han formulado varios recordatorios sobre el deber legal de resolver en el plazo de un año que fija el Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas (RPREA) actualmente en vigor. El Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña ha tardado casi tres años en resolver una reclamación interpuesta contra una liquidación del impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio 1999 y, en otro caso, aún no ha resuelto una reclamación planteada en enero de 2003 contra unas liquidaciones derivadas de actas de disconformidad por el impuesto sobre el valor añadido (0313663 y 0403179).

Igualmente, se han realizado dos recordatorios al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, y al de Aragón; tres al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León, y al de Valencia. En relación con el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid hay que recordar que la tramitación estuvo paralizada por causa de fuerza mayor por cambio de sede, durante más de medio año, lo que motivó un gran atraso en la tramitación de los expedientes (211311 y 0401532; 0412234 y 0316873; 0305109, 0315567 y 0315568; 0216701, 0305614 y 0416865).

Por último, hay que hacer referencia también al Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra, ante el cual una interesada presentó reclamación el 17 de enero de 2001 y aún no ha sido resuelta. Se le ha recordado el deber legal de resolver en el año 2003, al que ha contestado a través de la Presidencia del Gobierno de Navarra en el sentido de que estaba realizando esfuerzos para acortar los plazos de resolución. Tras este informe, se le ha consultado acerca del número de reclamaciones pendientes, número de reclamaciones que entran en un año, estado de tramitación y personal dedicado a resolver las mismas. La información proporcionada es que a 1 de enero de 2003 estaban pendientes 2.658 reclamaciones, se resolvieron en el año 2002 1.186 y entraron 454. En cuanto al año 2004 a 1 de enero había 1.541 expedientes pendientes y hasta mayo se habían resuelto 210 y las entradas hasta esa fecha eran de 77 y un total de pendientes de 1.408. Asimismo, indica que el Tribunal consta de cinco miembros vocales, uno de los cuales es presidente, más un Secretario y están vacantes dos plazas de vocal que se deben cubrir por oposición y que en las últimas convocatorias no ha sido posible su ocupación, pero que cuenta con seis licenciados de apoyo. Finalmente explica que, además de que su situación no es buena, empeora debido a las sucesivas prórrogas de los Presupuestos en el Gobierno de Navarra, que impiden que el Tribunal Económico-Administrativo Foral tenga presupuesto propio. Tras el estudio del contenido del informe se ha concluido la tramitación pero dejando patente la disconformidad de esta Institución con el retraso que acumula este Tribunal lo que se hace constar en este Informe (0102396).

A pesar de lo anteriormente explicado, la nueva Ley General Tributaria regula en el título V la revisión en vía económico administrativa y contiene novedades que pretenden agilizar la resolución de las reclamaciones. Así, figura la creación de órganos unipersonales que podrán resolver reclamaciones en única instancia y en plazos más cortos, en rela-

ción con determinadas materias y cuantías, además de intervenir dentro del procedimiento general en la resolución de inadmisibilidades o cuestiones incidentales o en el archivo de actuaciones en caso de caducidad, renuncia, desistimiento, o satisfacción extraprocetal aunque se mantiene el mismo plazo de un año para que los tribunales resuelvan.

No obstante estas novedades deben ser objeto de un desarrollo reglamentario, que no se ha producido, por lo que habrá que esperar si el nuevo reglamento general de revisión en vía administrativa soluciona los problemas planteados o, si como viene sucediendo hasta ahora, el hecho de acudir a un Tribunal Económico-Administrativo supone entrar en vía muerta para el interesado.

Por otra parte, entre las actuaciones u omisiones que pueden ser objeto de reclamación ante los tribunales económico-administrativos, están las relativas a las obligaciones de repercutir y de soportar una repercusión obligatoria, es decir prevista legalmente. Pues bien, en aquellos casos en que dichos tribunales resuelven que no procede la repercusión, los mismos carecen de competencia para ejecutar la resolución al tratarse de un contrato entre particulares.

El Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico Administrativas prevé en el artículo 117, la imposición de multas coercitivas para que el tercero que ha de soportar la repercusión cumpla con su obligación, multas que no son impuestas en la práctica por los tribunales económico-administrativos, entre otros el de Madrid, como así reconoce, pero el mayor problema radica en que no existe un procedimiento específico para que el interesado pueda reclamar al tercero, salvo acudir a la jurisdicción civil como único medio para hacer valer su derecho.

Cuando se planteaba este problema ante esta Institución se encontraba en estudio la nueva Ley General Tributaria y un nuevo reglamento de reclamaciones económico-administrativas por lo que se consideró oportuno trasladar el mismo al Ministerio de Hacienda. El Ministerio comunica que al hilo del análisis de dicho reglamento se estaban estudiando los problemas que el precepto plantea teniendo en cuenta la experiencia de los últimos años. Sin embargo, y a pesar del criterio de esta Institución de que el problema debería ser resuelto en aras al principio de confianza que los interesados depositan cuando acuden a los tribunales económico-administrativos, la nueva Ley General Tributaria no recoge nada al respecto.

Por su parte el Ministerio comunica que el proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento general de revisión en vía administrativa no incluye preceptos dedicados específicamente al procedimiento para resolver las reclamaciones referidas a actuaciones de repercusión, como ocurre en los artículos 116 y 117 del Reglamento del Procedimiento de 1996.

De la misma forma, la regulación de la ejecución en dicho proyecto no efectúa mención específica alguna, por lo que se entienden aplicables las normas generales de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sobre ejecución de actos administrativos, incluidos los preceptos sobre medios de ejecución forzosa. Se trata pues de otro de los aspectos en que se produce una aproximación como indica la exposición de motivos de la Ley 58/2003, entre las normas tributarias y las generales de derecho administrativo (0217889).

18.3. Expropiación forzosa

En el Informe correspondiente al ejercicio de 2001 se refleja la necesidad de modificación de la Ley de Expropiación Forzosa que se ha visto superada, sobre todo, por el desarrollo económico y social experimentado desde 1954 y, muy en concreto, por el acuerdo considerable de las obras públicas realizadas, proyectadas o previstas, con las consiguientes operaciones y procesos expropiatorios y a la ingente acumulación de asuntos pendientes de actuación administrativa y judicial. Se basa esta propuesta de modificación de la Ley en el conocimiento adquirido por esta Institución de las numerosas y distintas irregularidades que se vienen produciendo en los procedimientos expropiatorios, puestos de manifiesto por los ciudadanos en sus quejas y que en la mayoría de los casos quedan constatados tras las investigaciones realizadas al respecto.

Previamente a proponer la modificación de la mencionada Ley, en el ejercicio de 1987, se formuló una recomendación al entonces Ministerio para las Administraciones Públicas que, en aquella época, tenía atribuidas determinadas competencias en esta materia, en torno a la adopción de determinadas medidas tendentes a dotar de una mayor eficacia administrativa a los procedimientos expropiatorios. Se trata, en definitiva, de ajustar lo posible la letra y el espíritu de la norma expropiatoria para dar cumplimiento a los principios de celeridad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al derecho de las actuaciones de la Administración pública, de acuerdo con los términos inequívocos del artículo 103 de nuestra Constitución.

El Ministerio para las Administraciones Públicas aceptó dicha recomendación adoptando medidas que se tradujeron en la realización de Inspecciones Operativas de Servicios de la Administración pública, que detectaron que se incumplían habitualmente los plazos establecidos en la Ley y se producían dilaciones en la determinación y el abono del justiprecio e intereses de demora y que la Administración renunciaba a tramitar de oficio estos intereses, comprobándose, además, dificultades para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos en el curso del procedimiento expropiatorio y la utilización generalizada del procedimiento de urgencia por parte de la Administración y problemas en el funcionamiento de los jurados provinciales de expropiación.

Todas estas irregularidades aparecidas dieron lugar a realizar una recomendación al extinguido Ministerio de Obras Públicas y Transportes acerca de la necesidad de modificar determinados preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa, con el objeto de agilizar los trámites procedimentales y hacer efectivas las garantías de los ciudadanos. Aceptada la citada recomendación, incluida en el Informe correspondiente al año 1988, se tomaron medidas presupuestarias para proceder al pago de los justiprecios ya fijados y para cancelar los expedientes de justiprecio pendientes, si bien tales medidas no se plasmaron en alguna iniciativa legislativa que pudiera resolver en lo sucesivo las carencias indicadas, siendo así que las irregularidades no dejaron de producirse. Ello motivó que el Defensor del Pueblo, en el año 1997, dirigiera a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes una recomendación para que se arbitraran las medidas oportunas de tipo corrector, con el objeto de garantizar el derecho de los particulares a ser indemnizados justamente por la privación de los bienes o derechos de su propiedad. Como consecuencia de esta recomendación se llevaron a cabo algunas actuaciones, por parte de la mencionada Secretaría de Estado, sobre determinados aspectos procedimen-

tales susceptibles de mejora y se elaboraron unas instrucciones de tramitación y pago que posteriormente fueron complementadas con la elaboración de un manual y la implantación de nuevos modelos informatizados de ingresos. Asimismo, una auditoría por parte de la Intervención General del Estado permitió detectar los problemas planteados en los procesos expropiatorios y adoptar las medidas complementarias pertinentes.

Por todo ello, esta Institución acogió con satisfacción y una gran expectativa el anteproyecto de la Ley de Expropiación Forzosa que, según se recogía en la exposición de motivos, no constituía una nueva reforma de la legislación hasta ahora vigente, sino que introducía una regulación forzosamente edificada sobre nuevas bases: la realidad de un intenso proceso de descentralización administrativa, el desarrollo económico y social vivido desde 1954, la consideración del ciudadano como auténtico centro de la legislación administrativa y el respeto a los principios de eficiencia y de eficacia en el manejo de los recursos públicos. Analizado el texto referido, esta Institución estimó que, en líneas generales, el anteproyecto podría considerarse un avance positivo, si bien resultó oportuno realizar algunas observaciones que, aunque quedaron recogidas en el Informe correspondiente a 2002, merece reflejar de nuevo en el presente informe. Estas observaciones se referían al establecimiento de las juntas de valoración de expropiaciones como órganos no permanentes, a pesar de que se prevea el apoyo de las comisiones técnicas de valoración; el desconocimiento de los ciudadanos acerca de sus propios derechos y del procedimiento a seguir cuando se encuentran afectados por una expropiación forzosa, estimando que sería un gran acierto la elaboración y difusión de instrumentos informativos sobre el procedimiento expropiatorio y no prever la determinación de un plazo para la tramitación de los intereses de demora y el consiguiente abono de los mismos, máxime teniendo en cuenta la actitud del Ministerio de Fomento que, últimamente, venía denegando, en algunos casos, el abono de los intereses de demora argumentando la prescripción de los mismos, incluso cuando éstos han sido solicitados por los interesados aunque no sea trámite de su incumbencia.

Se decía también en dicho Informe que aún sin conocer en profundidad el anteproyecto, parecía que sería procedente someter a una nueva consideración la ampliación de la competencia expropiatoria, o de la previsión del arbitraje administrativo para la fijación del justiprecio en algunos bienes. De igual modo, parecía que no debiera dejarse pasar la oportunidad de clarificar algunos conceptos, como sucede con la reversión en cuanto al plazo de afección de los bienes para denegar este derecho, máxime cuando la mayoría de los bienes expropiados se van a encontrar en manos privadas. También se echaba en falta la posibilidad de que todos los ciudadanos pueden participar y alegar con respecto a la necesidad de ocupación de sus bienes y derechos y el carácter indispensable del trámite de información pública, circunstancias que rebajan las garantías y derechos de impugnación ciudadanas en aras de la eficacia administrativa.

La expectativa que suscitó el conocimiento del anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa parece verse frustrada, pues esta Institución no ha vuelto a tener noticias desde entonces de avance alguno en torno a la tramitación procedente que conduzca a su plasmación en Ley, cuya aprobación se estima necesaria por todos los motivos anteriormente aducidos y que se confirman año tras año a la vista de las quejas recibidas y del resultado de las actuaciones practicadas.

En efecto, el elevado número de quejas formuladas en relación a esta materia y, entre ellas, un alto porcentaje hacen referencia a la tardanza en el pago del justiprecio e intereses de demora, ocasionando un enorme perjuicio a los afectados que se ven privados a la fuerza de sus bienes o derechos sin recibir en el momento legalmente establecido la justa indemnización.

En algunos casos se aprecia demora de hasta tres años en el pago del justiprecio. Este es el supuesto de una ciudadana que expone que el Ayuntamiento de Marbella acuerda en el ejercicio de 2001 el precio del bien expropiado en la cantidad de 26.116.500 pesetas, aprobándose en fecha 5 de febrero de 2002 los intereses legales por demora por importe de 16.328,40 euros, sin que tales cantidades le hubiesen sido abonadas. El mencionado Ayuntamiento contesta, tras diversos requerimientos, que existen dos pagos librados pendientes de cumplimentar a favor de la interesada por los importes señalados, encontrándose estas actuaciones impugnadas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Se participa, asimismo, que la causa o motivo esencial de esta demora de pago se debe a la falta de liquidez de la Tesorería, lo cual impide que se pueda cumplir con las obligaciones contraídas, señalando que la no aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella, aún a pesar del largo período de gestación, es la falta fundamental de liquidez de tesorería, pues los ingresos por tributos y otros de naturaleza pública, se encuentran congelados y las obligaciones siguen incrementándose. Con independencia de ello, se señala que se había mantenido una reunión con el interesado para proceder al pago de la deuda con un bien inmueble de valor equivalente al expropiado más sus intereses, que permite dar satisfacción a la deuda contraída, lo que había sido aceptado. Sin embargo, manifiesta el afectado en un nuevo escrito que no está conforme con el inmueble ofrecido, señalando que la falta de liquidez de la tesorería no está impidiendo atender otros pagos de fecha posterior al suyo, incumpliendo de esta forma el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. En razón de las nuevas alegaciones formuladas, se procede a reiniciar la investigación (0311077).

Mayor gravedad reviste el comportamiento de la Unidad de Carreteras de Málaga que no paga a la formulante de una queja el justiprecio acordado por mutuo acuerdo desde hace más de siete años. La correspondiente investigación se inicia ante la Delegación del Gobierno en Melilla, donde radica el bien expropiado a la reclamante y por ser la Administración a la que aquélla se había dirigido. Responde dicha Administración que el escrito de esta Institución se traslada a la mencionada Unidad de Carreteras con fecha 26 de abril de 2004, como organismo responsable de las carreteras de interés general en la Ciudad Autónoma de Melilla, solicitando información al respecto, la cual se reitera el 7 de julio de dicho año sin haber recibido respuesta (0402684).

La falta de pago o excesiva demora en el abono de los intereses da lugar, como en años anteriores, a iniciar numerosas investigaciones ante el Ministerio de Fomento, algunas de ellas resueltas favorablemente, si bien en la mayoría de los casos planteados los interesados siguen sin recibir la cantidad que por dicho concepto se les adeuda (0407528 y 0409971).

Mención especial debe hacerse a dos casos planteados por ciudadanos que llevan esperando cobrar los intereses de demora desde el año 1995 y 1998, respectivamente.

Iniciadas las actuaciones correspondientes, la Secretaría de Estado de Infraestructuras no ha enviado el informe solicitado, que ha sido necesario requerir en dos ocasiones (0400183 y 0409971).

Por último, resulta de interés citar en este sentido la investigación iniciada ante la mencionada Secretaría de Estado con motivo de una queja en la que se manifiesta la interposición de recurso de alzada contra el acuerdo de la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón que declara que la cantidad global de mutuo acuerdo se entiende como de partida alzada por todos los conceptos, incluidos los intereses devengados desde la fecha inicial hasta la fecha de la firma. Si bien el motivo por el que se admite a trámite esta queja es la falta de resolución del mencionado recurso, se considera oportuno manifestar ante dicha Administración, sin ánimo de interferir en las competencias que tiene atribuidas para la resolución del citado recurso, que esta Institución entiende que al haberse efectuado la expropiación por el procedimiento de urgencia, hay que estar a lo dispuesto en la consecuencia octava del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, esto es, que en todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de dicha Ley, con la especialidad de que sería fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquélla en la que se hubiera producido la ocupación de que se trata, si ésta es anterior al transcurso de seis meses desde la iniciación del expediente, o desde que esos seis meses han transcurrido si la Administración, previa la declaración de urgencia, no procedió a la ocupación que la Ley autoriza. En cuanto al extremo final de su devengo, aunque el mencionado precepto no alude a ello, debe entenderse según reiterada jurisprudencia que el momento final no debe ser otro que el de recibir el expropiado el importe de la valoración definitiva, esto es, la cuantía total de dichos intereses no podrá fijarse en tanto no llegue el momento del pago del justiprecio, nunca formando parte del justiprecio, ya que se ignora el momento que demorará el aplazamiento. El informe solicitado, requerido en tres ocasiones, no se ha recibido (0411213).

No se puede olvidar, una vez más, la misión esencial que en los procedimientos de expropiación tiene encomendada el jurado provincial de expropiación forzosa, a quien compete determinar el justiprecio cuando no ha sido posible alcanzar mutuo acuerdo entre el organismo expropiante y el expropiado sobre la valoración del bien afectado, circunstancia que concurre en la mayoría de los casos. La tardanza en resolver los expedientes de justiprecio por parte de este órgano es motivo también de un número considerable de las quejas, lo que evidencia la escasez de medios personales de los mencionados jurados. Como muestra de ello se puede citar un expediente de justiprecio que lleva dos años pendiente de resolución por parte del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid y otro en el que el Jurado Provincial de Expropiación de Asturias no ha procedido a adoptar decisión ejecutoria sobre el justiprecio, cuyo expediente fue recibido en junio de 2003, debido al volumen de expedientes que en los últimos años han tenido entrada en el mismo (0401073 y 0317118).

En garantía del expropiado, el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa y 74 de su Reglamento establecen que si transcurriesen dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justiprecio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objetos de expropiación. Sobre este aspecto concreto se reciben quejas en menor medida, lo que cabe entender que puede deberse al desconoci-

miento de los ciudadanos de esta institución jurídica habida cuenta el importante número de quejas que se reciben por demoras en el pago del justiprecio.

Un caso singular que resulta de interés destacar en este orden trata de un expediente administrativo que databa de 1974, en el que el entonces Ministerio de la Vivienda expropió una finca y, debido a la existencia de un litigio con el Ayuntamiento de Lugo en relación con la propiedad de la misma, se consignó el justiprecio sin haber notificado esta actuación al afectado. Dado que la cantidad consignada en aquel año resultaba insuficiente, el interesado formula petición de retasación en el año 2003, cuyo expediente parece que no se ha iniciado porque la Entidad Pública Empresarial del Suelo no ha remitido el expediente completo y el informe solicitado. El asunto planteado se encuentra en tramitación ante la Secretaría General de Infraestructuras (0422962).

18.4. Carreteras

A pesar del esfuerzo e inversión presupuestaria de la Administración para garantizar la máxima seguridad vial y mejorar las comunicaciones en todo el territorio nacional, se sigue recibiendo un elevado número de quejas en las que se pone de manifiesto la existencia de siniestralidad en puntos de determinadas carreteras y el deficiente estado en el que se encuentran algunas vías de comunicación, con el consiguiente riesgo que conlleva circular por ellas.

Respecto al primer aspecto las denuncias presentadas por los ciudadanos se refiere, entre otras, a la carretera N-120 Logroño-Vigo, a su paso por Villafranca de Montes de Oca; carretera N-111 en la travesía de Luvia; carretera N-432 Granada-Córdoba en el tramo que discurre entre Pinos Puente y Atarfe y carretera N-634, en el p.k. 695 en el paraje «O Marquiño» perteneciente al municipio de O Pino. La información suministrada por el Ministerio de Fomento para cada uno de los supuestos investigados refleja, como antes se ha dicho, la voluntad política de mejorar el estado de las carreteras y de aumentar las condiciones de seguridad, adoptando medidas puntuales tales como limitación de velocidad, operaciones de bacheo, instalación de bandas sonoras, y otras de mayor alcance consistentes en la planificación de nuevas carreteras o variantes, cuyos proyectos se encuentran en fase de redacción o licitación y algunos ya en ejecución (0420322, 0315354, 0306455 y 0422434).

También se realizan operaciones de conservación y mantenimiento en las zonas de firme que se encuentran dañadas en la CN-340, tramo Estepona-San Pedro de Alcántara, y labores de conservación en el repintado y reposición de las marcas viales en el puerto de Las Pedrizas-Málaga, Autovía A-45, encontrándose pendiente de aprobar un proyecto para la nueva pavimentación y reposición de marcas viales entre los p.k. 122 y 138, y en fase de aprobación un proyecto de pintado y repintado de marcas viales en la provincia de Córdoba que afecta a puntos de la vía que unen Córdoba y Málaga (0405119 y 0418212).

Otro de los asuntos que debe subrayarse afecta a las excesivas tarifas de los peajes que han de pagar los ciudadanos que optan por circular por las autopistas por razones de seguridad o economía de tiempo, o por no disponer de una alternativa adecuada para sus desplazamientos diarios. Sobre esta cuestión la Subdelegación del Gobierno en las

Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje contesta a la petición de reducir el peaje en la Autopista Madrid-Ávila, formulada por un usuario, que la normativa que regula las autopistas nacionales de peaje establece unos derechos y obligaciones tanto para la Administración como para el concesionario. Entre los derechos de éste último se incluye el cobro de un peaje con arreglo a las tarifas aprobadas, y su modificación no sólo rompería el equilibrio económico-financiero de la concesión que la Administración viene obligada a mantener, con el consiguiente pago de indemnizaciones de elevada cuantía si el desequilibrio se produce por decisión de la misma, sino que también desvirtuaría la propia naturaleza contractual de la concesión al revocar el derecho esencial del concesionario a percibir la prestación económica pactada.

Se indica, por otra parte, que se han formulado peticiones similares respecto a otros tramos y autopistas, de manera que la reducción de un peaje no puede considerarse de forma aislada, ya que conlleva una opción política de fondo sobre todo el sector de autopistas con las consecuencias económicas señaladas. No obstante lo anterior, se ha alcanzado un acuerdo entre la Administración General del Estado y la Sociedad Concesionaria de la autopista Villalba-Adanero para que pueda utilizarse libre de peaje un tramo de dicha vía como variante de la carretera N-VI a su paso por Guadarrama que eliminará la travesía de esta localidad y, consecuentemente, uno de los factores de inseguridad señalados por el interesado (0306554).

Una plataforma ciudadana plantea la gratuidad del peaje de la A-9 entre Rande y Vigo, alegando que la inexistencia de recorridos alternativos que se puedan considerar como tales desde la península de Morrazo (Pontevedra), hace necesaria y urgente la liberalización del peaje. Tras exponer los criterios antes señalados para no acceder a las peticiones en este sentido planteadas, se informa por la Subdelegación de Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje que se adoptan medidas para atender la denuncia planteada, siendo una de ellas la rebaja del peaje de hasta un 50% para los recorridos efectuados entre Vigo y Morrazo y viceversa, por los usuarios empadronados en Pontevedra. Estas medidas consideradas insuficientes por los afectados, que insisten en que la solución que vienen reclamando desde el año 1998 no es otra que la supresión del peaje en un trayecto de la autopista que no tiene alternativa razonable. De nuevo informa la mencionada Delegación de Gobierno que el levantamiento de un peaje no puede considerarse de forma aislada pues conllevaría una acción política sobre todo el sector con las repercusiones económicas señaladas en el anterior supuesto, si bien se estaba procediendo a identificar y valorar las implicaciones que pueda tener esta actuación, al objeto de adoptar la decisión oportuna. Respecto al peaje del tramo Morrazo-Vigo, se precisa que está en estudio junto con otros de problemática similar, la elaboración del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes. Entendiendo que las medidas que se adopten a tal fin requieren de un tiempo razonable para su desarrollo y conclusión, por lo que se suspenden las actuaciones, quedando a la espera de que se comunique a esta Institución el resultado del mencionado proyecto (9906859).

Otro aspecto a destacar en este epígrafe tiene que ver con las consecuencias perjudiciales que, en ocasiones, tiene para los ciudadanos los proyectos diseñados precisamente para mejorar las vías de comunicación. En las quejas recibidas sobre este particular las personas afectadas no cuestionan la iniciativa gubernamental ni manifiestan su oposición al proyecto en su globalidad, sino que expresan su desacuerdo con la alternativa

seleccionada porque, a su juicio, comporta mayores consecuencias negativas en el aspecto económico y social a los municipios afectados y originan un impacto ambiental irreversible en la zona.

Tales circunstancias concurren en la comarca de Taboada (Lugo) si finalmente se aprueba la alternativa 6 seleccionada por la Dirección General de Carreteras en el Estudio Informativo E-I-1-E-125 en relación con el Proyecto de la Autovía Ourense-Lugo, frente a la que se formulan alegaciones en el período de información pública. Si bien en estos supuestos el Defensor del Pueblo no puede entrar a valorar los criterios de oportunidad o las motivaciones técnicas en las que se basan tales resoluciones administrativas, a la vista de las consideraciones y observaciones expuestas para justificar que la alternativa seleccionada es la más perjudicial para la comarca, se consideró oportuno solicitar un informe a la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento.

Dicha Administración ha comunicado que se ha redactado un informe técnico de alegaciones que fue enviado al Ministerio de Medio Ambiente para la emisión de la preceptiva declaración de impacto ambiental previa a la aprobación definitiva y, por tanto, habrá que esperar a lo que al respecto diga la referida declaración para llegar a la solución más adecuada. Se significa, por otro lado, que aunque el Ministerio recomendó inicialmente la alternativa 6, que a su paso por Taboada suponía el aprovechamiento de la variante recientemente construida, finalmente atendiendo a las alegaciones presentadas el informe técnico recomienda la alternativa 1, a su paso por Taboada (Lugo). Habida cuenta que el expediente se está efectuando con la participación pública prevista y está teniendo en cuenta las distintas alegaciones presentadas en aras a conformar la solución definitiva más conveniente, se ha finalizado la investigación iniciada (0308863).

Parecidas circunstancias concurren en el municipio de Montmeló (Barcelona) con motivo de la ejecución del proyecto de línea de Alta Velocidad y ancho europeo en el tramo Barcelona-Frontera Francesa. En este supuesto se ha comprobado, tras el examen del informe remitido por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, que se ha sometido a información pública tanto a efectos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres como del Real Decreto-Ley 1302/86 de Impacto Ambiental, la solución que se daba al término municipal de Montmeló y para la cual la Administración autonómica realizó en su día reserva urbanística. Se aprecia, asimismo, que se han estudiado y considerado las diversas propuestas presentadas por el Ayuntamiento de dicha localidad y mantenido contacto con todos los Ayuntamientos afectados por el proyecto y con el Consell Comarcal del Vallés Oriental con objeto de armonizar sus objetivos respecto de la línea de alta velocidad, tras lo cual y a la vista de las propuestas formuladas por las administraciones con competencia territorial, se redactó un nuevo estudio informativo en el que se plantea una nueva alternativa que recoge las principales cuestiones surgidas en el proceso, de tal modo que hasta tanto no se formule la preceptiva declaración de impacto ambiental por el Ministerio de Medio Ambiente sobre el nuevo estudio informativo no habrá trazado aprobado en el municipio de Montmeló. Por los motivos expuestos en el caso anterior se ha concluido la investigación (0203973).

Debe dejarse constancia en este apartado de la preocupación de muchos ciudadanos de la provincia de Soria por la situación actual de la misma y su incierto futuro, pues entienden los formulantes de las quejas que los desequilibrios entre Soria y otros terri-

torios del Estado aumentan de forma progresiva, considerando que no se adoptan para este sector de la población las medidas que permitan conseguir el objetivo de igualdad. Entre otras actuaciones señaladas por los interesados de carácter urgente citan la construcción del túnel de Piqueras, el desdoblamiento de la N-122. Portugal-Valle del Ebro, Autovía Medinaceli-Soria-Tudela, y la modernización de la línea Soria-Torralba-TAV-Soria-Calatayud. De la información facilitada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras se desprende que algunas de las infraestructuras viarias solicitadas se están ejecutando, encontrándose otras obras en distintas fases de tramitación: licitación o pendiente de declaración de impacto ambiental para su aprobación definitiva. En relación a la línea de alta velocidad se indica que se está trabajando con toda la celeridad que permite la tramitación impuesta por la legislación vigente, encontrándose pendiente dicha actuación de que el Ministerio de Medio Ambiente formule la declaración de impacto ambiental. En cuanto a la línea Soria-Torralba está incluida en la red convencional y, por tanto, recibirá las inversiones de mantenimiento necesarias para prestar los servicios ferroviarios acordes con la demanda existente.

En atención a cuanto antecede, se finalizó la investigación que, sin embargo, ha resultado necesario reiniciar a la vista de las nuevas alegaciones formuladas por los interesados, señalando que de las obras previstas dentro del plan viario 2000-2007, entre ellas la construcción de la N-122, Soria-Valladolid-Portugal, la Autovía A-11 y la N-111/N-122, Medinaceli-Soria-Tudela, de la A-15, sólo se ejecutó en el año 2003 el 39,82 por 100 de las inversiones previstas para Soria, datos que, a su entender, muestran la dejadez de las políticas administrativas para alcanzar la tan esperada cohesión social (0302215 y 0311817).

19. OTROS ASUNTOS

19.1. Bilingüismo

La normativa autonómica y local en materia lingüística designa a las respectivas lenguas cooficiales autonómicas como lenguas propias y, en cuanto tales, como lenguas de uso normal de las respectivas administraciones.

Estas precisiones, que tienen efectos inmediatos en el desenvolvimiento, en su aspecto lingüístico, de la actividad cotidiana de las administraciones a las que afecta, que debe producirse normalmente en la lengua cooficial propia de la respectiva comunidad, no debe, sin embargo, entenderse en términos que mermen la libertad de opción lingüística de la que gozan los ciudadanos y su derecho a relacionarse con las correspondientes administraciones en la lengua cooficial, castellana o propia de la Comunidad autónoma, de su elección.

En ocasiones, sin embargo, bien por un inadecuado entendimiento de las implicaciones del concepto de lengua de uso normal por una administración concreta, bien a causa de una interpretación excesivamente formalista del modo en que los ciudadanos deben ejercitar su derecho a optar por relacionarse con las administraciones autonómicas en la lengua cooficial que deseen, se ve limitado el referido derecho ciudadano, cuando la opción lingüística ejercitada no coincide con la lengua propia de la administración autonómica ante la que se efectúa. Esto último ocurre particularmente, según ha podi-

do detectar esta Institución en el presente ejercicio, en supuestos en que las relaciones que se establecen entre ciudadanos y las administraciones tienen un carácter continuado por razón de los cometidos prestacionales que éstas tienen encomendados.

Los promotores de una de las quejas que parece oportuno mencionar para ilustrar la afirmación anterior, residentes en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y padres de una alumna de tres años, manifestaban ante esta Institución su malestar ante la forma en que el director del colegio público al que asistía su hija había decidido atender el derecho que les asiste a recibir en castellano las comunicaciones que el centro les dirige en relación con distintos aspectos de la educación de su hija.

Según acreditaban los reclamantes, dada la corta edad de la alumna el centro remitía constantemente notas y escritos informativos que se hacían llegar a los padres para advertirles de la realización de actividades que exigían su colaboración, o requerían que los niños acudiesen al centro con una indumentaria especial, o para enviarles información sobre los servicios complementarios que presta el centro; las medidas higiénicas que deben adoptarse con los alumnos; la programación general anual del centro y muchas otras que se les enviaban redactadas en catalán, de acuerdo con lo establecido en el proyecto lingüístico del centro.

Señalaban los interesados que, dado que la familia es castellanohablante, y aunque consideraban enriquecedor que la enseñanza de su hija se desarrolle en una lengua distinta de la materna, solicitaron que las citadas comunicaciones se les remitieran en lengua castellana.

Según se desprende de la respuesta que la dirección del centro dio en su momento por escrito a la solicitud mencionada, aquélla entiende que para que los reclamantes hagan efectivo el mencionado derecho es necesario que soliciten por escrito, caso por caso, para cada una de las comunicaciones que reciban en catalán, su traducción escrita, sin que a tales efectos se considere suficiente que los padres soliciten del centro, de forma genérica, la remisión en castellano, o en forma bilingüe, de cualquier comunicación que el centro juzgue oportuno enviarles en relación con el proceso educativo de su hija.

Los reclamantes entendían que la solución adoptada, además de implicar una interpretación excesivamente formalista y entorpecedora del derecho que les asiste a recibir las repetidas comunicaciones en castellano, podía repercutir de forma negativa en la fluidez de su comunicación y colaboración con el centro, que resultaba dificultada por la decisión que había tomado la dirección del mismo y, en definitiva, influir negativamente en el proceso educativo de su hija.

La Consejería de Educación y Cultura del Gobierno Balear, como conclusión a la tramitación efectuada por esta Institución, ha reconocido que la postura adoptada por el centro docente no era correcta y, según manifestó al Defensor del Pueblo en febrero de 2004, decidió impartir instrucciones al referido centro docente para que, atendiendo a la opción ya manifestada por los promotores de la queja, todas las comunicaciones que se les remitan se encuentren redactadas en castellano o, alternativamente, en versión bilingüe (0301574).

Un supuesto similar, en este caso relacionado con actuaciones de la administración sanitaria de Cataluña, ha planteado la queja formulada por un usuario del Servicio Cata-

lán de Salud residente en Barcelona que, al igual que en el caso anterior cuestionaba el hecho de que, de acuerdo con la práctica seguida por dicho Servicio los ciudadanos que como él desean relacionarse con el citado servicio en lengua castellana deban solicitar caso por caso y en relación con cada concreto documento comunicación y resolución que el citado servicio les remita en el ámbito de la relación continuada que con él tienen establecida como usuarios de servicios sanitarios.

Como quiera que el Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña, ante el que se inició la tramitación de la queja de referencia, entendió que la actuación del Servicio Catalán de Salud cuestionada resultaba acorde con la normativa lingüística vigente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, esta Institución consideró preciso formular una recomendación al citado departamento por entender que la forma de actuación cuestionada implicaba una restricción indebida de los derechos lingüísticos de los ciudadanos.

Para fundamentar la resolución mencionada se tuvo en cuenta que de la dicción literal de los preceptos de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, y Decreto 107/1987, de 13 de marzo, por el que se regula el uso de las lenguas oficiales por parte de la administración de la Generalidad de Cataluña —en las que efectivamente se impone que el interesado solicite, si lo desea, la versión castellana, esto es, en la lengua oficial del Estado, de los documentos, comunicaciones y resoluciones emitidas originariamente en la lengua propia de la Comunidad autónoma catalana—, no se desprende que dicha solicitud, que debe formularse de manera expresa por el interesado, haya de reproducirse caso por caso ante un mismo servicio administrativo, y que tal forma de actuación venga exigida legal y reglamentariamente para que el servicio administrativo correspondiente deba atender la manifestación de voluntad de un ciudadano en el sentido de que se le proporcione la versión castellana de los actos, resoluciones o comunicaciones que se le dirijan.

En definitiva, la interpretación mantenida, en cuanto no puede apoyarse en el tenor literal de la ley y reglamento mencionados, ni se deduce de ninguna posible interpretación sistemática de la misma, constituye, a juicio de esta Institución, una restricción sin base normativa alguna del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la administración de la Generalidad de Cataluña en la lengua oficial del Estado.

Debe tenerse en cuenta que la relación que los ciudadanos establecen con el Servicio Catalán de Salud, por razón de los cometidos que asume dicho Servicio relacionados con la atención médica de los ciudadanos, tiene un carácter continuado que se traduce en muchas ocasiones en un constante intercambio de comunicaciones de distinto contenido y destinadas en bastantes casos a surtir efectos en fechas inmediatas a aquéllas en que llegan a poder de los usuarios destinatarios de las mismas.

En el referido contexto no parece razonable, puesto que además las normas lingüísticas aplicables no lo imponen expresamente, exigir que los ciudadanos receptores de las mismas que deseen obtener su versión castellana soliciten en cada una de las ocasiones su traducción a dicha lengua oficial, obligando así a los interesados que deseen hacer efectivos sus derechos lingüísticos a reproducir permanentemente a lo largo de su relación con el Servicio Catalán de Salud su solicitud inicial de traducción al castellano de comunicaciones, cuya versión traducida, por su propio carácter —concesión de citas médicas en fechas determinadas, etc.—, llegaría en muchas ocasiones a poder de los

interesados en momentos en que ya carecería de interés para ellos disponer del texto en castellano de la comunicación.

La interpretación mantenida por el Servicio Catalán de Salud resulta además contraria a la más elemental concepción del principio de economía administrativa que preside la normativa procedimental vigente, dirigida a obviar la realización de trámites innecesarios, así como a la finalidad que inspira algunas de sus prescripciones expresas dirigidas a facilitar las relaciones de los ciudadanos con la administración evitando, por ejemplo, la reiterada aportación de documentos que ya obren en poder de la administración de que se trate.

En base a todas las consideraciones anteriores esta Institución ha recomendado a la titular del Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña que imparta las instrucciones pertinentes para que por el Servicio Catalán de Salud se atiendan las solicitudes que le dirijan los ciudadanos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.1. de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, de recibir en castellano las notificaciones y comunicaciones que les envíe el mencionado servicio, en términos que hagan innecesaria la reproducción de la referida solicitud en relación con cada nueva notificación o resolución que les envíe el repetido Servicio.

La resolución, recientemente formulada, todavía no ha obtenido respuesta del departamento al que se ha dirigido (0410708).

También relacionadas con la aplicación de la normativa lingüística vigente en Cataluña esta Institución ha iniciado actuaciones ante del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo de la Generalidad de Cataluña, a raíz de la publicación, en febrero de 2004, de informaciones de prensa en las que se hacía referencia a la sanción económica que, al parecer, había impuesto el citado departamento a un empresario barcelonés por no tener redactados en catalán los rótulos y la documentación informativa que proporcionaba a la clientela de su establecimiento.

De acuerdo con las informaciones que dieron lugar a la intervención del Defensor del Pueblo, la mencionada actuación sancionadora no tendría carácter aislado, ya que, según se afirmaba en las mismas, el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo había incoado expedientes por la misma causa a otros empresarios a raíz de actas levantadas por la Inspección de consumo, en las que se apreciaba una falta de rotulación e información en catalán en establecimientos abiertos al público.

Las citadas actuaciones y la resolución sancionadora mencionada parecían haberse producido atendiendo a prescripciones de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, que, de una parte, establecen que la señalización, los carteles de información general de carácter fijo y los documentos de ofertas de servicios para usuarios y consumidores, de los establecimientos abiertos al público deben estar redactados, al menos, en catalán —artículo 32.3.— y, de otra, entienden que el incumplimiento de lo dispuesto, entre otros, en el artículo de la Ley de Política Lingüística mencionado implica una negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas, usuarias y consumidoras, a la que debe aplicarse el régimen sancionador contemplado en la Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre disciplina de mercado y de defensa de los consumidores y usuarios —disposición adicional quinta, letra *b*, de la citada Ley—.

Se trata de prescripciones cuya modificación instó en su momento esta Institución, que interesó de la Presidencia de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña en abril de 1998, respectivamente, la elaboración y tramitación de un proyecto de ley que diese nueva redacción, entre otros, a los preceptos legales indicados, por entender que resultaba desproporcionado, desde el punto de vista de los fines pretendidos por la ley en que se contenían, la imposición del uso obligatorio y general del catalán, en la rotulación de los establecimientos comerciales y en su documentación de ofertas de servicios, que se deduce del artículo 32.3. de la Ley. El referido precepto, a juicio del Defensor del Pueblo, debía modificarse para transformar el carácter de la medida contenida en el mismo en una disposición de fomento y no en una norma de obligado cumplimiento o, alternativamente, para establecer modulaciones que permitiesen al titular del establecimiento decidir en cada caso, en ejercicio de su libertad de empresa, lo que resultase más oportuno para satisfacer las conveniencias de su negocio y las preferencias de su clientela.

Igualmente, se entendió desproporcionado desde el punto de vista de los objetivos normalizadores del uso de la lengua catalana pretendidos por la ley mencionado la calificación del incumplimiento de lo establecido en su artículo 32.3., como infracción de la normativa de consumo y la consecuente vinculación a dicho eventual incumplimiento de las consecuencias sancionadoras previstas en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios, para los supuestos de vulneración de los derechos que en la misma se reconocen a estos últimos.

El Presidente de la Generalidad de Cataluña manifestó en su momento a esta Institución, para dar respuesta a la citada recomendación y a otras formuladas en relación con otros contenidos de la vigente Ley de Política Lingüística, que la misma garantiza, en todo caso, que los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Cataluña puedan ser usados indistintamente por los ciudadanos en todas las actividades públicas y privadas, tal y como expresamente se establece en el artículo 3 de la Ley.

Al mismo tiempo, se manifestaba el propósito de promover una aplicación de la ley dialogada y concertada con todos los sectores socioeconómicos, propiciando acuerdos o convenios con los agentes sociales y los colectivos afectados para conseguir que las disposiciones de la ley se insertasen de manera natural en la realidad que regulan, línea de actuación que claramente apostaba, a juicio del Defensor del Pueblo, por la exclusión de la aplicación de mecanismos coercitivos como los que, a juzgar por las informaciones de prensa mencionadas al comienzo de este escrito, parece haber empezado a emplear el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo.

El Defensor del Pueblo hizo referencia a los precedentes expuestos al iniciar, sobre el asunto mencionado, la tramitación de oficio que se estimó precisa con la finalidad de conocer si las decisiones sancionadoras adoptadas debían entenderse indicativas de una modificación de la línea de actuación a la que -según manifestó en su momento para dar respuesta a las recomendaciones formuladas respecto de determinados contenidos de la vigente Ley de Política Lingüística- estaba previsto ajustar la aplicación de la citada Ley.

El Departamento de Comercio, Turismo y Consumo ante el que se produjo la citada tramitación ha manifestado al Defensor del Pueblo que sus actuaciones en materia de política lingüística van dirigidas fundamentalmente a la información y el asesoramiento legal de aquellos establecimientos o empresas en las que se detecten incumplimientos de

la normativa con ocasión de las inspecciones que se llevan a cabo con motivo de las campañas ordinarias de control de la disciplina de mercado.

Con todo, según también se señala, se han incoado algunos expedientes sancionadores a raíz de denuncias formuladas por particulares que en ningún caso han desembocado en sanciones que tengan como único motivo el incumplimiento de la Ley de Política Lingüística, aunque sí, según se asegura en contadas ocasiones, se han impuesto sanciones mínimas por esta causa en supuestos en que, al propio tiempo, se han sancionado incumplimientos graves de la disciplina de mercado.

Esta Institución, a la vista de lo anterior, debe reiterar aquí el punto de vista ya expuesto con anterioridad, e inicialmente expresado ante la Presidencia de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña respecto de la desproporción que implica, desde el punto de vista de los objetivos normalizadores del uso de la lengua catalana que pretende la citada ley, la calificación como infracción del incumplimiento de sus previsiones en materia de señalización e información comercial y la vinculación a dicho incumplimiento de consecuencias sancionadoras (F0400015).

Continuando la descripción de las intervenciones realizadas por el Defensor del Pueblo en materia de bilingüismo en el ejercicio 2004, hay que hacer referencia a quejas formuladas contra actuaciones realizadas por ayuntamientos situados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Entre ellas cabe hacer referencia a la decisión de la empresa concesionaria de determinado servicio público municipal en la ciudad de Vigo de no atender la solicitud formulada por el promotor de una queja ante el Defensor del Pueblo, de que se le enviasen en castellano los recibos que se le giraban para el pago de las tasas de suministro correspondientes.

La negativa de la empresa pretendía basarse en previsiones de una ordenanza municipal aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Vigo, con fecha 8 de noviembre de 1988, en la que se encomienda a sus unidades administrativas que tengan relación con el público el cometido de promocionar el uso de la lengua gallega mediante su utilización como lengua normal de comunicación, extendiéndose, en la propia ordenanza, dicha forma de actuación a las empresas que prestan servicios públicos municipales en régimen de concesión, arrendamiento o concierto.

Aunque en la misma ordenanza se contemplaba, al propio tiempo, el derecho de los ciudadanos a ser atendidos y a obtener copia o recibir notificaciones de la documentación municipal en el idioma oficial de su elección —derecho que en cualquier caso asistiría a los vecinos de Vigo en sus relaciones con la administración municipal, en virtud de previsiones expresas contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—, el Ayuntamiento de la ciudad, al que esta Institución se dirigió poniendo de manifiesto los hechos denunciados, no adoptó iniciativa alguna tendente a instar la modificación de la indebida forma de actuación seguida por la empresa concesionaria.

Por ello, el Defensor del Pueblo instó del Ayuntamiento, a través de la correspondiente recomendación, que se recordase a la repetida empresa concesionaria la obligación que le incumbe al relacionarse con los vecinos del municipio, por razón de la pres-

tación del servicio municipal que tiene encomendado, de respetar los derechos lingüísticos de los ciudadanos y, en concreto, su derecho a que las comunicaciones que se les dirijan estén redactadas en la lengua oficial de su elección, en los términos en que tal derecho viene contemplado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya mencionada, y en la ordenanza también mencionada aprobada por el Ayuntamiento en materia de normalización lingüística.

Según ha manifestado el Ayuntamiento, ya en el ejercicio 2004 la recomendación ha sido aceptada (0307853).

En otra queja una ciudadana cuestionaba por razones lingüísticas una actuación municipal, en este caso del Ayuntamiento de Cervo (Lugo), que le envió a su domicilio en Madrid una notificación redactada en lengua gallega, relacionada con determinada actuación tributaria.

Dado que la notificación practicada no parecía, en efecto, ajustada a lo establecido en la legislación procedimental vigente, que impone a todas las Administraciones públicas el deber de traducir al castellano los documentos, expedientes, o partes de los mismos que, producidos inicialmente en la lengua cooficial propia de la Comunidad autónoma respectiva, deban surtir efectos fuera de su territorio (artículo 36.3. de la Ley 39/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), esta Institución inició su intervención ante el Ayuntamiento de Cervo, que ha atribuido a una inadvertencia la utilización de la lengua gallega en la notificación cuestionada, y ha procedido de forma inmediata a remitir a la interesada una nueva notificación en lengua castellana, tal y como impone el precepto legal mencionado con anterioridad (0420130).

19.2. Contenidos de la programación y de la publicidad televisiva

Los medios de comunicación, y particularmente los de titularidad del Estado, sirven al cumplimiento de múltiples fines constitucionales y son vehículo imprescindible para el ejercicio de diversos derechos y libertades fundamentales entre los que se encuentran los de expresión e información. Ello por sí mismo justifica la atención preferente que esta Institución ha prestado a los asuntos relacionados con los medios de comunicación en el ámbito de las competencias que le atribuyen la Constitución y su Ley Orgánica reguladora.

Los contenidos de la programación y de la publicidad televisiva plantean múltiples problemas ya tratados en otros informes anuales por esta Institución que afectan no sólo a los medios de comunicación social de titularidad estatal o pública, sino también a los medios de titularidad privada, y tienen una especial relevancia en la medida en la que los contenidos y mensajes están afectando o pueden afectar muy negativamente a un sector de la población precisado de una especial protección, como es la juventud y la infancia.

Durante 2004 han vuelto a ser numerosas las quejas que hacen referencia a este problema, y de su contenido cabe deducir un agravamiento en el incumplimiento detectado en años anteriores de las diversas medidas limitativas que afectan a las diferentes cadenas de televisión, según las cuales determinados contenidos, tanto de programación

como de publicidad, no deben emitirse en horarios en los que es posible y frecuente la presencia de menores frente a la televisión (0401291, 0411766, 0412315, 0415484, 0417837, 0418882, 0423093, 0423319, 0423321, 0423322 y 0425247).

Por otra parte, las cadenas de televisión de titularidad pública, por el mero hecho de serlo, y todas en general, teniendo en cuenta que la televisión está legalmente considerada como un servicio público esencial de titularidad estatal, deben servir —como acertadamente afirma el preámbulo del Estatuto de la Radio y de la Televisión (Ley 4/1980)— «como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de información de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas...» Y todo ello resulta difícilmente compatible con los contenidos de la programación y con los mensajes publicitarios que a menudo ofrecen estos medios.

Asimismo, la protección de la juventud y la infancia es uno de los límites específicos que la Constitución impone al ejercicio de los derechos y libertades de información y de difusión de pensamientos, ideas y opiniones, así como a la libertad de producción y creación artística (artículo 20.4), lo que justifica no sólo la imposición de restricciones al ejercicio de estos derechos y libertades, sino que exige también la previsión y el establecimiento de mecanismos eficaces de control que garanticen el acatamiento de dichas restricciones.

Esta Institución viene constatando en los últimos años, y de ello ya dejó constancia en anteriores informes, que hasta el presente los mecanismos de control radicados en el ámbito de las propias autoridades administrativas no han tenido la efectividad exigible, de lo que se han derivado perniciosos efectos para los menores y jóvenes tanto en el ámbito de la programación televisiva como en algunos otros ámbitos diferentes de los medios de comunicación social, en los que es imprescindible una actualización y puesta al día de la legislación correspondiente.

Para corregir estas deficiencias y afrontar otros retos inexcusables para los medios de comunicación de titularidad pública, y particularmente para la radiodifusión y la televisión, esta Institución viene proponiendo desde al menos el año 1996 la creación de una «autoridad u organismo independiente» desvinculado jerárquicamente del Poder Ejecutivo, en la que tengan adecuada representación y participación los grupos políticos y sociales representativos a los que alude el artículo 20.3 de la Constitución, y cuya finalidad sea el ejercicio de las facultades públicas de supervisión, inspección, control y sanción de los medios de comunicación de titularidad pública y, en lo que corresponda, de los medios de titularidad privada, en la medida en la que a través de estos últimos se presta un servicio público esencial a la comunidad como ocurre en el caso de la televisión.

Con ocasión de la presentación del Informe anual correspondiente al año 2003 el Defensor del Pueblo reiteró ante las Cortes Generales, a cuyo conocimiento va dirigido también el presente informe, su grave preocupación —que aún hoy mantiene— por el incumplimiento frecuente de las normas de protección de menores y jóvenes y, más en general, de usuarios de los medios audiovisuales en la programación y la publicidad que emiten dichos medios.

No puede por tanto esta Institución dejar de valorar en sentido favorable la firma del Acuerdo llevado a cabo en diciembre de 2004 entre el Gobierno y las televisiones de ámbito estatal, para el fomento de la autorregulación en materia de contenidos televisivos y la protección de la infancia y la juventud ante la programación televisiva y los mecanismos creados al efecto, en desarrollo y cumplimiento del mandato de fomento de la autorregulación recogido en la disposición adicional tercera de la Ley 25/1994, —por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva—.

En virtud de dicho Acuerdo, y como mecanismo complementario de los procedimientos administrativos y judiciales ya existentes, fué suscrito un Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, en el que se establece un sistema de control de los contenidos televisivos por parte de los operadores de televisión firmantes del acuerdo —y en su representación la Directora General de Radiotelevisión Española; el Presidente de Antena 3 TV S. A., El Presidente de Gestevisión Telecinco S. A.; y el Consejero Delegado de Sogecable, S. A.—. Asimismo el código prevé un proceso de seguimiento de su aplicación en el que participan, además, entidades representativas de la juventud y de la infancia, de los padres y educadores, y de los consumidores y usuarios.

Los principios básicos de este Código de Autorregulación se fundamentan en la propia Constitución Española, en cuyo artículo 39.4 se establece una protección específica para los derechos de la infancia, y su contenido pretende hacer compatibles entre sí valores que conforman el actual Estado Social y democrático de derecho: la libertad de expresión con respeto a los derechos de la personalidad, así como la interdicción de la violencia, la discriminación y la intolerancia, y la protección de la infancia y la juventud.

Por otra parte el código establece una serie de principios generales para mejorar la eficacia, dentro de la franja horaria comprendida entre las seis y las veintidós horas, de la protección legal de los menores respecto de la programación televisiva que se emita en dicho horario.

Por último, prevé la constitución de un Comité de Autorregulación, que resolverá las dudas que se planteen y tramitará las quejas y reclamaciones que se presenten sobre la aplicación del código, así como una Comisión Mixta de seguimiento, que actuará como segunda instancia en los casos en los que los dictámenes del Comité de Autorregulación no hayan sido atendidos.

Esta Institución confía en que las medidas adoptadas en este aspecto, y que han quedado someramente descritas, consigan el objetivo que persiguen: que los contenidos televisivos respeten y protejan los derechos de la infancia; y que la televisión en general cumpla sus fines de servicio público en el ámbito de la información, la participación política, la educación y la difusión de la cultura.

19.3. Aplicación de la excepción al derecho de préstamo en las bibliotecas de titularidad pública

La Directiva 92/100/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 19 de noviembre, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos

de autor en el ámbito de la propiedad intelectual, dispone que los Estados miembros reconocerán el derecho de autorizar o prohibir el alquiler y préstamo de originales y copias de obras protegidas por el derecho de autor, (artículo 1) y prevé la posibilidad de que determinadas categorías de establecimientos queden eximidas del pago de la remuneración por préstamos públicos (artículo 5.3).

El Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regula en el artículo 19 el derecho de distribución, una de cuyas modalidades es el derecho de préstamo. Este derecho se reconoce a diferentes categorías de titulares: a los autores (artículo 17), a los artistas intérpretes o ejecutantes (artículo 109), a los productores de fonogramas (artículo 117), y a los productores de la primera fijación de una grabación audiovisual (artículo 123). Asimismo, los titulares pueden hacer uso de las medidas establecidas en la ley en defensa de sus derechos, como instar el cese de la actividad ilícita del infractor, exigir la indemnización de los daños materiales y morales causados, y solicitar medidas cautelares (artículo 138).

De este modo se da pleno cumplimiento al artículo 1 de la Directiva 92/100/CEE, en el cual se establece la obligación de los Estados miembros de reconocer el derecho de autorizar o prohibir el alquiler y préstamo de obras y prestaciones protegidas.

El texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, además de reconocer el derecho exclusivo de préstamo en los mismos términos y a los mismos titulares establecidos en la directiva, hace uso, en su artículo 37.2, de la facultad que otorga el artículo 5.3 de la norma comunitaria para consignar exenciones al derecho de préstamo. Al no señalar dicho artículo cuáles son los criterios o características que deben reunir los establecimientos exentos de la remuneración, es la Ley de Propiedad Intelectual española la que se encarga de enumerarlos, eximiendo a los museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, fonotecas o filmotecas que sean de titularidad pública, o que pertenezcan a entidades de interés general de carácter cultural, científico o educativo sin ánimo de lucro, y a instituciones docentes integradas en el sistema educativo español.

Por tanto, la excepción no se aplica a todas las categorías de establecimientos, sino que quedan fuera de la excepción los que no reúnan las características anteriores, cumpliendo de este modo el artículo 5.3 de la Directiva.

Con motivo del conocimiento público de la incoación de un expediente por la Comisión Europea a España y a otros países, en lo que se refiere a la aplicación de las excepciones al derecho exclusivo de préstamo al público previsto en la referida Directiva 92/100/CEE, se dirigieron a esta Institución un numeroso colectivo de profesionales del ámbito editorial y personal y usuarios de las bibliotecas públicas del Estado, así como un cuantioso grupo de autores de libros, reuniéndose hasta un total de 200.000 firmas, trasladando su preocupación ante las noticias emitidas por los medios de comunicación relativas al posible establecimiento de la exigencia del abono de un canon o remuneración por el préstamo de libros en las bibliotecas públicas (0413409, 0413845, 0415464, 0415542, 0415570, 0416249, 0418012, etcétera).

Trasladada esta preocupación a las autoridades competentes del Ministerio de Cultura, el Defensor del Pueblo conoció a través de la Dirección General del Libro, Archivos

y Bibliotecas el contenido del Dictamen motivado emitido por la Comisión de las Comunidades Europeas, en el que se concluía la existencia de infracciones en la legislación española de las obligaciones derivadas de la Directiva 92/100/CEE de 19 de diciembre de 1992, y se instaba al Reino de España a adoptar las medidas requeridas para su correcta aplicación en el plazo de dos meses.

En su informe el Ministerio de Cultura discrepa de la conclusión del Dictamen motivado de la Comisión Europea y considera que la situación bibliotecaria de España, que arrastra un déficit notable respecto a otros países miembros de la Unión Europea, desaconseja la imposición de cualquier gravamen al préstamo bibliotecario, ya que tal gravamen frenaría la política de desarrollo que el departamento ministerial citado y las restantes autoridades competentes en la materia han puesto en marcha para equiparar el sistema bibliotecario español a la media europea. Por otra parte, el mismo departamento ministerial hizo pública una nota en la cual se pone de manifiesto su voluntad acerca de que si finalmente hubiese de imponerse algún tipo de gravamen al préstamo bibliotecario se buscarían fórmulas que impidieran que dicho gravamen repercutiese en los usuarios de las bibliotecas.

En el momento en el que se elabora este Informe se desconoce aún si la Unión Europea aceptará o no las alegaciones formuladas por España, o si por el contrario mantendrá inamovible su posición y obligará a que la normativa interna española recoja algún tipo de contraprestación por el préstamo bibliotecario.

Sin perjuicio de ello esta Institución entiende que en ningún caso deben adoptarse medidas como la imposición de un canon al préstamo bibliotecario que puedan dificultar o entorpecer las labores de promoción y difusión cultural y educativa que desarrollan las bibliotecas, o que supongan una merma en la calidad de los servicios que se prestan o impliquen una penalización económica para los usuarios.

19.4. Régimen electoral

El legislador español, al establecer mecanismos dirigidos a facilitar el ejercicio del derecho de sufragio a quienes por distintas causas se encuentren imposibilitados de acudir a depositar su voto ante las mesas electorales el día fijado para la consulta, ha optado por el sistema de voto por correo, frente al de sufragio por representación (mediante apoderamiento específico de la persona que no puede votar a otra de su confianza que lo hace en su nombre y representación) por el que han optado otros países. En España el voto ha de ejercerse necesariamente de manera personal (artículo 4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General), y sólo el voto por correspondencia, al tener ese carácter, podía suplir en el momento en que se aprobó la citada ley orgánica la presencia directa ante las mesas electorales.

Una vez que ha optado por el voto por correspondencia como procedimiento alternativo al de comparecencia personal ante las mesas electorales, el legislador español realiza una regulación de dicho procedimiento en la que prima el objetivo de garantizar que el voto por correo se emita en las condiciones más similares posibles al del conjunto de los ciudadanos y, en definitiva, a lograr que dichas condiciones permitan atribuirle las características de «libre, directo y secreto» que exige la Constitución Española.

Este punto de vista, que trasciende en distintos aspectos de la regulación del voto por correo da lugar, sin embargo, a un sistema general de voto por correspondencia y a la regulación dentro del mismo de determinados procedimientos específicos cuya aplicación origina una serie de limitaciones y disfunciones que en ocasiones afectan al ejercicio del derecho de sufragio activo de determinados electores.

El procedimiento al que con carácter general deben acogerse quienes deseen utilizar su derecho de voto por correo, previsto en los artículos 72 y 73 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, exige la presencia del solicitante en territorio nacional, ya que, según establecen los referidos preceptos legales, tanto la petición de la documentación necesaria, como su recepción, deben realizarse de manera personal por el interesado, que ha de acreditar su identidad ante el funcionario al que presente su petición en una oficina de correos o del que reciba la documentación necesaria para votar por correo, mediante la exhibición de su documento de identidad.

La misma Ley configura, en su artículo 75, un procedimiento específico de votación por correo para los electores que tengan fijado su domicilio en el extranjero —limitado, por imperativo legal, a los electores inscritos en el Censo de Residentes Ausentes en el Extranjero (CERA)—, de acuerdo con el cual, y sólo para dichos supuesto, la solicitud, que no siempre es necesaria ya que en determinados procesos electorales la ley prevé su remisión de oficio a los electores inscritos en el CERA, y la recepción de la documentación precisa para votar por correo pueden tener lugar desde el país extranjero de residencia de elector.

Sin embargo, la ley electoral vigente no contempla el voto por correo para el colectivo de españoles residentes temporal o transitoriamente en el extranjero que figuren inscritos en el censo ordinario de España.

Las dificultades para el ejercicio de su derecho de sufragio activo que se deducen de la legislación vigente para los ciudadanos españoles que estuvieran residiendo temporalmente en el extranjero en las fechas fijadas para la celebración de una consulta electoral ha dado lugar a numerosas intervenciones de esta Institución ante las autoridades administrativas competentes, dirigidas a obtener de las mismas la articulación de sistemas que hicieran posible la utilización por dichos ciudadanos del procedimiento de voto por correo.

Las actuaciones practicadas por esta Institución en relación con la cuestión expresada se concretaron en su momento en la formulación de una recomendación al titular del Ministerio del Interior, dirigida a obtener la corrección de las disfunciones advertidas en la regulación del voto por correo de los electores ausentes en el extranjero, a raíz de la cual se produjeron modificaciones en la regulación del censo electoral tendentes a establecer mecanismos de revisión continua del mismo con actualizaciones de carácter mensual, que al atribuir una mayor flexibilidad y mayores posibilidades de adaptación inmediata del censo, y también del de residentes ausentes en el extranjero, a las variaciones de las situaciones de los ciudadanos, solventó en parte los problemas detectados.

La subsistencia, sin embargo, de distintos problemas especialmente en aquellos supuestos en que los ciudadanos españoles residieran en el extranjero durante períodos breves pero coincidentes con alguna convocatoria electoral, o cuando el inicio de la resi-

dencia, coincidente o posterior a la fecha de convocatoria de un proceso electoral, no hubiera permitido su eventual incorporación al censo electoral de residentes ausentes en el extranjero, vigente en el día de la convocatoria, determinó la decisión de esta Institución de reiterar los términos de la recomendación en su momento formulada al titular del entonces Ministerio de Justicia e Interior.

Sin embargo, después de una prolongada tramitación que, iniciada en el año 1992, se concluyó al inicio del ejercicio 2001, las resoluciones de esta Institución no dieron los resultados pretendidos ya que, no obstante la sucesiva puesta en marcha por el citado departamento de distintas iniciativas dirigidas a la producción de posibles modificaciones legales y reglamentarias con el objetivo de subsanar los problemas advertidos y dar cumplimiento a las recomendaciones del Defensor del Pueblo, ninguna de ellas fue efectivamente adoptada, por lo que, una vez cerrada la prolongada tramitación efectuada, por entender el Defensor del Pueblo que no existía una voluntad política clara de solucionar el problema, han continuado formulándose quejas cuyos reclamantes cuestionan la subsistencia de una configuración del voto por correo, en sus distintas variantes, que impide en ocasiones el ejercicio del derecho de sufragio activo de cada vez un mayor número de electores.

Es cada vez, en efecto, más frecuente la presencia temporal de ciudadanos españoles en distintos países de la Unión Europea, por distintas razones profesionales, comerciales o educativas, observándose en concreto que, curso tras curso, es mayor el número de jóvenes universitarios españoles que residen durante períodos cortos de tiempo, normalmente durante un curso o incluso sólo un cuatrimestre, en distintos países de la Unión Europea dentro de los programas de intercambio Erasmus.

Pues bien, en todos estos supuestos que se presentan en número creciente la normativa electoral española no ofrece todavía una solución que permita a los electores ejercer su derecho de sufragio activo cuando su estancia en el extranjero coincida con el desarrollo de un proceso electoral.

Esta Institución, después de la infructuosa y prolongada intervención realizada en el curso de cuyo desarrollo se produjeron numerosas modificaciones parciales de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, en ninguna de las cuales, no obstante, se incorporó ninguna de las soluciones estudiadas, considera imprescindible llamar la atención en este Informe sobre la subsistencia de un problema que tan negativamente continúa afectando al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de la emisión de su voto, como lo demuestra la continua formulación de quejas sobre la materia con ocasión de cada proceso electoral (0401831, 0407420, 0411673 y otras).

Han sido también relativamente numerosas en el ejercicio 2004, en el que se han desarrollado distintos procesos electorales, la formulación de quejas que aluden a problemas en la recepción de la documentación precisa para votar por correo tanto dentro del territorio español como, con más frecuencia, en el extranjero.

Se trata de supuestos en los que la citada documentación no llega a poder de los electores o bien es recibida por éstos cuando ya ha concluido el plazo de que disponen para proceder a su remisión a la mesa o junta electoral correspondiente. En cualquiera de los casos ello impide ejercitar su derecho de sufragio activo a los electores afectados, en el

supuesto de que residan en el extranjero, al ser el sistema de voto por correo el único al que pueden recurrir para hacer efectivo el mencionado derecho y, en el caso de los residentes en territorio español, porque la emisión de dicha documentación por la Oficina del Censo Electoral origina la realización en el censo de la nota prevista en la legislación electoral que impide en todo caso al elector depositar su voto presencialmente -si ello le fuera posible por no producirse, en efecto, las circunstancias en previsión de las cuales solicitó dicha documentación-, incluso aunque no hubiera llegado a su poder la documentación enviada por la citada oficina.

En los casos, sin duda mucho más frecuentes, en que el retraso o falta de recepción de la documentación se refiere a un elector residente en el extranjero, las tramitaciones que viene efectuando esta Institución para aclarar el origen del problema permite inicialmente confirmar que en un porcentaje elevadísimo este no se origina ni en la Oficina del Censo Electoral, cuyas delegaciones emiten y envían al servicio de correos la documentación preceptiva dentro de los plazos establecidos en la legislación electoral, ni en el servicio de correos español, que habitualmente procede al envío de los mismos dentro de las fechas que contempla dicha normativa, sino en los servicios de correos de los países de destino, en cuya actuación difícilmente puede incidirse desde la administración electoral española para tratar de obviar las disfunciones advertidas.

Aunque sin duda resulta posible todavía introducir algún retoque en la regulación legal de los distintos plazos configurados en la ley electoral con el objeto de ampliar el tiempo hábil para que los electores remitan sus votos desde el extranjero, dicha posible ampliación, al estar condicionada por los tiempos en que deben efectuarse las distintas fases del procedimiento electoral, nunca podría ser muy significativa y no cabe por ello presumir que constituyera de forma sustancial a solucionar el problema observado (0411318, 0412077, 0412568, 0413039, 0418296, 0418292, 0418752 y otras).

Todo lo hasta ahora expuesto y algunas otras disfunciones que aunque afectan quizás a un menor número de personas no dejan por ello de repercutir negativamente en el ejercicio de un derecho que se encuentra en la base de nuestro sistema democrático, como son las que se derivan de las limitaciones con que se configura el voto por correo del personal embarcado (0401658); o las que denuncian familiares de personas afectadas por limitaciones físicas que les impiden formular y recibir de manera personal la solicitud de la documentación necesaria para votar por correo, para cubrir en ciertos casos todos los requisitos formales que se exigen para que pueda hacerse por una tercera persona -particularmente en determinadas localidades para obtener la necesaria intervención de un notario- (S0400170), llevan a esta Institución a sugerir desde este Informe un estudio a fondo de los actuales procedimientos de voto por correo con vistas a determinar la forma en que debería procederse a su radical modificación o sustitución.

En el año 2004 se han formulado también quejas en materia electoral por personas invidentes que cuestionan el procedimiento a que se ven obligados a recurrir para depositar su voto, contando necesariamente con el auxilio de otra persona que les ayude en la selección de la papeleta o papeletas electorales de la candidatura a la que deseen conceder su confianza.

Señala el reclamante que resulta técnicamente posible, y con ello se obviaría la necesidad aludida, que en todas o al menos en una parte de las papeletas se marcara en sis-

tema Braille el partido o candidatura a la que pertenecen, de manera que los votantes invidentes pudiesen seleccionar por sí mismos la papeleta o papeletas electorales, quedando así, a juicio de los reclamantes, mejor salvaguardado el carácter secreto del sufragio de estos electores.

Esta Institución consideró oportuno trasladar el sentido de las quejas formuladas a la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, e interesar de la misma la emisión de un informe respecto de los estudios que eventualmente se hubiesen realizado sobre la cuestión planteada y sobre la viabilidad de atender la sugerencia que realizaban sus promoventes.

Pues bien, la Dirección General de Política Interior ha manifestado que la posibilidad de confeccionar papeletas en sistema Braille ha sido contemplada ya en diversas ocasiones, y ha señalado que las propuestas formuladas en tal sentido han sido desestimadas hasta el momento por la Junta Electoral Central, máximo órgano encargado de velar por la transparencia y objetividad de los procesos electorales, que ha entendido que para los electores invidentes la ley electoral vigente contempla en su artículo 87 el sistema de votación asistida, que no cabe sustituir por otro en tanto no sea modificada la citada Ley.

El precepto de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, esgrimido por la Junta Electoral Central establece literalmente que «los electores que no sepan leer o que, por defecto físico, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre o para entregarla al presidente de la mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza».

Sobre la base del precepto transcrito y alegando adicionalmente que la citada ley electoral no contempla de forma expresa formas distintas de las generales para la confección de papeletas destinadas a los electores invidentes, entienden la Junta Electoral Central y la Dirección General de Política Interior que en la actualidad dicha ley sólo permite como medida que pretende facilitar a los invidentes el ejercicio de su derecho de sufragio activo, el procedimiento de votación asistida, de modo que la elaboración de papeletas en sistema Braille no resulta viable de acuerdo con la normativa electoral vigente y sólo podrá ser atendida en el caso de que se acometiera la modificación, en tal sentido, de la referida ley.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, que recoge el parecer expresado por los reclamantes, cabe otra interpretación diferente de la regulación vigente, que permitiría atender la pretensión que se deduce en las quejas mencionadas sin necesidad de modificación alguna de la ley electoral.

Parece, en efecto, posible mantener que el artículo 87 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, no es necesariamente aplicable al colectivo de personas invidentes que, en cuanto disponen de un sistema alfabético de lectura y escritura que les permite escribir y leer cualquier documento confeccionado con dicho sistema, no puede entenderse que estén afectados por defecto físico que les impida elegir las papeletas de votación siempre que aparezcan grabadas en dicho sistema alfabético. Por otra parte, el hecho de que en la ley electoral no se prevea de forma expresa la confección de papeletas distintas para las personas ciegas no debe entenderse —dentro

de un sistema de regulación que encomienda a las juntas electorales competentes en cada caso la aprobación del modelo oficial de las papeletas, limitándose por lo demás la ley a establecer las indicaciones, relativas a la denominación y símbolo del partido, coalición que presenta la candidatura y al nombre y apellidos de los candidatos y suplentes— como indicativo de una prohibición legal de utilización en las mismas de dicho sistema de grabación.

Esta interpretación que, según entiende el Defensor del Pueblo, es más acorde que la sustentada por la Junta Electoral Central y la Dirección General de Política Interior, tanto con la realidad social de las personas invidentes como con el carácter secreto que se atribuye al voto en nuestro texto constitucional no resulta, a juicio de esta Institución, incompatible con la regulación contenida en la vigente ley electoral y parece, por último, técnica y económicamente asumible en el estado actual de la técnica (0411200, 0420007, S0400410).

En el presente ejercicio se han planteado quejas cuyos promotores han cuestionado el hecho de que los partidos políticos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la vigente ley electoral, puedan obtener copias del censo vigente correspondiente a los distritos en los que hayan presentado sus candidaturas.

Los reclamantes fundamentan su desacuerdo en la consideración de que la citada previsión legal hace posible que sus datos personales obtengan una difusión que en ciertos supuestos podría privar de efectividad a las medidas que se hubiesen visto obligados a adoptar determinados ciudadanos para salvaguardar su integridad física, o incluso su vida y mantenerse fuera del alcance de quienes las amenazan.

Esta Institución ha manifestado a los promotores de las quejas indicadas que la posibilidad de que los partidos políticos que concurran a una consulta electoral dispongan de copias del censo electoral está prevista en el artículo 41.5. de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General ya mencionado, en el que se establece que tanto los representantes de cada candidatura como, alternativamente, los representantes generales de los partidos, pueden obtener a partir del día siguiente a la proclamación de candidaturas una copia del censo, correspondiente, en el primer caso, al distrito en que aquéllas se presenten, y en el supuesto de los partidos políticos, del vigente en los distritos donde el partido, federación o coalición presentase candidaturas.

A juicio de esta Institución, según también se ha manifestado a los interesados, el precepto de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General mencionado debe entenderse en el marco de una regulación constitucional que define el derecho fundamental a «participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos por sufragio universal», derecho cuya efectividad hace necesario el establecimiento de un marco normativo que garantice su ejercicio a través, entre otras, de prescripciones que hagan posible el desarrollo por los candidatos y partidos de la campaña electoral que forma parte del proceso previo a la celebración de cada consulta.

El mencionado derecho constitucional y la necesidad de crear las condiciones adecuadas para su efectividad parecen constituir justificación adecuada de la previsión legal cuestionada, dirigida a poner en manos de los candidatos y partidos los datos precisos para que puedan dirigirse a los electores con la finalidad de recabar su voto.

Al propio tiempo, se informa a los interesados que la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, ha operado una modificación en el ya mencionado artículo 41 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de acuerdo con la cual pueden excluirse los datos de determinados electores, cuya seguridad pudiera verse negativamente afectada, de las copias del censo que, de acuerdo con lo establecido en el apartado 5 de dicho artículo, deben remitirse a los representantes de las candidaturas, representantes generales de los partidos políticos y juntas electorales de zona.

Por último, se señala a los reclamantes que, mediante Orden INT/646/2003, de 14 de marzo (BOE del 25), que el Ministerio del Interior ha establecido el procedimiento a través del cual puede instarse por los interesados la exclusión de las copias del censo electoral mencionadas, solicitudes sobre las que, de acuerdo con dicha orden, corresponde resolver al Secretario de Estado de Seguridad, al que, asimismo, se encomienda la comunicación a la Oficina del Censo Electoral de la decisión sobre exclusión adoptada, para que se tenga en cuenta al confeccionar las copias correspondientes (0400904, 0417420, 0419026 y otras).

V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Siguiendo una estructura semejante a la de los ejercicios precedentes, en este capítulo se refleja un resumen del contenido de cada una de las resoluciones producidas por el Defensor del Pueblo, como consecuencia de las quejas que se tramitaron en 2004.

Los apartados de este capítulo V. son: 1. recomendaciones, 2. sugerencias, 3. recordatorios de deberes legales, 4. advertencias y 5. recursos de inconstitucionalidad y de amparo. Debe señalarse que advertencias y recursos de amparo no hubo ninguno.

Parece conveniente comentar que mientras el capítulo II ofrece un análisis estadístico pormenorizado de las resoluciones, en éste se lleva a cabo una exposición de todas y cada una de ellas desde la vertiente jurídico temática, evitando reflejar la identificación de quién o quiénes las produjeron.

Por otra parte, según se ha señalado líneas atrás, se agrupan por el tipo de resolución formulada por la institución del Defensor del Pueblo.

1. RECOMENDACIONES

1.1. Recomendaciones admitidas

1.1.1. Administración general del Estado

1.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Ministro

Recomendación sobre el sistema de acceso a la Función Pública local

Se han venido presentando diversas quejas ante esta Institución en las que se exponían que determinadas entidades locales optaban por elegir el concurso o el concurso-oposición en vez de la oposición como sistema de selección del personal funcionario o laboral, lo que propiciaba que en las correspondientes convocatorias se incluyeran unas bases tan específicas que, de hecho, podían suponer un desconocimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Al finalizar las correspondientes investigaciones desarrolladas en cada una de las referidas quejas, se ha adoptado la resolución procedente para que, en cada caso, se corrigieran las irregularidades detectadas; sin embargo, dado que existen más de 8.000

entidades locales y que el problema observado podía eliminarse en gran parte con una actuación concreta del Ministerio de Administraciones Públicas, se resolvió iniciar una actuación de oficio.

En el curso de la misma se ha recomendado al citado departamento que, con el fin de lograr que las entidades locales observen en la elección del sistema de acceso a sus respectivas funciones públicas los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad consagrados en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución y para que también se incremente en estas actuaciones la transparencia administrativa, que se desprende del artículo 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se adopten las medidas oportunas que permitan la modificación de la letra *b*) del artículo 4 del Real Decreto 896/1991, de 7 junio, que contiene las reglas básicas y los programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de las entidades locales, añadiendo al texto actual la necesidad de que se motive de forma escrita y suficiente la opción por el concurso o por el concurso-oposición.

Igualmente, se ha recomendado que se modifique el número 2 de la disposición adicional segunda del referido Real Decreto 896/1991, añadiendo un inciso, para que aquellos procesos selectivos que desarrollen las entidades locales para cubrir las plazas vacantes con personal laboral de nuevo ingreso se hagan preferentemente por el sistema de oposición libre o, en su caso, por el de concurso-oposición (F0400024).

Recomendación sobre deber de residencia

Se ha resuelto iniciar una actuación de oficio ante las diversas quejas que se han venido recibiendo en esta Institución, en las que los interesados, funcionarios pertenecientes a las distintas Administraciones públicas, manifiestan su disconformidad con las desestimaciones de sus peticiones de autorización para residir en municipios diferentes a aquéllos en los que desempeñan sus trabajos.

Desde un punto de vista estrictamente legal, no se ha observado que las actuaciones administrativas discutidas implicasen una infracción del ordenamiento jurídico, puesto que se venía aplicando el artículo 77 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que disponía que los funcionarios deberían residir en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios y que, por causas justificadas, el Subsecretario del departamento correspondiente puede autorizar la residencia en lugar distinto siempre y cuando ello sea compatible con el exacto cumplimiento de las tareas propias del cargo.

Aunque dicho precepto no tiene carácter de básico de la función pública, tanto las entidades locales como muchas comunidades autónomas lo aplican supletoriamente para fundamentar las resoluciones sobre las solicitudes que formulan sus respectivos funcionarios.

A la vista de esta problemática, se ha recomendado al Ministerio de Administraciones Públicas que se adopten las medidas oportunas que permitan la modificación del artículo 77 de la citada Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, para que no se exija a los funcionarios el deber de residir en la localidad donde desempeñen su trabajo, salvo en aquellos casos excepcionales en que

así lo exija la naturaleza del servicio o de cargo que se desempeñe. La posibilidad de residir en otro municipio diferente no podrá servir de justificación alguna para el estricto cumplimiento de la jornada y el horario de trabajo, ni podrá implicar menoscabo de las tareas asignadas al funcionario (F0400066).

— Secretaría General para la Administración Pública

Recomendación para la adopción de criterios de gestión más racionales relacionados con la exigencia de personación directa de los interesados para la presentación de solicitudes de extranjería

La exigencia legal de que cuando el sujeto legitimado, ya sea un empresario o un ciudadano extranjero, se encuentre en territorio español habrá de presentar personalmente las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo en los registros de los órganos competentes para su tramitación ha provocado múltiples quejas que evidenciaban que tal previsión no se ha visto complementada con el refuerzo de los medios materiales, técnicos y humanos necesarios.

Esta Institución estimó conveniente solicitar informes a diversas delegaciones del Gobierno, a fin de profundizar en los problemas prácticos que se estaban generando.

A la vista de las respuestas recibidas, se consideró oportuno formular una recomendación para que las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno adoptasen medidas para mejorar sus estructuras y procedimientos de gestión en relación con este asunto. Para ello se señalaron una serie de medidas concretas, cuya adopción se considera necesaria, referentes a los sistemas de concertación de cita y a sus límites de actuación, a la adopción de medidas para impedir una tarificación abusiva del servicio telefónico, al establecimiento de un sistema para atender fuera de cita a personas con problemas especialmente urgentes, a la revisión integral de los sistemas de solicitud y entrega de las autorizaciones de regreso, y a la conveniencia de que se evite la exigencia de presentación personal de las solicitudes de renovación (0401283).

Recomendación sobre acceso a los exámenes realizados

Se han venido presentado diversas quejas ante esta Institución en las que los interesados exponían que los respectivos tribunales calificadoros de los procesos selectivos para acceder a la función pública estatal, autonómica o local les habían denegado sus solicitudes de ver los exámenes que habían realizado, ya que al estar disconformes con las puntuaciones otorgadas querían obtener más información sobre los criterios seguidos en las calificaciones de sus ejercicios, para así poder articular de forma más adecuada los recursos que, en su caso, pudieran interponer.

Analizada la situación planteada, el Defensor del Pueblo resolvió recomendar a la Secretaría General para la Administración Pública que impartiera las instrucciones oportunas para que en los procesos selectivos de acceso a la función pública del Estado aquellos opositores que expresamente lo soliciten puedan ver los exámenes realizados.

Aunque la vista de los exámenes no está establecida en ninguna norma concreta de forma expresa, ni los tribunales de justicia han obligado a actuar así cuando han ejercido su función interpretativa de las leyes. Sin embargo, esta Institución considera que facilitando el acceso de los opositores a sus exámenes se cumple con el principio de

información administrativa consagrado en el artículo 105 de la Constitución, con lo dispuesto en el artículo 35 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y con los principios a los que debe sujetarse todo el actuar administrativo de transparencia, buena fe y confianza legítima establecidos en los apartados 1 y 5 del artículo 3 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre (F0400085).

— Comisión Permanente de Selección

Recomendación sobre la solicitud de datos personales coincidiendo con la celebración de pruebas selectivas

Esta Institución ha manifestado a la Comisión Permanente de Selección del Ministerio de Administraciones Públicas su disconformidad con el hecho de que en determinada convocatoria de selección se hubiera realizado una encuesta para la obtención de determinada información en el mismo momento del examen, lo que había producido incomodidad a algunos opositores que, sin embargo, habían cumplimentado los datos solicitados por creer que una negativa a facilitarlos podría incidir en la valoración de sus ejercicios por el Tribunal.

En relación con estos hechos, se ha recomendado a la citada Comisión Permanente de Selección que se adopten las medidas necesarias para que, en adelante, no se solicite a los aspirantes a acceder a la función pública ningún dato personal, profesional o de otra índole diferente de los que figuran en las bases de la convocatoria y menos aún coincidiendo con la celebración de alguna prueba selectiva.

Si se precisa obtener una determinada información que contribuya a la mejora de la planificación de los recursos humanos partiendo de datos estadísticos facilitados por el colectivo de personas que pretenden ingresar en la Administración pública, se pueden realizar las correspondientes encuestas de forma anónima y desligadas de la realización de una prueba selectiva concreta, ya que así se podrá conseguir una mayor veracidad en las respuestas o una mayor libertad de quienes decidan contestar (0316964).

Recomendación sobre realización de pruebas de acceso

Esta Institución ha efectuado diversas actuaciones para lograr una mayor transparencia en los procedimientos de acceso a la función pública, que se considera que contribuirán a que éste se realice, efectivamente, observando los principios de igualdad, mérito y capacidad, tal como exigen los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución.

Entre ellas merece destacarse la que se ha seguido con la Comisión Permanente de Selección del Ministerio de Administraciones Públicas con motivo de una comparecencia en la que el interesado expuso que había realizado las pruebas convocadas para el acceso a técnico auxiliar de informática de la Administración del Estado y que no estaba de acuerdo con la puntuación obtenida, por lo que había solicitado la plantilla de las respuestas correctas para ver dónde radicaba la discrepancia entre la nota esperada y la obtenida, lo que se le había denegado.

Esta Institución entiende que, salvo alguna justificada excepción, debería generalizarse la publicidad de estas plantillas e, igualmente, se estima necesario que, salvo casos extraordinarios, tanto la Comisión Permanente de Selección como los tribunales califi-

cadores de pruebas de acceso a la función pública deberían permitir que los opositores pudiesen conservar los cuestionarios y la copia de los exámenes que realicen.

En este sentido se ha formulado una recomendación a la expresada Comisión Permanente de Selección sobre la base de que, aunque las anteriores medidas no estén establecidas en ninguna norma concreta de forma expresa, ni los tribunales de justicia hayan obligado a ello cuando han ejercido su función interpretativa de las leyes, sin embargo, se considera que facilitando el acceso a los citados documentos, se cumpliría con el principio de información administrativa consagrado en el artículo 105 de la Constitución, con el principio de publicidad en la selección del personal de la Administración pública del artículo 19.1 Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y con los principios a los que debe sujetarse todo el actuar administrativo de transparencia, buena fe y confianza legítima establecidos en los apartados 1 y 5 del artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La indicada Comisión ha aceptado la recomendación, en lo que se refiere al acceso a los cuadernillos de las preguntas y a los ejercicios realizados, pero no en lo que afecta a la entrega de las plantillas que contienen las respuestas correctas (0400023).

— Subdelegación del Gobierno en Cádiz

Recomendación para que se proceda a la revocación de oficio de las resoluciones de expulsión, cuando se aprecien circunstancias sobrevenidas que así lo aconsejen y sin que se exija previamente el desistimiento de una acción judicial

Con ocasión de la investigación sobre una queja se puso de manifiesto que el criterio de la Administración era que, de encontrarse un expediente *subiudice*, no cabía adoptar ninguna medida que variase el acuerdo remitido al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo correspondiente mientras se mantuviese la litispendencia.

A la vista del estudio realizado por esta Institución, la imposibilidad para revisar el expediente no parecía derivarse en modo alguno de las normas sino que, más bien, parecía tener su origen en la voluntad de no realizar tal revisión. En atención a lo expuesto, se estimó procedente formular una recomendación para que se adoptasen las medidas pertinentes al objeto de revocar las resoluciones de expulsión dictadas por estancia irregular, en aquellos casos en los que se hayan producido circunstancias modificativas que impidan en la práctica la expulsión, con independencia de que tales resoluciones estén impugnadas en vía judicial y sin aguardar a que recaiga sentencia o se acredite el desistimiento de los interesados (0309738).

1.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Ministro

Recomendación sobre la forma en la que debe prestarse la asistencia consular a los españoles privados de libertad en prisiones extranjeras

A raíz de una queja presentada por una fundación que presta ayuda a los españoles presos fuera de España, se pudo conocer que un consulado español en Francia no estaba ofre-

ciendo la debida asistencia consular a los ciudadanos españoles privados de libertad, ni en cuanto al número de visitas que les hacían, ni en cuanto a la duración de las mismas.

También se recibió información sobre las dificultades que tenían los internos para comprender los documentos judiciales que les presentaban en francés, ya que carecían de un sistema de interpretación.

Todo lo anterior motivó una recomendación al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, instándole para que ampliara el número de visitas anuales a las prisiones que tuvieran ciudadanos españoles al tiempo que se le solicitaba también que el libro de visitas fuera cumplimentado debidamente. Por último se le indicó la conveniencia de facilitar a los internos algún sistema para que pudieran comprender los documentos que reciben en otro idioma que no sea el suyo (0111530).

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación sobre la admisibilidad de la presentación de solicitudes de visado a favor de menores por medio de representante

Se recibió una queja que señalaba que el Consulado de España en Bogotá, en los casos de visado para menores cuyos padres se encontraban en España, exigía que la representación para ese acto fuese ejercida exclusivamente por algún familiar.

La propia normativa establecida tras la aprobación de la Ley Orgánica 14/2003, de 22 de noviembre, se limita en este punto a establecer que los trámites de solicitud y recogida de visados que afecten a menores pueden realizarse a través de representante debidamente acreditado. Dado que los titulares del derecho de representación son los progenitores y que estos no se encuentran en su país, se consideró que no podía oponerse ninguna traba para que éstos delegasen la efectiva realización de los trámites y gestiones administrativas pertinentes en aquellas personas que deseen.

En consecuencia se formuló una recomendación, a fin de que en las misiones diplomáticas u oficinas consulares españolas admitan las solicitudes de visado de estancia, tránsito y residencia para la reagrupación familiar de menores cuando se formulen por medio de representante debidamente acreditado, sin que en ningún caso se exija que dicha representación deba confiarse necesariamente a un familiar directo con vínculos de consanguinidad (0216255).

Recomendación sobre la inclusión en los textos de las resoluciones sobre visados de los recursos que quepa interponer frente a los mismos

Se tuvo conocimiento de que algunas de las representaciones en el exterior no plasmaban en las resoluciones la información adecuada sobre la posibilidad del titular de impugnar las mismas, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional. De este modo se incumplía lo establecido en la normativa vigente, cuando señala que las resoluciones además expresarán los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

En consecuencia esta Institución formuló una recomendación al objeto de que el contenido de las resoluciones de visado se adapte plenamente a lo establecido en el artículo 89 de la Ley 30/1992, detallando los recursos que en cada caso procedan (0306009).

1.1.1.3. Ministerio de Defensa

— Subsecretaría

Recomendación sobre reserva de destino durante la excedencia por cuidado de un hijo

A través de una queja se pudo conocer la situación que afectaba a una cabo de las Fuerzas Armadas que, al haber solicitado durante un año pasar a la situación de excedencia voluntaria para el cuidado de su hija, había perdido su destino, ya que el mismo únicamente se reserva por un período de seis meses al pasar a dicha situación, considerando que ello supone una discriminación para los militares en relación con otros colectivos de funcionarios que durante el primer año de su permanencia en esta situación de excedencia, que se puede prolongar hasta un límite de tres años para atender al cuidado de cada hijo, tendrán derecho al puesto de trabajo que desempeñaban y, una vez transcurrido éste, dicha reserva lo será para un puesto en la misma localidad y de igual nivel de retribución.

Así las cosas y considerando que se produce una desigualdad no justificada, se ha recomendado a la Subsecretaría del Ministerio de Defensa que se dicten las instrucciones oportunas para que se amplíe a un año el periodo por el que se reserva el destino a los militares y las militares profesionales que soliciten pasar a la situación de excedencia voluntaria para cuidado de un hijo, debiendo modificarse, en consecuencia, la redacción del artículo 19 del Real Decreto 431/2002, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar (0412836).

1.1.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Recomendación sobre regulación de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en lo referido a la aplicación del mínimo familiar por descendientes minusválidos

El artículo 97 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, establece la formalidad de la obligación de presentar declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de forma objetiva, sin tener en cuenta si realmente existiría obligación de ingreso de tales rentas, motivado, entre otras razones, por la función de control de las rentas de los contribuyentes que debe realizar la Administración tributaria.

Esta medida resulta claramente injusta en el caso de pérdidas patrimoniales en que se puede impedir a los ascendientes del contribuyente aplicar el mínimo familiar por hijo, contraviniendo el sentido de la norma que pretende gravar la renta disponible.

Y aunque la función de control de las rentas de los contribuyentes podría ser una razón que imponga la obligación de presentar la declaración, esta función puede llevarse a cabo por otros medios de los que dispone la Administración tributaria.

A este respecto, se le recuerda que el propio Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid ha declarado que «existe una descoordinación legal entre la búsqueda por parte de la Administración de la evitación de situaciones de fraude, basada en

el disfrute doble de beneficios fiscales y el fin social de compensación al grupo familiar que convive con un enfermo minusválido, puesto que no se han previsto situaciones como la que nos ocupa, en las que la formalidad de la obligación de presentación de autoliquidación se impone de forma objetiva a tenor de la naturaleza de las rentas obtenidas, sin tener en cuenta si realmente existiría obligación de ingreso de tales rentas, descoordinación que a la vista del expediente despoja al administrado de sus derechos básicos y que tanto la propia Administración como los Tribunales deben modificar a la vista de situaciones claramente injustas en las que las normas no tienen en cuenta las excepciones que la realidad exige».

Hay que recordar que estamos en presencia de un impuesto personal en el que la obligación de declarar no surge aisladamente sino por el hecho de la obtención de rentas que pongan de manifiesto una capacidad económica.

En consecuencia, se procedió a formular una recomendación para que se modifique el límite que fija la obligación de declarar en el caso de pérdidas patrimoniales, de forma que se eviten situaciones como las de referencia (0109028; 0311508; 0409043).

1.1.1.5. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría General de Educación

Recomendación sobre adopción de iniciativas que hagan posible la valoración de la nota media de los alumnos con estudios extranjeros homologados a efectos de acceso a la formación profesional específica de grado superior

Se ha constatado por el Defensor del Pueblo que la inexistencia de previsiones normativas que contemplen de forma específica la obtención de la nota media de los alumnos con estudios extranjeros convalidables a efectos de acceso a ciclos formativos de grado superior impide, en dichos supuestos, la aplicación de uno de los criterios de admisión de alumnos, de orden académico, que para el acceso a las enseñanzas de formación profesional de grado superior se contempla en la normativa de carácter básico dictada para la ordenación académica de dichas enseñanzas.

La situación descrita, al impedir la valoración del expediente académico de los citados solicitantes, contravenía prescripciones normativas expresas que en materia de admisión de alumnos contemplan esa valoración, concretamente, de la nota media obtenida en los estudios alegados para acceder a la formación profesional específica de grado superior. Además, generaba, de otra parte, resultados evidentemente contrarios al principio constitucional de igualdad, al colocar a los solicitantes de plaza con estudios previos cursados en el extranjero en peores condiciones que a otros alumnos, de cara a su obtención, sin razón alguna objetiva que lo justificase. Por ello se recomendó al todavía Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la adopción de las iniciativas necesarias, normativas o de otra índole, precisas para garantizar que a efectos de acceso a los centros docentes para cursar enseñanzas de formación profesional de grado superior se valorasen en idénticos términos, en todos los casos, el expediente académico de los alumnos tanto en el supuesto de que hayan cursado sus estudios de bachillerato en España, como en el caso de alumnos que hubieran cursado dichos estudios en el extranjero (0311204).

— Secretaría General Técnica

Recomendación para que se dé cumplimiento al mandato contenido en la Ley de Fundaciones, aprobando las normas de elaboración de los planes de actuación que deben presentar anualmente las fundaciones

Desde la aprobación de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, desaparece la obligación de éstas de presentar un presupuesto anual, debiendo en su lugar presentar un plan de actuación sobre sus proyectos fundacionales para el ejercicio siguiente, cuya elaboración debe hacerse de acuerdo a las normas que debían ser aprobadas por el Gobierno en el plazo de un año.

Al no haber sido aprobadas tales normas, se estaba exigiendo a las fundaciones la presentación del denominado plan de actuación con forma y contenidos similares a los que constituían el anteriormente exigido presupuesto, por lo que se recomendó que se iniciaran de inmediato los trabajos tendentes a la aprobación de las normas de elaboración de los planes de actuación de las fundaciones (0402049).

1.1.1.6. Ministerio de Fomento

— Autoridad Portuaria de Gijón

Recomendación sobre procesos de selección de personal

A través de una queja se tuvo conocimiento de que en un procedimiento selectivo convocado por la Autoridad Portuaria de Gijón (Asturias), se estaba produciendo una confusión entre los requisitos para poder acceder al mismo y los méritos evaluables. Esta Institución hizo saber al citado organismo que estos méritos no pueden ser, por su propia naturaleza, requisitos imprescindibles para participar en el proceso, por lo que, una vez que el aspirante reúna los requisitos propiamente dichos, es cuando podrán valorarse, de concurrir, los méritos alegados por cada uno de los participantes que figuren establecidos como tales en la convocatoria.

En consecuencia, se recomendó a la citada Administración que en los procesos de selección de personal que lleve a cabo la citada Autoridad Portuaria se diferencie en las bases de la convocatoria entre los requisitos y los méritos a valorar, asignando la puntuación que por cada uno de ellos se pueda alcanzar y otorgando a los mismos la publicidad necesaria, a fin de extremar las garantías en la aplicación de los principios constitucionales de los que es expresión el artículo 52 de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (0311196).

1.1.1.7. Ministerio del Interior

— Subsecretaría

Recomendación para que se adopten determinadas medidas prácticas que adecuen la actuación de los organismos competentes en materia de extranjería al principio constitucional de eficacia

Los sucesivos procesos de regularización habidos desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ocasionaron que las distintas delegaciones y subdelegaciones del gobierno tuvieran que hacer frente a la resolución de un elevadísimo volumen de expedientes, sin que este incremento de trabajo se viera acompañado de un refuerzo de medios personales y materiales. Ello ha ocasionado una sobrecarga generalizada en el funcionamiento de estos servicios durante los últimos años.

A pesar del notable esfuerzo realizado, las quejas recibidas en esta Institución revelaban que persistía una grave situación de retraso. Se solicitaron informes a las delegaciones del Gobierno en Madrid, Barcelona, Valencia, Illes Balears, Murcia y Navarra y a las subdelegaciones del Gobierno en Alicante, Castellón, Málaga, Las Palmas y Tenerife. Asimismo, asesores de esta Institución giraron visitas a los organismos que en, principio, tenían un mayor volumen de expedientes en trámite.

Una vez evaluados todos los datos disponibles, pudo afirmarse que los medios existentes resultaban notoriamente insuficientes para acabar, a corto o medio plazo, con el retraso acumulado en las oficinas de extranjería más congestionadas. Por ello, esta Institución dirigió una recomendación a fin de que se adoptasen las medidas que resultaran necesarias en el ámbito de las competencias de la Subsecretaría de Interior para que la actuación administrativa de las oficinas de extranjería se adecuara al principio de eficacia, que debe presidir el funcionamiento de las Administraciones públicas. Entre otras medidas prácticas se abogó por la creación de oficinas únicas de extranjeros en aquéllas provincias, como Madrid, en las que existe una especial incidencia de la inmigración; por el aumento de las plantillas fijadas para las oficinas de extranjería, dada la creciente complejidad de los problemas planteados y la necesidad de contar con técnicos de cualificación suficiente para su resolución, así como con sistemas de interpretación que pudiesen colaborar para facilitar el entendimiento entre los extranjeros que no tengan suficiente conocimiento del idioma español y la Administración; por el refuerzo de los medios telemáticos; y por la creación de un sistema nacional de información (F0300054).

— Dirección General de la Guardia Civil

Recomendación sobre observancia del principio de secreto establecido en la legislación sobre protección de datos vigente

Esta Institución tuvo conocimiento de que la Dirección General de la Guardia Civil, con la finalidad, según se aseguraba, de instruir a las distintas unidades bajo su dependencia respecto de las fronteras o limitaciones de los titulares de las potestades disciplinarias en la comprobación de las infracciones, realizó una difusión generalizada entre sus distintas jefaturas y unidades de zona, e hizo llegar hasta los últimos escalones del Cuerpo determinada resolución de la Agencia de Protección de Datos en la que se contenían datos personales de un número de la Guardia Civil, relativos a su nombre, apellidos y domicilio -calle, distrito postal y localidad de residencia-, deduciéndose además claramente del contexto de la resolución su condición de miembro del citado Cuerpo.

Esta Institución ha entendido que la forma de difusión mencionada resultaba, de una parte, innecesaria para la obtención del fin pretendido y, por otro lado, contravenía principios definidos en la vigente legislación sobre protección de datos, y muy específi-

camente el principio de secreto al que deben ajustar su actuación los responsables de los ficheros en relación con los datos que obren en los mismos.

En consecuencia, se formuló a la Dirección General de la Guardia Civil una recomendación en la que se instaba a la misma que, atendiendo al principio de secreto que se establece en el artículo 10 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en ocasiones sucesivas en las que considerase preciso dar difusión entre los centros o unidades bajo su dependencia al contenido de resoluciones o acuerdos administrativos que contengan datos de carácter personal, dicha difusión se realice a través de instrucciones específicas elaboradas al efecto o, en todo caso, suprimiendo de las resoluciones o acuerdos que se juzgue preciso trasladar cualquier dato personal de los interesados concretos a que eventualmente hagan referencia (0315547).

Recomendación sobre el acceso a atestados de tráfico por los interesados que no residan en el lugar donde se encuentre ubicado el atestado

Compareció ante la Institución un abogado con despacho en la ciudad de Alicante, quien expuso que en su actividad profesional, en algunas ocasiones, le resulta necesario acceder a los atestados de los accidentes de tráfico sufridos por sus clientes y que, al realizar gestiones para obtener copia de determinados atestados de la Guardia Civil de Ibiza y Torrelavega, se le informó telefónicamente que era imprescindible personarse en las correspondientes dependencias y no resultaba posible remitir la información solicitada por correo, fax u otro medio que no exigiera el desplazamiento.

Recabado informe de la Dirección General de la Guardia Civil, el centro directivo manifestó que, cuando los atestados se instruyen como consecuencia de accidentes de circulación con daños materiales, son archivados en las dependencias de las diferentes Unidades de la Guardia Civil, a prevención, por si son requeridos por la Autoridad Judicial o por alguna de las partes implicadas o sus representantes legales (abogados, procuradores, etc.).

En este caso, como norma general, el procedimiento para acceder a estos atestados, es que los implicados o sus representantes legales, soliciten la copia de las diligencias mediante un soporte documental (fax, carta, escrito, etc.), del que quede constancia y en el que se indique el motivo y en calidad de qué se efectúa la solicitud (implicado en el accidente, representante legal que así lo acredite, etc.), no existiendo inconveniente por parte de la Guardia Civil, cuando se utiliza esta forma de solicitud, en facilitar información respecto a dichos atestados.

En relación con el contenido de dicho informe, desde la Institución se consideró que deberían mejorarse los procedimientos vigentes en la actualidad para facilitar el acceso de los ciudadanos a los atestados y unificar los mismos, de manera que todas las unidades de la Guardia Civil siguieran el mismo procedimiento con independencia de la comunidad autónoma en la que estén situadas. Por todo ello, se recomendó a la Dirección General de la Guardia Civil que se valorase la oportunidad de adoptar las medidas pertinentes para que todas las unidades de la Guardia Civil sigan un mismo procedimiento que, mejorando los vigentes en la actualidad, faciliten a los implicados en los accidentes o a sus representantes legales el acceso a los atestados sin necesidad de des-

plazarse hasta la localidad donde esté situada la unidad en la que estén archivadas las diligencias.

En su respuesta, la Dirección General informó que se han remitido a todas las unidades de la Guardia Civil unas normas sobre «procedimiento para tramitar solicitudes de diligencias de accidentes de tráfico, instruidas por personal del Cuerpo de la Guardia Civil», al objeto de unificar criterios y facilitar a los implicados en los accidentes o a sus representantes legales el acceso a los atestados sin necesidad de desplazarse hasta la localidad donde esté ubicada la unidad en la que se encuentren archivadas las diligencias (0221021).

Recomendación sobre asignación de destino

Un juzgado de lo contencioso-administrativo anuló la resolución adoptada por el Ministerio de Defensa en el expediente de determinación de la insuficiencia de condiciones psicofísicas del interesado, que había concluido con una resolución de utilidad para el servicio, pero con limitación para ocupar destinos que requiriesen la realización de esfuerzos físicos y cargar pesos.

La solicitud del compareciente de que, en ejecución de esta sentencia, se le destinase de nuevo a la plaza que ocupaba con anterioridad a estas actuaciones fue desestimada, porque la Dirección General de la Guardia Civil entendía que, una vez finalizado el expediente de insuficiencia de condiciones psicofísicas sin pasar a la situación de retirado, no existía otra posibilidad que la de obtener un destino de conformidad con el Reglamento de Provisión de Destino del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado mediante Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre, no contemplándose la reposición en el anterior destino que se ocupase.

Esta Defensoría, por el contrario, estimó que, si así lo deseaba el interesado, debería ser repuesto en el puesto que ocupaba con anterioridad, ya que la resolución adoptada había sido anulada en vía judicial, por lo que se ha recomendado a la Dirección General de la Guardia Civil que se estudien fórmulas para que, en casos como el planteado y si así lo desea el afectado, se le pueda restituir en su anterior destino y con ello reparar, en la medida de lo posible, los perjuicios familiares y profesionales causados (0419902).

— Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Recomendación sobre remodelación de las garitas de vigilancia del Centro penitenciario de Foncalent (Alicante)

Esta Institución tuvo conocimiento del mal estado en el que se encontraban las garitas de vigilancia del Centro Penitenciario de Foncalent (Alicante). Después de una larga tramitación realizada sobre esta cuestión, sin que por parte de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se nos trasladase algún compromiso temporal concreto para la realización de las obras necesarias de remodelación, se recomendó al citado centro directivo que se adoptasen las medidas oportunas con el fin de agilizar las gestiones necesarias a efectos de que, a la mayor brevedad posible, se pudiera prever el crédito correspondiente para llevar a cabo las actuaciones pertinentes para la remodelación de las citadas garitas, con el fin de dotarlas de mejores condiciones de seguridad y habitabilidad para los funcionarios que desempeñan su trabajo en las mismas.

La recomendación fue aceptada, pero con una previsión de realización de las obras necesarias para el año 2006, por lo que esta Institución ha insistido ante dicha Dirección General a fin de que se reconsidere la posibilidad de incluir las citadas obras entre las previstas para el ejercicio económico 2005, en el marco de los planes de choque que se puedan diseñar (0219501).

— Dirección General de la Policía

Recomendación sobre la forma en la que deben actuar los miembros del Cuerpo Nacional de Policía en los casos de violencia doméstica cuando la víctima no quiere denunciar

Como consecuencia de una investigación de oficio iniciada por la muerte de una mujer fallecida en Barcelona por la agresión de su ex marido, se pudo conocer que la víctima antes de fallecer había solicitado en 15 ocasiones la ayuda policial por las continuas agresiones y por el incumplimiento de la prohibición de acercamiento que realizaba su ex marido. De esas 15 peticiones de ayuda, en 7 de ellas expresó a la policía no querer presentar denuncias, en las 8 restantes el agresor fue denunciado.

Desde el Defensor del Pueblo se hizo saber a la Dirección General de la Policía que llamaba la atención que habiendo solicitado la víctima el auxilio policial en 15 ocasiones, solamente se detuviera a la persona denunciada una vez. En opinión de esta Institución, independientemente del deseo de la agredida acerca de si interponía o no denuncia por las amenazas, coacciones, agresiones sexuales o por el incumplimiento de la orden de alejamiento, las fuerzas policiales actuantes, al amparo de lo dispuesto en los artículos 106 y 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, deberían al menos haber dado traslado de su intervención al juzgado de instrucción que había acordado la orden de alejamiento, toda vez que la acción penal no se extingue por la renuncia de la persona ofendida y además los funcionarios policiales están obligados a dar traslado inmediatamente a la autoridad judicial de los delitos que tuvieran conocimiento.

Por ello se remitió una recomendación a la mencionada Dirección General para que en los delitos de agresiones y malos tratos relacionados con la violencia de género, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, den traslado de sus intervenciones en ese tipo de delitos a los órganos judiciales competentes, con independencia de la voluntad de denunciar o no que exprese la persona víctima de esa clase de delitos (F0300068).

Recomendación sobre la expedición del documento nacional de identidad a menores, con independencia de la situación jurídica de sus padres

En una queja recibida, se expuso que un niño de pocos meses, nacido en Las Palmas de Gran Canaria, acudió con sus padres, de nacionalidad argentina, a la Jefatura Superior de Policía de Las Palmas de Gran Canaria, a fin de tramitar su documento nacional de identidad, ya que cuenta con una inscripción marginal de nacionalidad española con valor de simple presunción.

Continúa manifestando que una vez en dichas dependencias y presentada por parte de los padres la documentación para que se tramitara la solicitud, los funcionarios se negaron a la recepción de la misma, aduciendo verbalmente que, dado que los progenitores se encontraban en situación irregular, no era posible la tramitación del documento nacional de identidad del menor, hasta que los progenitores regularizaran su situación.

En el informe de la Dirección General de la Policía se participaba que para la obtención del documento nacional de identidad de un menor, hijo de padres extranjeros, se solicitaba que uno de sus progenitores aportase el número de identificación de extranjeros. En caso de que no lo tuvieran se les informaba que lo debían solicitar, pero no se rechazaba la solicitud de documentación del menor por estar sus padres en situación irregular.

A la vista de este informe, se participó a la Dirección General de la Policía que el Decreto 196/76, de 6 de febrero, del Documento Nacional de Identidad, establece en su artículo 12 que los menores de catorce años podrán obtener el documento con carácter voluntario con la autorización de sus padres o tutores.

Por ello, sería sólo necesario que los padres acreditaran esta condición, sin que para ello sea preciso que se exija el número de identificación de extranjeros que por otra parte y en virtud de lo establecido en el artículo 58.3 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el anterior Reglamento de Extranjería, no es posible expedir a los ciudadanos extranjeros que no tengan su residencia legal en España.

La mera exigencia del pasaporte acreditaría la personalidad del titular, constituyendo el justificante completo de la identidad de la persona, al igual que el documento nacional de identidad lo es para los españoles.

Con fundamento en estas consideraciones, se formuló recomendación para que por la mencionada Dirección General se dictasen las instrucciones oportunas para que, en los trámites de expedición del documento nacional de identidad de un menor, no se exija a los padres, en el caso de ser extranjeros, la aportación del número de identificación de extranjeros, siendo suficiente a los efectos exigidos, la aportación del pasaporte.

En la respuesta recibida se participa que todos los equipos de documento nacional de identidad y pasaporte tienen instrucciones para expedir dichos documentos sin la aportación del número de identificación de extranjeros (0315642).

1.1.1.8. Ministerio de Justicia

— Ministro

Recomendación para que se establezca una jurisdicción propia, independiente y autónoma encargada de resolver las crisis de convivencia

Dentro de las actuaciones que el Defensor del Pueblo viene realizando respecto a cómo hacer frente a la violencia doméstica, se considera esencial la respuesta que desde la Administración de justicia se da a este problema. Todos los esfuerzos que se realizan desde otros ámbitos (educación, sanidad, servicios sociales, fuerzas de seguridad, etc.) serán inútiles si esa Administración no es capaz de resolver los litigios que a ella llegan con la agilidad y sin las dilaciones que en estos momentos presentan buena parte de los órganos judiciales que están llamados a resolver los conflictos derivados del Derecho de familia.

La falta de una respuesta judicial en un plazo razonable, determina muchas veces que esa crisis de convivencia, no resuelta a tiempo por la jurisdicción civil, termine sien-

do resuelta por la jurisdicción penal, como consecuencia de la aparición de agresiones y malos tratos. No existe justificación alguna para mantener a dos personas bajo el mismo techo durante meses y meses cuando ambos o alguno de ellos ha decidido poner fin a su vida en común.

Las dilaciones y retrasos son hoy una constante en los juzgados encargados de resolver los procedimientos relacionados con el Derecho de familia. Además de ese problema son muchos los ciudadanos que se dirigen a esta Institución expresando su disconformidad con el hecho de no contar el órgano jurisdiccional que les ha correspondido para resolver su procedimiento de separación o divorcio con equipos técnicos para que informen sobre la problemática familiar antes de que el juez dicte sentencia. El estar residiendo en una u otra ciudad condiciona que el procedimiento judicial sea conocido por un juzgado de primera instancia dedicado a asuntos de familia o por un juzgado de primera instancia e instrucción.

La realidad social existente en estos momentos en la sociedad española pone de manifiesto cómo van apareciendo hechos nuevos a los que el ordenamiento y la organización judicial, en su conjunto, tienen que dar respuestas eficaces. Así sucede por ejemplo, con la regulación de las parejas de hecho, cuyas consecuencias jurídicas en los supuestos de ruptura deben ser decididas en órganos jurisdiccionales distintos, especialmente cuando existen en una misma ciudad juzgados de primera instancia y juzgados de familia.

Dentro de los hechos nuevos que aparecen en la realidad española, debe mencionarse también la respuesta que el ordenamiento en su conjunto da al fenómeno de la violencia doméstica. En un informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, de fecha 21 de marzo de 2001, relativo a la problemática jurídica derivada de la violencia doméstica, se incluían dentro de los aspectos organizativos, gubernativos y estructurales, dos apartados que se referían por una parte a la especialización de los juzgados y por otra a la necesidad de coordinación entre las jurisdicciones civil y penal. En relación con éste último, se indica que en multitud de ocasiones ante las jurisdicciones civil y penal se tramitan simultáneamente procedimientos que tienen como protagonistas a los mismos sujetos, por ello lo que se decida en la jurisdicción civil tendrá necesariamente, importantes consecuencias en la penal y viceversa, tanto en el plano personal como desde la perspectiva económica. A juicio de esta Institución, las consideraciones anteriores refuerzan todavía más la necesidad de contar con un orden jurisdiccional propio, que salvando la tradicional separación entre el Derecho civil y el Derecho penal, incluya en su seno en sentido amplio, todas aquellas cuestiones que se derivan de las crisis de convivencia.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a una recomendación al Ministerio de Justicia, en la que se incluyeron 7 puntos, cuyo contenido sustancial fue el siguiente:

1. Se pidió la creación de una jurisdicción propia, independiente y autónoma que fuera la encargada de resolver todas las consecuencias que se derivan de las crisis de convivencia.
2. Esa jurisdicción debía de incluir todo lo relativo a tutelas, incapacidades, adopciones, reclamaciones o impugnaciones de paternidad y los procedimientos relativos a la sustracción internacional de menores por algún progenitor.

3. Todos los partidos judiciales debían de contar al menos con un juzgado perteneciente a esa jurisdicción.
4. Cada órgano judicial debía de contar con los equipos técnicos adecuados.
5. En la carrera judicial debía de crearse la correspondiente especialidad para que los jueces que ocupen esta clase de juzgados, tuvieran la formación técnica apropiada.
6. Esa especialidad debía de hacerse extensiva también a la segunda instancia.
7. Se interesó también un aumento del número de plazas de miembros del Ministerio Fiscal (0220559).

— Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación sobre indemnización por días de vacaciones no disfrutados

Se ha discutido en estos procedimientos de queja el derecho de las reclamantes a percibir el abono de determinadas cantidades en concepto de vacaciones no disfrutadas, una vez que las interesadas fueron cesadas al quedar reducida la plantilla del juzgado en el que prestaban servicios como oficiales interinas de la Administración de justicia.

En un primer informe, la Administración de justicia explicó que ni el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al Servicio de la Administración de justicia, aprobado por Real Decreto 240/1996 ni la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, prevén compensaciones económicas por vacaciones no disfrutadas y que tampoco se contempla esta posibilidad en el Estatuto de los Trabajadores ni en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, que establece que deben agotarse las medidas conducentes a que ningún funcionario deje de disfrutar sus vacaciones, al no ser las vacaciones anuales sustituibles por compensación económica.

Esta Institución, considerando que existen argumentos constitucionales y legales suficientes, que han sido trasladados *in extenso* a la Secretaría de Estado de Justicia, para que les sea abonada a las reclamantes una compensación económica, recomendó al citado órgano administrativo que, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa comunitaria y teniendo en cuenta una interpretación en el sentido más favorable a la efectividad del artículo 40.2 de la Constitución y, por último, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 93 de la citada norma suprema, se adopten las medidas precisas para que en la regulación estatutaria de los funcionarios al servicio de la Administración de justicia y en los supuestos en que se extinga la relación funcionarial, se prevea la sustitución de las vacaciones anuales retribuidas por una compensación o indemnización económica correspondiente a los días de vacaciones no disfrutados y proporcional al tiempo servido, cuando el funcionario interino no hubiera podido disfrutar de las mismas, bien por necesidades del servicio o por circunstancias ajenas a su voluntad que no hubieran podido preverse (0313238 y 0314148).

1.1.1.9. Ministerio de Medio Ambiente

— Secretaría General de Medio Ambiente

Recomendación sobre naturaleza de la «evaluación adecuada» exigida por el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats y conveniencia de transponer cuanto antes la Directiva

2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, así como de proponer la modificación de la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986

Como consecuencia de la tramitación de una queja se formuló una recomendación para que esa Secretaría General inste, a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, proponer la transposición al ordenamiento jurídico interno, a la mayor brevedad y sin esperar a que se agote el plazo máximo establecido para ello, la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, habida cuenta de la carencia de un marco regulador propio de la evaluación ambiental estratégica y en aras de aclarar las incertidumbres que plantean los casos en los que la evaluación estratégica de políticas, planes y programas resulta una obligación exigida por la normativa interna y/o comunitaria.

Asimismo, para que se inste a la Secretaría General Técnica proponer la modificación de la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, según la cual la evaluación a la que se refiere el apartado 3 del artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre —que transpone la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres—, se entenderá incluida en el procedimiento previsto por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, en el sentido de circunscribir esta interpretación del artículo 6.3 de la Directiva mencionada a los proyectos autorizados por la Administración general del Estado, excluyendo de la misma los planes, los cuales habrán de ser sometidos a una evaluación ambiental de carácter estratégico, de acuerdo con lo estipulado en la Directiva 2001/42/CE (0107226).

1.1.1.10. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación sobre la necesidad de resolver las solicitudes de permisos de trabajo y residencia en régimen general denegadas por aplicación del Acuerdo que fija el contingente para el año 2002 en consonancia con los criterios fijados por el Tribunal Supremo

La Circular 1/2002, de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, que desarrollaba el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, preveía la denegación de las solicitudes de permisos de trabajo formuladas dentro del llamado régimen general mientras existieran plazas no cubiertas por el contingente autorizado para aquel año.

El precitado Acuerdo fue recurrido ante el Tribunal Supremo por distintas organizaciones sindicales y no gubernamentales. El Tribunal Supremo resolvió los recursos mencionados, estimando sustancialmente las impugnaciones realizadas contra el apartado noveno del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001 y declarando nulo el número 3 de dicho apartado. En la interpretación dada por el Tribunal Supremo a los preceptos legales y reglamentarios por los que se regulaba el contingente anual de trabajadores extranjeros, la existencia de este contingente no impedía la tramitación de ofertas de trabajo nominativas en régimen general a favor de extranjeros que se hallasen en España.

Por otra parte, los acuerdos por los que se fijaron los contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios para los años 2003 y 2004 no incluyeron una previsión similar a la recogida en el punto tres del apartado noveno del Acuerdo correspondiente al año 2002, declarado nulo por el Tribunal Supremo.

Cada una de las quejas que tuvieron entrada en esta Institución poniendo de manifiesto denegaciones fueron objeto de examen individualizado. No obstante, dada la coincidencia existente en la motivación de las correspondientes resoluciones, se estimó procedente formular una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para que se impartiesen instrucciones a fin de que los expedientes todavía en trámite referentes a solicitudes de permisos de trabajo y residencia, formuladas conforme al procedimiento de régimen general en coexistencia con el contingente correspondiente al año 2002, se resolviesen atendiendo a los criterios fijados por el Tribunal Supremo (0217521).

Recomendación para la equiparación de las parejas de hecho a los matrimonios, en lo referido a las autorizaciones de residencia

Esta Institución recibió distintas quejas de ciudadanos españoles a los que la Administración española no reconoció su relación de pareja estable con un nacional de un tercer país, a efectos de la aplicación de la legislación de extranjería. Del estudio de estas quejas parece desprenderse que, con carácter general, la Administración española no asimilaba la situación de pareja de hecho estable a la de cónyuge, a efectos de conceder visados de residencia por reagrupación familiar o las correspondientes autorizaciones de residencia.

La Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, del Consejo de la Unión Europea, sobre derecho a la reagrupación familiar, dispone en el punto 3 de su artículo 4 que «Los Estados miembros podrán, por vía legislativa o reglamentaria, autorizar la entrada y la residencia, de conformidad con la presente directiva y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el capítulo IV, de la pareja no casada nacional de un tercer país que constituya con el reagrupante una relación estable debidamente probada...»; por lo tanto, establece como potestad de cada Estado la equiparación de la pareja de hecho al cónyuge a efectos de autorización de entrada y residencia.

El legislador español, dentro de las opciones que ofrece el marco normativo europeo para regular esta materia, optó por limitar el derecho a la reagrupación familiar al cónyuge del residente legal, no equiparando a estos efectos la relación de pareja. Sin embargo, el Tribunal Supremo en Sentencia de 6 de junio de 2000 realizó una interpretación extensiva, equiparando a efectos de reagrupación familiar la situación de cónyuge y la de pareja de hecho estable y acreditada.

Teniendo en cuenta, de una parte, que el plazo para dar cumplimiento a la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, del Consejo de la Unión Europea, finaliza el 3 de octubre de 2005; y, de otra, que en aquel momento se encontraba en fase de elaboración el nuevo reglamento de extranjería, se formuló una recomendación para que se procediera a realizar las reformas legales o reglamentarias necesarias para posibilitar la entrada y la obtención de autorización de residencia a las parejas de hecho de los residentes legales, en los mismos términos en los que se permite la reagrupación familiar y la regularización de los cónyuges (0307518).

— Subsecretaría

Recomendación sobre tramitación de proyecto de Real Decreto

Los funcionarios que, en su momento, prestaron servicios en la extinguida Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) y que fueron adscritos a la Administración de la Seguridad Social consideran que se produce un agravio comparativo entre ellos y el resto de los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social cuando se encuentran en la situación de incapacidad temporal, ya que sus retribuciones se ven mermadas a partir del tercer mes, a diferencia de lo que sucede con el resto de los funcionarios.

Estudiado el contenido de la amplia información facilitada por los comparecientes, esta Institución concluyó que existía un vacío legal en la aplicación del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, y el Real Decreto 2664/1986, de 19 de diciembre, que no ha sido suplido con una interpretación favorable a tales funcionarios de los cuerpos de la extinguida MUNPAL.

Por ello, se ha recomendado a la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que, con la mayor celeridad posible, inicie la tramitación de un Proyecto de nuevo Real Decreto o la modificación del Real Decreto 2664/1986, de 19 de diciembre, que regula la homologación del régimen de los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social con el del personal de la Administración civil del Estado y ordena sus cuerpos, para que los funcionarios pertenecientes a la extinguida Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) que prestaban servicios en dicha Mutualidad y que actualmente están destinados en la Administración general del Estado o prestan servicios en entidades de la Administración de la Seguridad Social, perciban el 100% de sus retribuciones cuando se encuentren en situación de incapacidad temporal (0411618).

— Instituto de Mayores y Servicios Sociales

Recomendación sobre la necesidad de establecer de forma expresa, en las próximas convocatorias de ayudas públicas a personas con discapacidad, las cuantías máximas que se concedan como ayudas complementarias, fijando los límites no sólo con carácter mensual, sino incluso en su cuantía diaria, cuando sea necesario

La indeterminación de la disposición transitoria segunda de la Orden de 19 de noviembre de 2001, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a personas con discapacidad, entre ellas las ayudas para transporte, venía dando lugar a diferentes interpretaciones en relación con las cuantías máximas a percibir por los beneficiarios de esas ayudas.

En el informe de la entonces Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, de fecha 14 de abril de 2004, se argumentaba que la Junta Central de Prestaciones había venido realizando una interpretación de la norma de referencia en el sentido de distribuir la cuantía máxima de la ayuda a conceder mensualmente, en razón de los días en que efectivamente se hubiese utilizado el transporte a subvencionar.

Esta Institución, aun considerando que dicho criterio resulta razonable, al no estar recogido de forma explícita en la mencionada Orden de 19 de noviembre de 2001, esti-

mó la conveniencia de formular a la citada Dirección General una recomendación, en fecha 4 de agosto de 2004, sobre la conveniencia de fijar expresamente, en las próximas convocatorias de ayudas públicas a personas con discapacidad, los límites máximos de las cuantías a conceder, fijándose, cuando ello sea necesario, dichos límites no sólo con carácter mensual, sino también en su cuantía diaria (0218821).

1.1.1.11. Varios departamentos ministeriales

— Ministros de Fomento y del Interior

Recomendaciones sobre el naufragio de una patera en las costas de Rota (Cádiz), para que se dote de mayores medios de rescate a los servicios competentes y se mejore la coordinación y el tiempo de respuesta ante una emergencia de naufragio

El Defensor del Pueblo formuló tres recomendaciones a los Ministerios del Interior y de Fomento en relación con el naufragio de una patera en las costas de Rota (Cádiz), producido el 25 de octubre de 2003.

Estas recomendaciones fueron las siguientes:

- 1ª Que se dote de mayores medios de rescate a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima del Ministerio de Fomento y a la Guardia Civil, de modo que puedan atenderse con prontitud y eficacia situaciones de emergencia marítima en el Estrecho, sin depender de la disponibilidad de medios privados de salvamento, y considerando la posibilidad de averías, diversidad de misiones simultáneas y estado de la mar.
- 2ª Que se establezca una autoridad en supuestos de salvamento marítimo en el Estrecho, con poderes suficientes para ordenar la subida a bordo de miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil o de la Policía Portuaria, de tal modo que, cuando sea necesaria la presencia de estos funcionarios por tratarse de presuntos inmigrantes ilegales quienes se encuentren en situación de peligro, pueda dotarse la tripulación de rescate con la máxima rapidez y eficacia, sin indecisiones ni descoordinaciones efectivas.
- 3ª Que se establezca un protocolo para supuestos de rescate, de tal modo que no se produzcan dilaciones y que transcurra un tiempo máximo establecido entre el aviso de peligro y la salida del buque de rescate, dando prioridad a la defensa de los derechos a la vida y seguridad de las personas sobre cualquier otra consideración jurídica u operativa.

En relación a este caso, se recibió un escrito del Ministerio de Fomento en el que decía que desde ese Ministerio se valoraban positivamente las recomendaciones contenidas en dicho informe y se irían adoptando las medidas necesarias para su puesta en práctica.

Por lo que se refiere a la primera recomendación, se señaló que se estaban realizando esfuerzos para incrementar el número de medios y unidades necesarios para un mejor desempeño de las funciones que la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima tiene encomendadas. Concretamente, durante el año 2004 se contrataron dos grupos polivalentes de salvamento y lucha contra la contaminación, y se iban a contratar dos

más habiéndose incrementado también la flota de embarcaciones de salvamento con dos unidades adicionales a las 40 embarcaciones previstas en el Plan nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino, para el período 2002-2005.

De acuerdo con la segunda recomendación, y dado que para su materialización y efectividad resulta necesaria la intervención de más de un departamento ministerial, desde el Ministerio de Fomento se manifestaba el compromiso de iniciar los correspondientes contactos con los otros departamentos implicados con el objeto de regular la colaboración que permitiera eliminar posibles descoordinaciones e indecisiones en estos supuestos.

En lo relativo a la tercera recomendación, se señalaba que la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima tenía establecido un protocolo para la activación de las unidades de salvamento, con unos determinados tiempos de respuesta, que se cumplieran en todo caso para las unidades gestionadas directamente por la sociedad. En todo caso, se preveía incrementar en 2005 los tiempos de permanencia en los aeropuertos de las tripulaciones de los helicópteros para reducir su tiempo de respuesta, que pasaría de 45 a 20 minutos.

El Ministerio del Interior comunicó, en relación a este mismo asunto, que era voluntad del departamento establecer, en la medida de sus posibilidades y de las competencias que en estos casos tiene atribuidas, todos aquellos dispositivos, medios y, en definitiva, protocolos de actuación en defensa de los derechos a la vida y a la seguridad de cualquier persona (F0300151).

1.1.2. Administración autonómica

1.1.2.1. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Salud. Instituto Catalán de la Salud

Recomendación sobre la forma en la que deben actuar los servicios sanitarios en los casos de asistir a mujeres víctimas de violencia doméstica

Como consecuencia de una investigación de oficio iniciada por la muerte de una mujer fallecida en Barcelona por la agresión de su ex marido, se pudo conocer que en el parte de lesiones que se envió al juzgado de guardia se indicó que la causa de las lesiones fue una agresión, pero no se hizo constar en qué circunstancia y qué persona fue la causante de esas lesiones. En ese parte de lesiones tampoco se informó a la víctima de las ayudas que están previstas para este tipo de hechos delictivos.

A la vista de cuanto se acaba de exponer, se recomendó al Instituto Catalán de la Salud que cuando los servicios sanitarios dependientes del mismo tuvieran conocimiento de la existencia de una agresión o de unos malos tratos generados dentro de una relación de convivencia, adoptaran todas las medidas para tratar de averiguar el origen de ese hecho delictivo. Igualmente se le instó para que en los casos de violencia de género, el parte de lesiones se remitiera de manera inmediata al juzgado de guardia, a fin de que el mismo adopte las medidas que considere dentro de su ámbito competencial, encaminadas a garantizar la seguridad de la víctima. Por último se le hizo saber que en esos casos el parte médico que se emitiera debía de contener todos los detalles y circunstan-

cias que sean posibles, dada la importancia probatoria de este tipo de documentos en las actuaciones judiciales (F0300068).

1.1.2.2. Comunidad de Madrid

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Recomendación sobre la forma en la que deben realizarse los internamientos terapéuticos y el control de los mismos

Como consecuencia de la queja presentada por una asociación, esta Institución tuvo conocimiento de la situación en la que había permanecido internado, con carácter terapéutico, durante cuatro meses, en un centro de Málaga, un menor cuya familia residía en Madrid.

La distancia entre el centro de internamiento y el domicilio de la familia era de 544 kilómetros. Durante los cuatro meses de internamiento terapéutico el centro informó al Instituto Madrileño del Menor y la Familia tres veces por escrito. Ninguna persona del citado Instituto visitó al menor. El menor compartió dormitorio durante algunos días con personas adultas, una de ellas con dificultades para andar y otra que por la noche se quitaba la dentadura para dormir. También se pudo conocer que la sanción de separación de grupo, duraba diez días, durante los cuales permanecían «amarrados» con sujeción mecánica a la cama, utilizando para ello unas correas de tela.

Todo ello, dio lugar a una recomendación a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, en la que se le pedía que adoptara las medidas necesarias para que los menores sancionados con medidas de internamiento de carácter terapéutico que tienen a sus familias en la citada Comunidad Autónoma, cumplieran esa sanción en centros ubicados en la misma. En caso de no ser viable esa posibilidad para todos los menores, se les instó a que los convenios o acuerdos de colaboración que se firmen con entidades privadas, se realicen con aquellas que tengan su sede en alguna de las provincias limítrofes a la Comunidad Autónoma de Madrid, evitando que los internamientos se produzcan a 544 kilómetros del lugar en el que residen las familias. También se le indicó que el personal competente de esa Consejería debía supervisar de manera directa las condiciones en las que se desarrolla el internamiento terapéutico. Por último, se le hizo saber que el régimen disciplinario de los menores internados en centros terapéuticos se debía llevar a efecto con los requisitos y garantías que establece el artículo 60 de la Ley Orgánica 5/2000 (0317294).

1.1.2.3. Comunidad Valenciana

— Consejería de Bienestar Social

Recomendación sobre la situación en la que se encuentra el Centro de Recepción de Menores de Alicante

Como consecuencia de una queja presentada en el mes de abril de 2003, esta Institución inició una investigación para conocer cuál era la situación en la que se encontraba el Centro de Recepción de Menores de Alicante. En esa investigación se solicitó la

colaboración de la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana y de la Fiscalía General del Estado. Al finalizar la misma, se pudo conocer que en el citado centro no se estaban respetando las previsiones legales que la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, impone como principios rectores de la acción administrativa hacia los menores (artículo 11), ya que no se les prestaba una asistencia adecuada a través de los medios oportunos, toda vez que en el mismo centro, convivían menores de corta edad en situación de desprotección con otros que aunque también presentaban situaciones de desprotección ingresaban en el centro con más de 14 años, por haber participado en alguna acción delictiva. En definitiva, se estaba incumpliendo también el trato especializado y personalizado que exige el artículo 21 de la citada Ley. Así lo señalaba el Ministerio Fiscal al indicar que el centro actuaba como un auténtico «cajón de sastre» al acoger a menores que presentan situaciones personales y trayectorias completamente diferentes.

Además la situación existente en el Centro de Recepción de Menores de Alicante, en modo alguno se ajusta a lo dispuesto en la Orden de 19 de junio de 2003, de esa Consejería, en la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores en esa Comunidad Autónoma.

En la recomendación que se envió a la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, se le instaba a que adoptara las medidas oportunas para que en el Centro de Recepción de Menores de Alicante, se cumplieran las previsiones normativas mencionadas anteriormente, evitando que en dicho centro convivieran menores en situación de desprotección con otros que encontrándose también en esa situación estuvieran incurso en procedimientos regulados en la Ley Orgánica 5/2000 por haber participado en hechos delictivos (0305730).

1.1.3. Administración local

1.1.3.1. Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Recomendación sobre la tramitación de proyectos y licencias urbanísticas teniendo en cuenta la futura ocupación de terrenos públicos

Como consecuencia de la tramitación de una queja se formuló una rrecomendación para que ese Ayuntamiento tenga en cuenta, a la hora de estudiar los proyectos de obras, que se presenten a su estudio y posterior aprobación municipal y de conceder las oportunas licencias, la previsión de ocupación de viales, aceras, así como otros bienes demaniales, a los efectos de girar la correspondiente tasa por este concepto. Así como para que, en la misma licencia municipal de obras que ampare la edificación pretendida, se contenga la autorización de ocupación del demanio público y la citada liquidación, precisamente por el uso privativo del dominio público (0216408).

1.1.3.2. Ayuntamiento de Elda (Alicante)

Recomendación sobre provisión de vacantes en la Policía local por promoción interna

El Ayuntamiento de Elda convocó un proceso selectivo para cubrir en propiedad, por el sistema de promoción interna, una plaza de Inspector de la Policía local. El aspirante

que había superado el correspondiente proceso selectivo comunicó a esta Defensoría que, una vez aprobado dicho proceso, resultaba imprescindible asistir a un curso de formación que se celebraría en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública de L'Eliana, sin que el Ayuntamiento citado tuviera previsto abonar ningún tipo de dieta por la asistencia a este curso obligatorio.

Dado que el aspirante que había ganado la plaza tenía cargas familiares que atender, no disponía de los medios económicos necesarios para costearse el desplazamiento al citado curso, por lo que resolvió recomendar al Ayuntamiento de Elda que se dictasen las instrucciones oportunas, para que la decisión de que se destine una vacante a su provisión por promoción interna se acompañe de otras medidas complementarias, a los efectos de que no se produzcan entre los funcionarios situaciones discriminatorias o excluyentes basadas en la desigualdad económica, de forma que el ejercicio de tal derecho no se vea devaluado (0309194).

1.1.3.3. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Recomendación sobre publicación de los anuncios de los procesos selectivos en el Boletín Oficial del Estado

El retraso en la publicación de una convocatoria para acceso al cuerpo de policía local en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el *Boletín Oficial del Estado*, habiendo transcurrido más de un mes entre la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* y la del *Boletín Oficial del Estado*, motivó que una aspirante no pudiera presentarse a este proceso selectivo por haber cumplido la edad límite prevista en el marco jurídico vigente.

Examinada la situación, se formuló al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria una recomendación, a fin de que se dictasen las instrucciones oportunas para remover los posibles obstáculos que impedían que los anuncios de los procesos selectivos de personal de esa Administración local que deben ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, y que están sujetos a un límite temporal, fueran aprobados por el órgano competente en el plazo más breve posible, de forma que los mismos puedan ser remitidos con celeridad al Secretariado del Gobierno, a fin de que se inicie cuanto antes su procedimiento de publicación (0414415).

1.1.3.4. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre la determinación precisa del lugar de comisión de una infracción de tráfico

El firmante expuso que recibió una notificación de denuncia por una supuesta infracción consistente en efectuar un giro prohibido en el paseo de San Francisco de Sales de Madrid, y que, posteriormente presentó las correspondientes alegaciones en las que, teniendo en consideración la longitud del paseo de San Francisco de Sales, manifestaba que la imprecisión con la que se indicaba el lugar donde supuestamente se había producido la infracción y se describía la maniobra irregular que supuestamente había realizado no le permitía ejercer adecuadamente su derecho a la defensa. Asimismo, se señalaba expresamente un domicilio a efectos de notificación.

En relación a este asunto, se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que se valorase la oportunidad de adoptar las medidas oportunas para que los agentes denunciadores determinen con suficiente precisión el lugar donde se ha producido la infracción que denuncian y para que los servicios municipales, encargados de la gestión de los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico, no se limiten a tramitar mecánicamente dichos procedimientos sino que consideren las alegaciones de los presuntos infractores y se atengan al domicilio que, a efectos de notificaciones, señalan en sus escritos.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Madrid comunicó que se había oficiado a los servicios de la Policía Municipal con objeto de que se disponga lo necesario para que en las denuncias por infracciones de circulación se consignen los datos precisos del lugar, el día y la hora de la comisión de los hechos denunciados, manifestando igualmente que la utilización de procedimientos normalizados y herramientas informáticas avanzadas es perfectamente compatible con un examen individual y pormenorizado de las circunstancias que concurren en cada expediente (0305182).

Recomendación sobre validez temporal de la compulsión de documentos que han de presentar los interesados en el marco del artículo 69 de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid

Una ciudadana expone que fue a solicitar el distintivo de residente, siéndole solicitada una fotocopia compulsada del permiso de circulación, con una antigüedad inferior a un año en la citada compulsión.

La interesada manifestaba que dicha exigencia no venía establecida en el artículo 69 de la Ordenanza Municipal de Circulación para la Villa de Madrid, por lo que se solicitó al Ayuntamiento de Madrid informe de los motivos por los que se exige la aportación de documentos distintos o que no se contemplan en la Ordenanza anteriormente citada, para la obtención del distintivo de residente.

En el informe recibido se participó que, como norma general, se había establecido, como periodo de máxima validez, un año desde la fecha indicada en la compulsión.

En relación a este asunto, se recomendó que por el Ayuntamiento de Madrid se modificase el contenido del artículo 69 de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid, de 30 de julio de 1998, en el sentido de especificar que las compulsiones de fotocopias de los distintos documentos que han de presentar los interesados deberán tener, como máximo, un año de antigüedad.

Esta recomendación fue aceptada, manifestando el Ayuntamiento de Madrid que en la próxima modificación de la Ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid se incluirá en el artículo 69.2 como plazo de validez de la compulsión el de un año. En tanto se produce la modificación, manifiesta el ayuntamiento que ha dado orden al servicio para que no tome en consideración la fecha de compulsión en la admisión de documentos (0414142).

Recomendación sobre la necesidad de informar adecuadamente a los órganos de representación del personal

A través de una queja presentada por una central sindical, se puso de manifiesto que la misma no había tenido conocimiento del expediente disciplinario que se había abier-

to a un delegado sindical perteneciente a dicha organización, alegando el Ayuntamiento de Madrid que sería, una vez que compareciera el interesado y alegara su condición de delegado sindical, cuando se hubiera podido informar de la iniciación de dicho procedimiento disciplinario.

El Defensor del Pueblo resolvió recomendar a la citada Administración local que se adoptasen las medidas oportunas para que los órganos de gestión de personal tengan conocimiento de qué funcionarios ostentan, en cada momento, de conformidad con lo establecido en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, la condición de delegados sindicales, delegados de personal o cargos electivos, a fin de que, en adelante, se pueda dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado y, con carácter general, se puedan cumplir con mayor efectividad las obligaciones de ese Ayuntamiento en relación con los órganos de representación del personal (0311659).

1.1.3.5. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres)

Recomendación sobre comprobación de ruidos, decisión sobre necesidad de licencia y sobre necesidad de medidas correctoras

Como consecuencia de la tramitación de una queja se formuló una recomendación para que, con arreglo a los artículos 16.1 de la Constitución y 3 de la Ley Orgánica 7/1980, así como de la jurisprudencia constitucional y ordinaria que cita y conoce, y de los artículos 2 y 3 del Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961 y del Decreto 19/1997 de Extremadura por el que se aprueba la reglamentación de ruidos y vibraciones, compruebe el nivel de ruido generado en el local objeto de la queja y, contrastados sus resultados, decida si es preciso someter la actividad física desarrollada en el local a licencia y condicionado específico por razón de las molestias por ruido, y en su caso exigir a los representantes legales la adopción de medidas correctoras (0313869).

1.1.4. Otros

1.1.4.1. Colegio de Abogados de Almería

Recomendación sobre la organización de los servicios de asistencia jurídica a inmigrantes

Como consecuencia de una queja presentada por una asociación que habitualmente se dedica a la defensa de los derechos de los inmigrantes, se pudo conocer que el Colegio de Abogados de Almería tenía organizado un servicio de asistencia jurídica a inmigrantes en colaboración con una empresa privada. En concreto a esta empresa se le facilitaba semanalmente un listado de letrados de guardia; y los juzgados y los centros de detención de Almería se ponían en contacto con dicha empresa, en cualquier hora del día, para que la misma comunicara al letrado correspondiente donde tenía que prestar su asistencia.

A juicio de esta Institución la función que con carácter general la abogacía está llamada a desempeñar y en especial el derecho de defensa tienen en nuestro ordenamiento un claro interés público, cuyo ejercicio en modo alguno puede quedar supeditado al buen hacer de una empresa privada. Dentro de las funciones que el Estatuto General de la Abogacía (Real Decreto 658/2001, de 22 de junio) atribuye a los colegios de abogados, queda fuera de toda duda, que a los mismos les corresponde «organizar y gestionar los servicios de asistencia jurídica gratuita y cuantos otros de asistencia y orientación jurídica puedan estatutariamente crearse» (artículo 4.1º letra d).

Además, según el artículo 7 del citado Estatuto, a los Colegios de Abogados les corresponde velar para que a ninguna persona se le niegue la asistencia de un letrado para la defensa de sus derechos. Por otra parte el artículo 53 de ese Estatuto, establece que son las Juntas de Gobierno, las encargadas de regular el funcionamiento y la designación para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita.

En definitiva, la organización y gestión de los servicios de asistencia jurídica y la designación del abogado concreto que tiene que prestar esa asistencia, son funciones que tienen que ser prestadas de manera directa por el Colegio de Abogados de Almería sin que sea admisible que esas cuestiones puedan ser delegadas o diferidas a entidades privadas.

Todo ello, motivó que se recomendara al referido colegio de abogados que debía organizar los servicios de asistencia jurídica de manera directa, sin asignar a ninguna empresa privada, actos de gestión o de comunicación respecto a la designación del letrado de guardia al que le corresponda prestar la asistencia jurídica en los casos que afectan a inmigrantes (0216559).

1.2. Recomendaciones rechazadas

1.2.1. Administración general del Estado

1.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Ministro

Recomendación sobre porcentaje de pago de los medicamentos que adquieren los pensionistas

Se siguen recibiendo quejas, presentadas por mutualistas de clases pasivas, motivadas por su disconformidad con el hecho de que tengan que abonar el 30 por ciento de los medicamentos que les son recetados, mientras que los jubilados por el sistema de la Seguridad Social tienen cubierto el total del precio de sus tratamientos.

Por ello, y aun entendiendo que la actuación de la Administración es acorde con la normativa vigente y no se produce una discriminación o desigualdad, porque hay razones jurídicas que justifican la existencia del Mutualismo Administrativo diferenciado del Régimen General de la Seguridad Social, dado el sentimiento que nos trasladan los afectados de que se produce una injusticia entre los pensionistas de ambos regímenes por esta diferencia, se ha recomendado al Ministerio de Administraciones Públicas que se modifique la legislación actual, con el fin de que, paulatinamente, se aproxime esta aportación a la de los pensionistas del Régimen General de la Seguridad Social (0302937).

1.2.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Modificación de la tributación de las cantidades percibidas en casos de prejubilación

El interesado nos recuerda que el Grupo Socialista presentó en el Congreso una proposición de ley instando la modificación de la tributación de las cantidades percibidas en casos de prejubilación, coincidiendo con los planteamientos de esta Institución.

En consecuencia, esta Institución consideró oportuno reiterarle la recomendación que fue realizada a la anterior Secretaría de Estado de Hacienda, sobre la tributación en el caso de jubilaciones voluntarias, a fin de conocer si existe alguna previsión de modificación en este sentido.

Por ello, se formuló una recomendación para que en el caso de las jubilaciones voluntarias se admita la aplicación a los derechos económicos derivados de la extinción de la relación laboral de mutuo acuerdo, del porcentaje reductor sobre el rendimiento íntegro del trabajo previsto para los rendimientos de naturaleza irregular (S0200197).

1.2.1.3. Ministerio del Interior

— Ministro

Recomendación sobre la concesión de las condecoraciones establecidas en la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo a las víctimas del incendio producido en el hotel Corona de Aragón de Zaragoza en julio de 1979

En consideración a que las víctimas del suceso a que se refiere el epígrafe ya disfrutaban de beneficios económicos propios de las víctimas del terrorismo, por cuanto les está siendo aplicada tanto la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999 como la legislación sobre pensiones extraordinarias, tanto en el régimen de la Seguridad Social como en el de clases pasivas, cabe preguntarse sobre la posibilidad del resarcimiento moral que, sin coste alguno para las arcas del Estado, supondría para aquellos que lo han solicitado o lo soliciten en el futuro, la concesión de las condecoraciones establecidas en la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, dado que los aspectos económicos, evidentemente, no lo son todo. El resarcimiento moral es extraordinariamente importante e imprescindible para las víctimas.

Si la duda sobre el carácter terrorista de aquel incendio no ha impedido la aplicación del régimen de ayudas económicas y pensiones propio de las víctimas del terrorismo, tampoco debiera impedir, después de que la Ley 62/2003, en su disposición adicional cuadragésimo tercera, haya reconocido implícitamente la excepcionalidad del caso, al otorgar pensiones extraordinarias a las víctimas, el otorgamiento de distinciones morales como la que anhela el ciudadano que se ha dirigido a esta Institución para su difunta madre.

Por todo lo anterior, se consideró oportuno recomendar al Ministerio del Interior que se valorase la conveniencia y oportunidad de adoptar las medidas de iniciativa legislativa o de otro orden que sean necesarias para que las víctimas del incendio del hotel Coro-

na de Aragón, producido en Zaragoza el 12 de julio de 1979, puedan, siempre que así lo soliciten, obtener las condecoraciones establecidas en la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo.

Esta recomendación ha sido rechazada. El Ministerio del Interior manifiesta que no ha podido probarse que el incendio del hotel Corona de Aragón fuera un acto terrorista; de ahí que las pretensiones de resarcimiento de los damnificados fracasasen en distintas vías judiciales. Sin embargo, como consecuencia de la publicación de la Ley 32/1999 y al amparo de lo dispuesto en su artículo 2, que, a los efectos de inclusión en su ámbito de aplicación, equipara a los actos terroristas las acciones realizadas con la finalidad de alterar la paz y seguridad ciudadana, el Ministerio, teniendo en cuenta que en la causación del incendio pudo intervenir una acción de ese tipo, dictó, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, distintas resoluciones en las que, amparándose en el carácter asistencial, reconoció a distintos afectados por el incendio las indemnizaciones establecidas en la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. Asimismo, indica la Administración que la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, si bien establece pensiones extraordinarias para los afectados por el incendio, ni califica el suceso de atentado terrorista ni señala que las pensiones que se reconocen sean pensiones extraordinarias por actos terroristas. Concluye el Ministerio del Interior manifestando que, por cuanto antecede, no existe base legal que permita, en el supuesto de hechos que no han sido calificados como atentado terrorista, acceder a las peticiones de concesión de distinciones morales (0307165).

— Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Recomendación sobre reconocimientos médicos a los reclusos de centros penitenciarios que se hallen en tránsito en otro centro

Esta Institución ha venido sosteniendo la conveniencia de que se realizasen reconocimientos médicos en los centros de tránsito con ocasión de los traslados que realizan los internos. En concreto, y habida cuenta de que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias informó en 2003 que no tenía previsto introducir variación alguna en el sentido de obligar a los servicios médicos a realizar revisiones a los internos en tránsito, cambiando así el criterio inicial de dicha Administración que tenía previsto establecer dicha obligatoriedad en el manual de procedimientos médico-administrativos que estaba redactando la Subdirección General de Sanidad, pero cuya elaboración estaba suspendida al encontrarse pendiente la transferencia efectiva de las competencias sanitarias a las comunidades autónomas, se recomendó por parte de la Institución que los internos que estuviesen en tránsito en un centro penitenciario fueran visitados por algún facultativo, con independencia de que lo solicitasen o no y del tiempo que permaneciesen en el centro, como, según se señalaba en anteriores informes remitidos, recogía el manual de procedimientos médico-administrativos cuya elaboración fue suspendida.

A este respecto, hay que hacer constar en este informe que tanto la Administración penitenciaria anterior como la actual han rechazado la recomendación. En efecto, en un primer momento la Administración manifestó que, cuando un interno sale trasladado de un centro penitenciario, existe ya el filtro previo que supone la posibilidad de suspender

la conducción de origen si, a juicio del médico, así procede. La documentación sanitaria que acompaña al interno incluye la hoja de conducción que permite el mantenimiento de los tratamientos en curso y la revisión médica de aquel que lo necesita; adicionalmente, está prevista la visita médica a solicitud del interno o ante la sospecha o evidencia de lesiones. No tiene sentido, continuaba diciendo la Administración penitenciaria, que los facultativos de un centro, en detrimento de sus actividades ordinarias o regladas, tengan que incluir un reconocimiento sistemático de personas que van a permanecer en el centro muy poco tiempo si no hay otra razón que lo justifique. Posteriormente, la actual Dirección General, a la que se reiteró la recomendación, también la rechazó manifestando que aquellos internos que están en algún tipo de tratamiento tienen garantizada la entrega de medicación, por medio de la «hoja resumen de conducción», documento personalizado para cada interno en tratamiento que, guardando la confidencialidad necesaria, recoge los datos básicos en cuanto a diagnóstico y fármacos; y, por otro lado, finaliza el informe manifestando que los internos son atendidos por los servicios sanitarios del establecimiento si precisan un control y seguimiento de la patología y si se detecta algún problema de salud (9821173).

— Dirección General de la Policía

Recomendación sobre el tratamiento a los extranjeros en situación irregular que acuden a la policía para denunciar haber sido víctimas de delito

Con motivo de distintas quejas tramitadas por esta Institución, se tuvo conocimiento de que cuando ciudadanos extranjeros en situación irregular en España acudían ante la policía, denunciando haber sido víctimas de delitos, tras la formalización de la oportuna denuncia se iniciaba en su contra un expediente sancionador. Esta práctica trae como consecuencia que el extranjero en situación irregular se retraiga de acudir ante la policía, con la consiguiente impunidad de conductas delictiva, en ocasiones muy graves.

A juicio de esta Institución, la ponderación de los bienes jurídicos en conflicto exige, como criterio general, que la persecución del ilícito administrativo ceda ante la mayor gravedad del ilícito penal. Como criterio específico, el Defensor del Pueblo considera que la primacía que debe otorgarse a la persecución penal de los delitos aconseja en estos casos la autolimitación de los efectivos de los cuerpos y fuerzas de seguridad en lo que al ejercicio de sus competencias en materia de extranjería se refiere.

En consecuencia, se dirigió una recomendación a fin de que no se incoe expediente administrativo sancionador, al amparo de la Ley de Extranjería, a los extranjeros en situación irregular que acudan a las comisarías de policía para denunciar haber sido víctimas de delito (0315783).

— Dirección General de Tráfico

Recomendación sobre el envío por correo ordinario al domicilio del interesado de los permisos de conducción

El firmante expone que realizó los trámites para la prórroga de la vigencia de su permiso de conducción en la Jefatura Provincial de Tráfico de Granada, donde le informaron que le remitirían el nuevo documento a su domicilio por correo.

Transcurridos dos meses y medio sin haber recibido ninguna comunicación, le informaron en la citada Jefatura que el documento probablemente se habría extraviado, ya que lo remiten por correo ordinario.

En relación con lo anterior el compareciente cuestiona el funcionamiento de la citada jefatura ya que no registra la fecha de remisión a los interesados de los permisos de conducción, no comprueba la recepción de los mismos por los interesados y no procede a denunciar la desaparición de los documentos cuando ésta se produce.

En su respuesta, la Dirección General de Tráfico indicó que, en efecto, hubo de remitir por correo ordinario el permiso de conducción prorrogado, debido a que, por una avería informática, no se pudo cumplimentar el trámite en el día en que se personó el interesado, como se hace ordinariamente. En el presente caso, en efecto, el envío por correo se perdió, por lo que se le expidió un duplicado de oficio al interesado.

A la vista de este informe, la Institución consideró que, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del tráfico, los permisos de conducción acreditan la aptitud de los conductores para manejar los vehículos y, por tanto, constituyen un elemento de decisiva importancia para garantizar la seguridad vial.

El extravío de una autorización administrativa para conducir implica la posibilidad de que se realice un uso fraudulento de la misma y, por tanto, debe valorarse la incidencia que en la seguridad vial pudiera tener un cierto descontrol en el procedimiento de remisión a sus titulares de dichos documentos.

De lo manifestado en el escrito se desprende que en algunas ocasiones es necesario expedir duplicados de los permisos de conducción remitidos por correo, al manifestar los destinatarios que no los han recibido, por lo que, aunque no sean frecuentes los casos, debería adoptarse alguna medida para corregir las disfunciones advertidas.

No obstante, no parecía que en el procedimiento de prórroga de la vigencia de los permisos de conducción por correo se hubiera adoptado ninguna medida adicional destinada a garantizar o a constatar la recepción del documento por el destinatario.

Por todo cuanto antecede, se recomendó a la Dirección General de Tráfico que se valorase la oportunidad de adoptar las medidas oportunas para corregir las disfunciones advertidas en el procedimiento de remisión al domicilio de los ciudadanos de los permisos de conducción, evitando el extravío de los mismos y garantizando que sean recibidos por sus titulares.

En su respuesta a la recomendación, que fue rechazada, se indicaba que el 22,14% de las revisiones de las autorizaciones administrativas para conducir vehículos a motor se realizan mediante correo, de un total de más de dos millones y medio de prórrogas de vigencia realizadas durante el año 2003. Si fuese preciso enviarlas con acuse de recibo, para conocer su entrega, supondría, dice la Dirección General, por un lado un gasto económico de algo más de un millón seiscientos mil euros, y, por otro, el desarrollo de un trabajo laborioso para las escasas plantillas. Asimismo, al ser un envío con acuse de recibo, el cartero debería hacer la entrega en el domicilio y, en caso de ausencia, dejar aviso de su recogida en la oficina de correos en el plazo de diez días, pasado el cual sin haberlo hecho, retornaría a la propia jefatura aumentando aún más la carga de trabajo (0309473).

1.2.1.4. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación para que se establezca en el Reglamento de Extranjería una previsión que contemple la posibilidad del traslado de toda la unidad familiar en el momento que se conceda a los padres una autorización inicial de residencia

Con motivo de la preparación del nuevo Reglamento de Extranjería, esta Institución sometió a la consideración de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración una cuestión que había motivado distintas quejas y que, según se pudo apreciar, no se abordaba específicamente en los proyectos de reglamento que han podido manejarse.

El derecho a la vida en familia de los extranjeros residentes en España está articulado esencialmente a través de la reagrupación familiar, si bien para adquirir el derecho a reagrupar a sus familiares los interesados deben cumplir determinados requisitos, tanto desde el punto de vista documental (tarjeta de residencia renovada) como desde el económico y social (vivienda y situación financiera suficiente). En las quejas recibidas, los interesados manifestaban que no se admitía la tramitación de visados de residencia no lucrativa para sus hijos, siendo informados de que debían aguardar obligatoriamente a la reagrupación familiar, lo que les obligaba a dejar a sus hijos al menos dos años en manos de otros familiares o de terceras personas.

A criterio de esta Institución, la aplicación al caso planteado de la figura de la reagrupación familiar con carácter excluyente de cualquiera otra opción no resulta adecuada, ni ha de tener carácter obligatorio.

Dado que no existen normas que prohíban el viaje de los menores junto con sus padres desde un primer momento, siendo el problema expuesto más bien resultado de una praxis administrativa, parecía conveniente y necesario plantearse esta cuestión a fin de que se incluyese una norma en el proyecto de Reglamento, para que de esta forma se disipen las dudas entre los diversos operadores jurídicos y quede establecido el cauce procedimental a seguir en estos casos. Por tanto, se dirigió una recomendación en tal sentido para que se incluyera dicha previsión en el Reglamento de Extranjería (0422641).

Recomendación sobre la conveniencia de incorporar al Reglamento de Extranjería la exigencia de que la notificación de la incoación de expedientes sancionadores por el procedimiento preferente se haga de forma directa y personal a los interesados

Esta Institución tuvo en su día conocimiento de que la Subdelegación del Gobierno en Cuenca había seguido con carácter general expedientes de expulsión por estancia irregular contra personas a las que previamente había denegado permiso de trabajo y residencia. Tales notificaciones de la incoación de expediente de expulsión se realizaron, por correo certificado, al domicilio fijado a efectos de notificaciones en las solicitudes de permiso de residencia, que no era el domicilio de los interesados, sino el de una organización no gubernamental que no podía considerarse su representante en ese procedimiento.

En el año 2003 se formuló una recomendación a la Subdelegación del Gobierno para que dejara sin efecto los expedientes así incoados, puesto que se apreció que tal práctica generaba indefensión. La citada Subdelegación comunicó en 2004 que no aceptaba la recomendación que se le había formulado.

Por ello, se elevó el asunto a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por medio de una recomendación para que se incorporara al reglamento de extranjería, en aquel momento en fase de elaboración, una previsión respecto de la necesidad de que en el procedimiento preferente se practique directa y personalmente al interesado la notificación de incoación del expediente sancionador. Además, se elevaron también a dicha Secretaría de Estado los antecedentes de la investigación de referencia, a fin de que se impartieran instrucciones a la Subdelegación del Gobierno en Cuenca para dejar sin efecto las resoluciones que traían causa de los procedimientos iniciados en la forma aquí expuesta (0202088).

— Instituto Social de la Marina

Recomendación sobre cómputo de cotizaciones efectuadas al Montepío Marítimo Nacional, a efectos de acreditar el periodo de 1.800 días de cotización exigido para el reconocimiento de las prestaciones del seguro obligatorio de vejez e invalidez

Esta recomendación se formuló a la Dirección General del Instituto Social de la Marina, el 3 de diciembre de 2001, sin que fuera aceptada la misma por parte del referido Instituto, en base a que la normativa reguladora del seguro obligatorio de vejez e invalidez exige, entre otros requisitos, el de acreditar 1.800 días de cotización, sin que puedan tenerse en cuenta, a juicio del mencionado Instituto Social de la Marina, otras cotizaciones como las efectuadas al Montepío Marítimo Nacional.

Sin embargo, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en fecha 5 de julio de 2004, dictó sentencia reconociendo que las cotizaciones efectuadas al Montepío Marítimo Nacional, con anterioridad a 1 de enero de 1967, deben producir un efecto equivalente a la propia cotización al S.O.V.I., a efectos del cómputo para causar las prestaciones del mismo, por considerar el carácter sustitutorio que tenía dicho Montepío, y su posterior integración en la Seguridad Social.

A la vista de la doctrina sentada en la referida sentencia, el Defensor del Pueblo consideró pertinente plantear de nuevo la repetida recomendación al Instituto Social de la Marina, siendo nuevamente rechazada (0107689).

1.2.1.5. Ministerio de Vivienda

— Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda

Recomendación sobre mantenimiento de subsidiación en los préstamos bancarios constituidos por subrogación de préstamos cualificados al amparo del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que se inste la aprobación de una disposición normativa en la que se contemple la posibilidad de mantener la subsidiación de los préstamos cualificados concedidos, en los casos de subrogación y modificación, a la luz de la Ley 21/1994, de 30 de marzo, modificada parcialmente por la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica (0308436).

1.2.2. Administración autonómica

1.2.2.1. Comunidad Valenciana

— Consejería de Bienestar Social

Recomendación sobre la conveniencia de elaborar impresos, de carácter informativo, sobre la posibilidad de solicitar las prestaciones previstas en la Ley General de la Seguridad Social que puedan corresponder al beneficiario, en función de su grado de minusvalía, sin necesidad de esperar a la resolución sobre valoración de esa minusvalía

El artículo 183.2 de la Ley General de la Seguridad Social, modificada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, determina que el nacimiento del derecho a las prestaciones familiares se produce a partir del día primero del trimestre natural inmediatamente siguiente a la fecha en que se haya solicitado el reconocimiento de ese derecho. Del mismo modo, los efectos económicos del reconocimiento del derecho a las pensiones de invalidez, en su modalidad no contributiva, se produce a partir del día primero del mes siguiente al que se presente la solicitud, conforme a lo previsto en el artículo 146 de la citada Ley General de la Seguridad Social.

Por su parte, al reconocimiento del grado de minusvalía se le atribuyen efectos desde la fecha de presentación de la solicitud de valoración. Por ello, la Seguridad Social contempla la posibilidad de formular la solicitud de la prestación que en función del grado de minusvalía pudiera corresponder al beneficiario, antes de disponer del necesario certificado.

En consecuencia, y al objeto de evitar los efectos perjudiciales que las posibles demoras administrativas pudieran causar a los solicitantes de valoración de la condición del grado de minusvalía, el Defensor del Pueblo consideró necesario formular a la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, en fecha 4 de agosto de 2004, una recomendación sobre la conveniencia de que elaborase impresos de carácter informativo, sobre la posibilidad de solicitar las prestaciones previstas en la Ley General de la Seguridad Social, sin necesidad de esperar a la resolución sobre valoración de minusvalía (0309952).

— Consejería de Cultura, Educación y Deporte

Recomendación sobre transparencia en el procedimiento de evaluación

Se ha podido constatar que en los procedimientos de evaluación que lleva a cabo la Comisión Valenciana de Acreditación y Evaluación de Calidad en el Sistema Universitario Valenciano (CVAEC) no se asigna una puntuación a cada uno de los apartados curriculares que se deben evaluar en relación con el mérito de los candidatos, lo que parece indicar una falta de transparencia en el proceso de evaluación.

Por ello, se ha recomendado a la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana que adopte las medidas necesarias que permitan modificar la Resolución de 12 de noviembre de 2002, de la Dirección General de Enseñanzas Universitarias, con la finalidad de garantizar la transparencia en el procedimiento de evaluación y de preservar el principio de objetividad (artículo 103.1 CE) y el de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE), a fin de que se incluyan unos baremos numéricos de máximos y de mínimos para cada criterio específico de evaluación de los previstos en el

anexo V de la citada resolución, que pueden ser aplicados por igual a todos los interesados en relación con cada figura contractual de las previstas en los artículos 50, 51, 52 y 72 de la Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre, de Universidades.

De igual manera, se ha recomendado que se prevea en la normativa indicada la obligación de la CVAEC de motivar el informe de la evaluación de los candidatos, utilizando referencias objetivas y una valoración razonada e individualizada de los méritos (0308190).

Recomendación sobre el trámite de subsanación de defectos

En el curso de la tramitación de una queja, se tuvo conocimiento de que la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana no consideraba de aplicación la normativa general de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a un procedimiento de convocatoria de concurso de traslados, afirmando que se trataba de un proceso de concurrencia competitiva que se regía por las normas establecidas en las propias convocatorias.

Esta Institución hizo ver a la Consejería su disconformidad con esta interpretación y le recomendó que se dieran las instrucciones oportunas para que, en lo sucesivo y a la luz de la más reciente doctrina legal y jurisprudencial, el trámite de subsanación de defectos a que se refiere el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sea rigurosamente aplicado en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva convocados por ese departamento (0416931).

1.2.2.2. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Recomendación sobre adopción de iniciativas dirigidas a corregir la concentración de alumnado inmigrante con necesidades de carácter compensatorio existente en determinados colegios públicos de Madrid-capital

La aportación, por la Administración educativa de Madrid, de datos numéricos que reiteradamente se le venían solicitando ha permitido constatar el elevado grado de concentración de alumnado de origen inmigrante y, dentro de dicho alumnado, de niños que presentan necesidades en materia de compensación educativa en dos centros del Distrito de Moncloa-Aravaca de Madrid, y comprobar que las medidas hasta ahora adoptadas por la referida Administración educativa no han sido eficaces para solucionar las situaciones existentes (71,83% de alumnado inmigrante y 20% de alumnos con necesidades compensatorias en uno de los centros, y 51,47% de dicho alumnado con un 11% de niños con necesidades compensatorias en el otro).

En consecuencia pareció necesario instar de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid la adopción de medidas dirigidas a corregir a corto plazo las situaciones de concentración de alumnado de origen inmigrante existentes en los citados centros y en cualquier otro centro gestionado por esa Consejería que presente

circunstancias similares, incluyendo entre dichas medidas las de carácter normativo o de cualquier otra índole que resultasen necesarias para establecer limitaciones al derecho a la libre elección de centro docente cuando, como aparentemente ocurre en los supuestos planteados, resultasen imprescindibles para restablecer la integridad de los derechos educativos de los alumnos de los centros afectados (0309179).

1.2.3. Administración local

1.2.3.1. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre documentación exigida a los interesados, como requisito para obtener la tarjeta de aparcamiento de residentes, relativa a la empresa de renting con la que han contratado el uso de vehículos en esta modalidad

Una ciudadana expone que al solicitar el distintivo de residente, y tener la disponibilidad del vehículo mediante un contrato de *renting*, suscrito a su nombre, se le solicitó copia de la escritura de constitución de la empresa donde figurara que su objeto social era la celebración de *renting*, ya que, al parecer, dicha empresa no figuraba en la lista que obraba en poder del Ayuntamiento de Madrid y que le fue remitida por la Asociación Española de Renting.

En relación a la documentación que se le exigía a la interesada sobre la empresa de *renting* con la que había contratado, el artículo 69 de la Ordenanza de Circulación únicamente establece la obligación del interesado de presentar una copia compulsada del contrato de *renting*, pero no así de presentar una copia de los estatutos de la empresa ni su alta en el Impuesto de Actividades Económicas. Información ésta que el ayuntamiento podría obtener, de oficio, pues dichos datos deben obrar en poder de la Administración.

En relación a esta cuestión, se formuló una recomendación para que por el Ayuntamiento de Madrid se dictasen las instrucciones oportunas para que los actos de instrucción que se consideren necesarios para otorgar o no las tarjetas de aparcamiento para residentes se realicen de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, tal como establece a este respecto el artículo 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el informe remitido por el Ayuntamiento no se acepta la recomendación, si bien se indica que para que no existan dudas de interpretación de la norma, se ha propuesto que en la próxima modificación de la Ordenanza, se incluya la justificación documental, no sólo del contrato de *renting*, sino también de la capacidad legal para la realización de este tipo de contratos. La mera presentación de un contrato de carácter privado, decía el ayuntamiento, entre la empresa y el trabajador bajo la modalidad de *renting*, no garantiza que reúna todos los requisitos legales (0414142).

Recomendación sobre providencia de apremio para el cobro de sanción de tráfico

El Ayuntamiento emite informe en el que se manifiesta que el cobro de los intereses de demora se encuentra respaldado por los artículos 61.2 y 128.1 de la Ley General Tri-

butaria y 36 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General aplicable a las deudas de derecho público municipal según lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Sin embargo no se tiene en consideración que el artículo 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común dispone que la resolución deviene ejecutiva cuando pone fin a la vía administrativa.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías del Contribuyente ha reproducido en el ámbito tributario el contenido del artículo 138.3 antes citado, al disponer que «La ejecución de las sanciones tributarias quedará automáticamente suspendida, sin necesidad de aportar garantía, por la presentación en tiempo y forma del recurso o reclamación administrativa que contra ella proceda y sin que pueda ejecutarse hasta que sean firmes en vía administrativa».

El Tribunal Supremo ha señalado, en Sentencia de 18 de septiembre de 2001, la improcedencia de girar intereses de demora desde la promulgación de la anterior normativa, dada la suspensión automática de las sanciones, considera que no se pueden exigir aquéllos sobre una cantidad que es susceptible de ser reclamada o ejecutada hasta alcanzar firmeza en vía administrativa.

Los principios constitucionales afectados por esta cuestión son los recogidos en el artículo 24 de presunción de inocencia y el de efectividad misma de la tutela judicial, pues supone un obstáculo a la presentación de un recurso contra una sanción suspendida que, sin embargo genera intereses, tal circunstancia es una contradicción con la finalidad perseguida por la norma pues no hay beneficio en la ausencia de ejecutoriedad de la sanción si mientras está devengando intereses.

Es más, el artículo 212.3 *b)* de la nueva Ley General Tributaria resuelve la cuestión y en seguimiento de la doctrina jurisprudencial indica que no se exigirán intereses de demora por el tiempo que transcurra hasta la finalización del plazo en período voluntario abierto por la notificación de la resolución que ponga fin a la vía administrativa.

En consecuencia se ha formulado una recomendación para que se adopten las medidas oportunas a fin de devolver al interesado importe de los intereses de demora liquidados sobre la sanción impuesta (0310247).

1.2.3.2. Ayuntamiento de Riveira (A Coruña)

Recomendación sobre clausura de actividad contaminante

Como consecuencia de la tramitación de una queja se ha formulado una recomendación para que, conforme al artículo 41 de la Ley 1/1995 Protección Ambiental de Galicia, se clausure materialmente con carácter cautelar la actividad de la factoría de la empresa contaminante y efectúe los necesarios precintos, todo ello de forma inmediata, sin más tardanza y con toda urgencia (0022558).

1.2.3.3. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Recomendación sobre sanción y clausura, en su caso, cautelarmente, de un establecimiento molesto

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se ha formulado una recomendación para que con arreglo a las potestades que le reconoce la Ley 1/1998 de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, artículos 51 y siguientes y artículo 60, sancione y clausure, incluso cautelarmente si es preciso, el establecimiento objeto de las denuncias (0306291).

1.3. Recomendaciones pendientes

1.3.1. Administración general del Estado

1.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Recomendación sobre documentación de menores extranjeros no acompañados y sobre la forma en que se debe actuar cuando estos llegan a la mayoría de edad sin haber sido documentados

Se recibió en esta Institución el escrito de un ciudadano extranjero que había permanecido tutelado por una entidad pública hasta su mayoría de edad, sin ser documentado y que había visto rechazada su petición de un permiso por circunstancias excepcionales. La Administración consideraba insuficiente a estos efectos la certificación de la entidad de protección de menores que acreditaba el hecho de que el interesado estuvo tutelado durante un año por la mencionada entidad.

Tras las oportunas investigaciones se comprobó que la falta de aportación de los documentos necesarios para resolver el permiso solicitado durante su minoría de edad no podía atribuirse al interesado, sino a la propia Administración. La entidad de protección instó el permiso con poco más de un mes de antelación a la fecha de la mayoría de edad, tiempo que puede resultar insuficiente para la resolución de un permiso. No obstante, a criterio de esta Institución, la resolución de archivo de la solicitud casi cuatro meses después de la petición del permiso, sin ofrecer al interesado alternativa alguna para legitimar su estancia en España, provocaba un grave perjuicio al ciudadano, sin tener en cuenta que dicho perjuicio ha sido generado por una cuestionable actuación administrativa.

Esta Institución advirtió que el problema planteado era muy similar al de otras quejas, en que menores extranjeros no acompañados llegaban a la mayoría de edad sin documentar. Tal situación se debía a la falta de eficacia de las administraciones intervinientes, tanto de la entidad de protección (que incurría en demorar en la presentación de la pertinente solicitud) como de la autoridad gubernativa.

Así pues, se estimó procedente formular una recomendación para que se estableciera un protocolo de actuación para la tramitación de los permisos a menores extranjeros no acompañados, con el fin de agilizar la expedición de los mismos. De igual forma, se

recomendó que si durante la tramitación de la solicitud del permiso se producía el cese de tutela, por alcanzar el menor la mayoría de edad, y se acreditaba el cumplimiento del resto de los requisitos exigidos para la concesión del mismo, se procediese a la tramitación y concesión de un permiso por circunstancias excepcionales (0310434).

1.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación sobre el control de los contenidos informativos de las páginas web de los consulados y sobre su actualización periódica

Se recibió en esta Institución el escrito de una entidad de acogida a inmigrantes que manifestaba haber detectado la existencia de algunas anomalías en las páginas web de distintos consulados, en las que se estaba facilitando una información defectuosa en materia de extranjería.

Una vez examinada la información de las páginas web aludidas, se comprobó que no se facilitaba información enteramente veraz a los usuarios, puesto que, en distintos casos, la información no estaba oportunamente adaptada conforme a las previsiones introducidas por la última Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

Por todo ello, se estimó procedente formular una recomendación con la finalidad de que se corrigiese la información incorrecta contenida en las páginas web de los consulados mencionados, así como para que se adopten las medidas para adecuar, de manera ágil y periódica, dicha información al contenido de las reformas normativas que se vayan produciendo en materia de extranjería (0411735).

1.3.1.3. Ministerio de Defensa

— Subsecretaría

Recomendación sobre la situación de los militares profesionales que finalizan su compromiso con las Fuerzas Armadas estando de baja médica

A través de la comparecencia de un militar profesional, que había sufrido un accidente en acto de servicio cuando se encontraba en zona de operaciones en Macedonia, se tuvo conocimiento de que, al estar de baja en el momento de la finalización de su compromiso con las Fuerzas Armadas, no había podido cobrar la prestación que le correspondía a través del Servicio Público de Empleo, ni ninguna percepción por la baja por accidente laboral, ni podía tampoco acceder a un nuevo empleo, por lo que se inició la oportuna tramitación ante la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, la cual nos comunicó que en la normativa que regula actualmente el régimen del personal de las Fuerzas Armadas no se contempla ninguna previsión que pudiera ofrecer una solución a la situación planteada.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo recomendó a la citada unidad directiva que se realizasen por el Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus competencias, las actua-

ciones necesarias que permitan, en el plazo más breve posible, la aprobación de una nueva normativa o la modificación de la actualmente vigente, a fin de que se posibilite que los militares, que estando de baja médica por insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas finalicen su compromiso con las Fuerzas Armadas, puedan percibir las prestaciones a las que tienen derecho de conformidad con la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas y no queden en ocasiones, tras años de prestación de servicios profesionales, en situación de desamparo (0408965)

Recomendación sobre reserva de destino durante la excedencia por cuidado de un hijo

La compareciente en esta queja comunicó a esta Institución que había solicitado poder disfrutar de excedencia voluntaria para el cuidado de su segundo hijo gemelo durante otros seis meses, con posterioridad a la excedencia que se le había concedido con motivo del cuidado de su primer hijo, habiéndose dictado una resolución denegatoria de esta solicitud, de acuerdo con los informes jurídicos que habían sido elaborados por la asesoría.

Esta Defensoría considera que, en el supuesto de parto múltiple, cada uno de los hijos genera el derecho al disfrute de una excedencia para su cuidado desde su nacimiento hasta que transcurran tres años y que el ejercicio de tal derecho queda vinculado a cada uno de los sujetos causantes, es decir, a cada uno de los hijos y que, por tanto, el derecho a la reserva del puesto se refiere al que del mismo se haga uso durante el citado período de tres años, que es la duración de la excedencia prevista en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral.

En consecuencia con lo anterior, se recomendó a la Subsecretaría del Ministerio de Defensa que, en los supuestos de parto múltiple, se reconozcan tantos períodos de reserva de destino como hijos nacidos en ese parto cuando se disfrute de la modalidad de excedencia voluntaria para cuidado de hijos, pues el derecho a la misma lo genera cada hijo, iniciándose el cómputo del ejercicio de tal derecho con la fecha del nacimiento y agotándose una vez transcurridos tres años desde esa fecha (0420586).

1.3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Recomendación sobre solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, por omisión del incremento en la Ley de los mínimos personales y familiares por descendientes

Analizadas las diversas peticiones de recurso de inconstitucionalidad concluimos, en seguimiento de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no cabe la inconstitucionalidad por omisión de la citada Ley. Ahora bien los mínimos de subsistencia tienen su anclaje constitucional y no pueden ser desatendidos.

Por una parte, hay que tener en cuenta que el artículo 10 de la Constitución Española que reconoce la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad impide que se someta a tributación a personas que no superan el mínimo existencial.

Por otra, del contenido del artículo 31 de la Constitución Española se deduce la no sujeción del mínimo existencial como requisito imprescindible para distribuir la carga tributaria con arreglo a la capacidad económica de los contribuyentes.

El mínimo personal y familiar se introdujo como novedad en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con la pretensión de gravar la renta disponible. El mínimo personal consiste en una cuantía fija que reduce la renta del período impositivo, esta reducción exonera explícitamente del gravamen aquellos recursos que, en opinión del legislador, son imprescindibles para atender las necesidades del individuo, es decir, el mínimo existencial.

Del mismo modo, con el fin de ajustar la capacidad de pago, se recogen en la norma las condiciones familiares de los contribuyentes a través de las reducciones por este concepto, entre las que se encuentran los mínimos familiares por descendientes.

La citada Ley 40/1998, ha pretendido gravar la renta disponible entendiendo por tal, la renta del contribuyente que queda tras restar una determinada cantidad que se considera imprescindible para subsistir. La existencia de dichos mínimos se justifica en la exposición de motivos de la Ley, por la necesidad de adaptar el impuesto al modelo vigente en países de nuestro entorno y mejorar el tratamiento fiscal de las personas con mayores cargas familiares.

Desde su origen, la cuantía de los mínimos no es coherente con la fijación de otros mínimos vitales establecidos por los poderes públicos como las pensiones mínimas y las no contributivas, por lo que si al desfase inicial sobre la realidad social que se pretende recoger se añade la falta de adecuación a la inflación sufrida, nos encontramos que los anteriores mínimos se alejan del objetivo perseguido, al no adaptar su cuantía al aumento del índice de precios al consumo.

Desde la introducción del citado concepto, la cuantía a reducir se ha incrementado en una única ocasión mediante la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, lo que además de impedir la finalidad prevista en la norma, provoca que no se cumplan los principios constitucionales anteriormente citados, al existir una divergencia entre la cuantía de lo que la realidad social y económica considera imprescindible para subsistir, que sería su adecuación al índice de inflación y el mínimo recogido en la ley, haciendo pues tributar por una riqueza que no es tal.

Del mismo modo que el legislador ve la necesidad de incrementar las pensiones mínimas al comprender que no alcanzan a cubrir el mínimo vital por la desviación de la inflación, para que la renta efectivamente gravada sea la renta disponible tal y como se pretende en la legislación vigente, se precisa una adaptación periódica de sus cuantías, de tal suerte que los contribuyentes no vean disminuir su capacidad económica única y exclusivamente como consecuencia del alejamiento de las previsiones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas al momento económico en que se ha de aplicar.

En consecuencia se procedió a formular una recomendación con la finalidad de que se adopten las medias oportunas para que el incremento de la cuantía de los mínimos personal y familiar por descendientes se adapte anualmente al aumento que sufra el índice de precios al consumo, para lo que podría estudiar la introducción de una previsión de subida automática en la normativa (0400937 y 628 quejas más).

Recomendación sobre tributación en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas de las prestaciones que perciben los enfermos de MUFACE en concepto de ayuda para apoyo domiciliario y posibilidad de que dichas prestaciones se declaren exentas

A este respecto hay que tener en cuenta que los enfermos de Alzheimer están imposibilitados para cuidar de sí mismos, por lo que en la mayoría de los casos requieren ayuda de terceras personas.

Si por gran invalidez se entiende la situación del trabajador afecto de incapacidad permanente absoluta y que como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales necesita la asistencia de otras personas para realizar los actos más esenciales de la vida, tal como vestirse o desplazarse, comer o análogos, puede decirse que los enfermos de Alzheimer son grandes inválidos.

Estos perciben prestaciones al encontrarse afectados por una lesión física o psíquica que les impide desempeñar no sólo las funciones propias de su oficio, sino también las de cualquier otro empleo, prestación que en el caso de las abonadas por MUFACE trata de compensar, entre otras cosas, la pérdida del puesto de trabajo, al exigirse una relación laboral previa.

Desde el punto de vista fiscal, en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas están exentas las prestaciones percibidas por invalidez permanente absoluta y gran invalidez, precisamente por el carácter indemnizatorio que presentan.

El artículo 7 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas recoge unos supuestos de exención de distinto carácter, pero que tienen en común una cierta naturaleza indemnizatoria, en ocasiones con marcados matices de protección pública.

No podemos olvidar que la Ley puede en determinadas ocasiones declarar la exoneración de determinadas rentas cuando exista la oportuna justificación en base a finalidades extrafiscales entre las que se puede citar que el artículo 9 de la Constitución Española exige que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y del grupo en el que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud.

En consecuencia, nada impide que el legislador recoja la exención en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas de las cantidades que perciben los sujetos pasivos que padecen Alzheimer ya que por su propia incapacidad no pueden realizar una actividad productiva y requieren la ayuda de una tercera persona.

A este respecto hay que recordar que desde el 1 de enero de 2003 se declaran exentas del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas las ayudas económicas otorgadas por instituciones públicas a personas con un grado de minusvalía igual o superior al 65% y mayores de 65 años para financiar su estancia en residencias o centros de día con determinados requisitos, centros de día que en ocasiones son sustituidos (por falta de plazas) por la estancia en el domicilio familiar con un apoyo de terceros, que se financia con las prestaciones del apoyo domiciliario que abona MUFACE.

En consecuencia se procedió a formular una recomendación para que se declare la exención de las cantidades que MUFACE abona en concepto de ayuda por apoyo domi-

ciliario a los enfermos de Alzheimer que necesitan ayuda de una tercera persona (0414017).

1.3.1.5. Ministerio de Educación y Ciencia

— Ministro

Recomendación sobre la actuación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)

Dos son las cuestiones que se han planteado en este procedimiento de queja y que preocupan a esta Institución:

De un lado, los retrasos de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) en emitir las evaluaciones del personal docente investigador universitario y, de otro, el propio contenido de los informes de evaluación negativa, en los que no se facilita, a nuestro juicio, una explicación suficiente de las circunstancias específicas por las que no se ha obtenido un informe positivo, como exigiría la transparencia que requieren estos sistemas de acreditación.

En definitiva, el problema residiría en que no se han previsto unos plazos máximos para resolver los procedimientos de evaluación y no se ha establecido en la normativa reguladora con qué grado de concreción deben definirse los criterios materiales de evaluación de los candidatos.

Por ello, se recomendó al entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que se promoviera la modificación del Real Decreto 1052/2371, de 11 de octubre, que regula el procedimiento de evaluación para la contratación del personal docente e investigador universitario, así como la Resolución de 17 de octubre de 2002, de la Dirección General de Universidades, con la finalidad de que los interesados puedan conocer la duración del procedimiento para la obtención de la evaluación de la ANECA y de su certificación.

Igualmente, se considera necesario, para garantizar la transparencia de los citados procedimientos de evaluación y preservar el principio de objetividad (artículo 103.1 CE) y el de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE), que se incluyan unos baremos numéricos de máximos y mínimos para cada criterio de evaluación que puedan ser aplicados por igual a todos los interesados, en relación con cada figura contractual de las previstas en los artículos 50, 51, 52 y 72 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (0309850 y 0309849).

— Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección

Recomendación para que las convocatorias de becas del Ministerio de Educación y Ciencia especifiquen los componentes de beca adjudicables a los alumnos que cursen estudios a distancia

La redacción dada al artículo 16 de la Orden ECD/1802/2002, de 9 de julio, -por la que se convocaron becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2002-2003 para alumnos de niveles postobligatorios no universitarios, y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad Autónoma- respecto al destino que debe

darse a las becas para alumnos que cursan estudios a distancia, inducía a error interpretativo respecto al número de componentes de beca adjudicables a estos alumnos, por lo que se recomendó que en lo sucesivo las convocatorias especifiquen con claridad los componentes de beca que se les puede conceder, excluyendo las referencias que permitan interpretar erróneamente a los órganos de gestión que su cuantía está limitada a un solo componente (0311648).

1.3.1.6. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Recomendación sobre elaboración de un estudio actualizado sobre contaminación acústica y de un plan de acción con información al público

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que, en cumplimiento de la Ley del Ruido, y en particular conforme a los establecido en sus artículos 2.1, 4.1, 5 y 12.2 *d*) y artículo 15 Ley de Carreteras, elabore un estudio actualizado sobre el impacto en una urbanización de Marbella (Málaga) del ruido originado al paso de la autopista Costa del Sol, en su confluencia con la CN-340 a la altura de la avenida Trapiche y calle Júpiter y, que por otro lado, elabore el plan de acción correspondiente al mapa y ejecute las medidas correctoras resultantes que le corresponda como titular del vial. Todo ello con la correspondiente información al público (0308137).

— Servicio Provincial de Costas de Alicante

Recomendación para evitar la ocupación excesiva de playa con instalaciones de temporada

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que en aplicación de los artículos 33.4 de la Ley de Costas y 67 y 146.4.II de su Reglamento de desarrollo, el Servicio Provincial de Costas y el Ayuntamiento, en sus respectivos ámbitos competenciales y correspondientes actuaciones de iniciativa, propuesta, comprobación y autorización, eviten que la ocupación de la playa de Levante con todas las instalaciones montadas no resulte excesiva, y sea de hecho y materialmente menor en las próximas temporadas respecto de las pasadas, en todo caso con ajuste a las determinaciones legales y reglamentarias citadas (0420968).

1.3.1.7. Ministerio del Interior

— Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Recomendación sobre la solicitud y obtención de informes médicos de los internos, cuando éstos vayan a ser trasladados de centro penitenciario, con el fin de que las citas médicas concertadas con un interno puedan llevarse a cabo antes de que se produzca el traslado de centro penitenciario

Con motivo de la queja presentada por un interno, pudo conocerse que los servicios médicos del centro penitenciario de Madrid II solicitaron citas en el hospital de referencia para los servicios de endocrinología, neurología y oftalmología, citas que no se pudie-

ron realizar, excepto la de neurología, porque el interno fue trasladado al centro penitenciario de Teruel, donde se reinició todo el proceso.

Solicitado un informe a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en él se indica, entre otros extremos, que en la junta de tratamiento en la que se acordó la revisión de grado y propuesta de traslado del interno no se encontraba presente la subdirectora médica y, por error, no se solicitaron informes médicos del interno, como es la norma general de actuación del centro penitenciario de Madrid II.

A la vista de este informe, se formuló por la Institución recomendación para que se extreme el rigor en la solicitud y obtención de informes médicos de los internos, cuando éstos vayan a ser trasladados de centro penitenciario, con el fin de que las citas médicas concertadas con un interno puedan llevarse a cabo antes de que se produzca el traslado de centro penitenciario (0311565).

— Dirección General de la Policía

Recomendación para que se habiliten dependencias policiales, en las que los abogados puedan entrevistarse reservadamente con los inmigrantes a los que asisten

Como consecuencia de la queja presentada por un abogado de la ciudad de Valencia, se pudo conocer que las entrevistas que realizaban los letrados con los inmigrantes a los que asistían jurídicamente no contaban con la confidencialidad y reserva que debe de tener la relación entre un abogado y su defendido.

Tanto las normas procesales como las reguladoras de la profesión de abogado establecen con carácter primordial la entrevista reservada entre abogado y cliente, como punto de partida de la relación de confianza que les tiene que vincular.

La entrevista reservada forma parte esencial de la asistencia letrada, hasta el punto que la reciente Ley 38/2002, de 24 de octubre, al referirse a las diligencias previas en el artículo 775 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal expresamente determina que «Tanto antes como después de prestar declaración se le permitirá entrevistarse reservadamente con su abogado».

En este sentido se ha pronunciado claramente nuestro Tribunal Constitucional que ha resuelto esta cuestión recogiendo la trascendental relevancia respecto de la confianza y la correlativa confidencia -secreto profesional- como elementos que forman parte del núcleo esencial del derecho de defensa (Sentencia 110/1984, de 26 de noviembre).

A la vista de todo lo anterior se recomendó a la Dirección General de la Policía que debía habilitar un lugar adecuado en todas las dependencias policiales, en el que se hiciera compatible el derecho del ciudadano extranjero a entrevistarse reservadamente con su letrado y al mismo tiempo fuera posible adoptar las medidas básicas de seguridad que impidan la fuga de la persona cuya custodia tienen encomendada los funcionarios policiales (0315903).

— Dirección General de Tráfico

Recomendación sobre la exigencia de partida de nacimiento a los ciudadanos extranjeros que deseen canjear el permiso de conducir cuando se aprecian errores en la expedición del documento nacional de identidad

Con motivo de la queja presentada por un ciudadano, que solicitó el canje de un permiso de conducción expedido en Argentina y al que, debido a que los datos que figuraban en el Registro de la Dirección General de Tráfico eran distintos a los que se reseñaban en su documento nacional de identidad, se le pidió la presentación de una partida de nacimiento para subsanar el error detectado, la Institución formuló una recomendación para que se modificase el criterio que se sigue en la actualidad, según el cual, cuando se constata que los datos que figuran en los registros de la Dirección General no coinciden con los reseñados en el documento nacional de identidad de un ciudadano y el funcionario actuante considera que pudiera haberse producido un error en la expedición del documento nacional de identidad, no se procede a realizar la oportuna consulta a la Unidad de Documentación de Españoles, sino que se exija al titular del mismo que presente una partida de nacimiento para acreditar que los datos consignados en el documento nacional de identidad son ciertos.

Esta recomendación fue formulada a comienzos del ejercicio 2004 y, dado que no hubo un pronunciamiento expreso sobre su aceptación o rechazo, volvió a ser reiterada (0305558).

Recomendación sobre la habilitación en la notificación informática de las denuncias, de todos los campos que se refieran a los datos que, según lo dispuesto en el artículo 73.5 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, deben constar en las denuncias por hechos de circulación

Un ciudadano expuso que en un procedimiento sancionador tramitado por la Jefatura Provincial de Tráfico de Cantabria la denuncia que se le notificó no hacía ninguna mención a la identidad del denunciante ni a las causas concretas por las que no fue posible detener el vehículo para notificar la misma en el acto.

En su respuesta al informe recabado, la Dirección General de Tráfico expone que la causa concreta por la que no fue posible detener el vehículo para notificar la denuncia en el acto, aparece recogida en el boletín de denuncia (inexistencia de espacio adecuado para poder detener el vehículo en condiciones de seguridad), pero al informatizarla, por error, no se hizo constar en el hecho denunciado, por lo que en la notificación posterior que la jefatura trasladó al interesado, no se le comunicaron dichas causas. En cuanto a la identificación del agente que formuló la denuncia, su número de identificación aparecía igualmente en el boletín de denuncia, no existiendo campo habilitado en la notificación informática que la Jefatura traslada al interesado, por lo que de manera habitual no se facilita esta información al mismo.

En relación con lo anterior, se trasladó a la Dirección General de Tráfico que el artículo 75.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece que en las denuncias por hechos de circulación deberá constar: la identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado si fuere conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuando éste sea un agente de la autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación.

El hecho de que la denuncia no haya sido notificada en el acto al denunciado por concurrir alguna de los supuestos previstos en el artículo 77 de la citada Ley no afecta a la obligación de hacer constar en la misma todos los datos mencionados en el artículo

75.3, entre los que se encuentran los relativos a la identidad del denunciante, que en el caso de ser un agente de la autoridad podrán sustituirse por su número de identificación.

Por otra parte, el Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su artículo 5 reitera lo dispuesto en el artículo 73.5 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en su artículo 10, tras señalar que por razones justificadas que deberán constar en las propias denuncias, podrán notificárseles las mismas con posterioridad, dispone que las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifique las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo.

Por cuanto antecede, se recomendó que se habiliten, en la notificación informática de las denuncias, todos los campos que se refieran a los datos que, según lo dispuesto en el artículo 73.5 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, deben constar en las denuncias por hechos de circulación (0317046).

Recomendación sobre la impartición de instrucciones para que los acuerdos de sobreseimiento de expedientes sancionadores se notifiquen a los interesados

Con motivo de la queja presentada por un ciudadano, pudo conocerse, a través del informe remitido por la Dirección General de Tráfico, que debido al volumen de trabajo de la Jefatura Provincial de Tráfico de Cádiz, los acuerdos de sobreseimiento de expedientes sancionadores no se notifican a los interesados, salvo en los casos en que puedan reclamar la devolución del importe de la sanción, y todo ello, en aras de agilizar al máximo la tramitación de los procedimientos.

La Institución, aun comprendiendo el volumen de trabajo de las unidades de sanciones de ciertas Jefaturas Provinciales de Tráfico —en el informe del año 2003 se hacía referencia a la de Madrid—, no puede compartir dicho criterio, pues ello entrañaría una situación de inseguridad jurídica, contraria a lo establecido en el artículo 9.3 de la Constitución Española, al desconocer el interesado si la falta de notificación se debe al sobreseimiento, a un error en la notificación, a su ausencia del domicilio en el momento de intentarse aquella o a cualquier otra circunstancia.

Por otra parte, el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece la adopción de las medidas necesarias para la eliminación de cualquier anomalía en la tramitación de los procedimientos y el artículo 42 de la misma norma establece la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarlos.

Por su parte el artículo 15 del Real Decreto 320/94, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, también establece la obligación de que se dicte y notifique la resolución que proceda, bien sea determinando la imposición de una sanción o declarando la inexistencia de responsabilidad por la infracción.

Por todo ello, se formuló a la Dirección General de Tráfico una recomendación para que se dictasen las instrucciones oportunas para que los acuerdos de sobreseimiento de expedientes sancionadores se notifiquen a los interesados (0421297).

1.3.1.8. Ministerio de Justicia

— Ministro

Recomendación sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

Los diferentes informes recibidos pusieron de manifiesto una serie de principios o características que en opinión de la mayoría de las comunidades autónomas tiene que reunir todo proceso mediador en el ámbito familiar. Estos principios fueron:

1. Voluntariedad. Son las partes las primeras que tienen que querer someterse a ese proceso, descartándose por ello la mediación preceptiva u obligatoria. Debido a ello, a los poderes públicos les corresponde facilitar el acceso a programas de mediación, dando a conocer a los interesados que existen iniciativas, distintas de las que tradicionalmente conocemos, para resolver pacíficamente tanto los conflictos, bien en el ámbito de la pareja o bien los de carácter intergeneracional que se producen en las crisis de comunicación entre los distintos miembros de la unidad familiar.
2. Imparcialidad y neutralidad. El mediador no defenderá nunca los intereses de una de las partes, es más, el éxito de su intervención vendrá en buena parte propiciado por la manera en la que sepa tratar y garantizar de manera similar los intereses de las dos partes, proponiendo soluciones y nunca imponiendo acuerdos.
3. Profesionalidad del mediador. La obtención de un resultado óptimo en un proceso mediador en el ámbito familiar pasa en buena medida por la capacitación adecuada de la persona que realiza la mediación, la cual deberá contar con unas competencias y unos conocimientos específicos para llevar a cabo su trabajo con las familias.
4. Confidencialidad. Se trata de un principio esencial de toda mediación. Sólo teniendo garantizadas las partes ese deber de secreto que afecta al mediador, podrán hablar y reconocer de manera clara los problemas que tratan de solucionar mediante esa mediación.

Además de los datos obtenidos respecto a la mediación familiar, la investigación se hizo también extensiva a los llamados puntos de encuentro como lugares en los que se trata de normalizar las relaciones paterno-materno-filiales cuando las rupturas de convivencia se producen de manera poco pacífica o bien en los casos de menores tutelados por la Administración, cuando los menores se encuentran sometidos a algún tipo de intervención social (guarda, acogimiento o desamparo) y se produzca algún tipo de conflicto entre los adultos implicados. Existe una constante en las diferentes comunidades

autónomas, ninguna de ellas cuenta con un marco normativo en el que se regulen esos puntos de encuentro.

En opinión de esta Institución, los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tutiva. En este sentido, existen diversas normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, artículos 94 y 103 del Código Civil, y los artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil), que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, ubicación, competencias, prestaciones y cualificación profesional de las personas que trabajen en los puntos de encuentro familiar, más todavía, si se tiene en cuenta que, en muchas ocasiones, la utilización de esas dependencias viene precedida por una resolución judicial que resuelve sobre el régimen de visitas de los progenitores.

Tanto la medición familiar, como los puntos de encuentro familiar, tienen en nuestro país un tratamiento normativo nada homogéneo y en muchas ocasiones inexistente. Esta Institución consideró oportuno hacer llegar al Ministerio de Justicia una recomendación con objeto de que dentro de la iniciativa legislativa que tiene asignada y, especialmente, teniendo en cuenta el reciente proyecto de ley presentado en el Parlamento para reformar el derecho de familia, se aproveche esa ocasión para introducir en la legislación del Estado, hasta donde ello sea posible competencialmente, una normativa básica mínima que sirva para homogenizar y al mismo tiempo para regular todos aquellos aspectos que afectan a la mediación familiar y a los puntos de encuentro, teniendo en cuenta para ello las consideraciones que anteriormente se han realizado (0305008).

— Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación para que se respeten los plazos previstos en la resolución de los expedientes de indultos

Debido al número de quejas recibidas en relación con los retrasos a la hora de resolver las solicitudes de indultos, se hizo llegar al Ministerio de Justicia que un buen número de las personas que solicitaban indulto se encontraban en prisión condenadas por delitos contra la salud pública, a penas que superaban los nueve años de privación de libertad. Buena parte de esas condenas, se encontraban afectadas por el Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de fecha 19 de octubre de 2001.

El citado Tribunal Supremo, en el acuerdo mencionado, hizo constar que no procedía la revisión de las condenas anteriores, si bien los afectados podían solicitar el correspondiente indulto, a la vista del nuevo criterio jurisprudencial.

Según los datos conocidos por esta Institución -algunos de los cuales aparecidos en diferentes medios de comunicación-, sorprendía la lentitud con la que se resolvían algunas solicitudes de indulto, frente a la celeridad con la que se resolvían otras. Este hecho creaba desconcierto y desconfianza en los ciudadanos respecto a la actuación del Ministerio de Justicia.

Esta Institución compartía con el citado Ministerio, que la figura del indulto al tratarse de un «derecho de gracia», goza de su propia particularidad y fundamentalmente es muy amplia la discrecionalidad que se tiene para su concesión o denegación. Igualmente es cierto que en cada potencial beneficiario concurren unas específicas circunstancias personales.

Ahora bien, con independencia de todo ello y aunque la Ley de 1870 no establece plazos concretos ni regula los motivos por los que pueden o no otorgarse las peticiones de indulto, el Defensor del Pueblo consideraba que esa discrecionalidad no podía convertirse en arbitrariedad, en cuanto a los trámites administrativos que afectan al expediente a través del cual se tramita toda petición de indulto.

En definitiva consideraba el Defensor del Pueblo, que el indulto podría o no concederse, pero su tramitación no podía ser de ninguna manera discrecional, debiendo de primar en la resolución de esos expedientes un riguroso orden de entrada, una vez que dichos expedientes han sido completados, sólo así se garantiza el principio de seguridad jurídica que en nuestro ordenamiento es irrenunciable.

Todo ello dio lugar a que se recomendara al Ministerio de Justicia que en la tramitación de los expedientes de indulto se respetaran los plazos previstos en la normativa vigente guardando en todos los casos un riguroso orden de entrada (0215055).

1.3.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación para la inmediata puesta en libertad de los extranjeros internados en centros cuando conste que la expulsión no podrá materializarse

Esta Institución ha recibido distintas quejas de letrados representantes de ciudadanos extranjeros internos por orden judicial, a los que no se había procedido a poner en libertad pese a la existencia de autos de la jurisdicción contencioso-administrativa que declaraban la suspensión de la ejecución de las órdenes de expulsión acordadas contra sus representados.

Por tal motivo, el Defensor del Pueblo dirigió distintas sugerencias a varias delegaciones del gobierno en las que se puso de manifiesto que una adecuada ponderación de los intereses en conflicto aconsejaba la pronta adopción de las medidas necesarias para la inmediata puesta en libertad de las personas afectadas.

Por las investigaciones efectuadas se pudo constatar la existencia de demoras en la puesta en libertad de los reclamantes. Estas demoras se debían a que, en algunos casos, la autoridad gubernativa esperaba al pronunciamiento de los jueces de instrucción autorizantes del internamiento para dejar en libertad al ciudadano.

Se consideró que la cuestión central estaba en determinar si, desde el punto de vista material, la exigencia reglamentariamente prevista de instar de la autoridad judicial la puesta en libertad de los internados, una vez se tuviese conocimiento por parte de la autoridad administrativa que la expulsión proyectada no podría llevarse a cabo, constituía o no alguna garantía. El análisis de la práctica indicó que esta exigencia

reglamentaria acaba constituyendo un mero obstáculo formal para la ágil recuperación de la libertad.

De este modo la Institución consideró oportuno dirigir una recomendación para que, en el Reglamento entonces en preparación, se eliminase una referencia de similar tenor a la contenida en el inciso «debiéndose solicitar de al autoridad judicial la puesta en libertad del extranjero cuando con anterioridad al transcurso de este plazo se tenga constancia de que la práctica de la expulsión no podrá llevarse a cabo», que figuraba en párrafo 5 del artículo de la norma aprobada por Real Decreto 861/2001, de 20 de julio, de modo que, con carácter general, sea responsabilidad de la autoridad administrativa acordar la libertad de los extranjeros sometidos a medida de internamiento cuando se conozca que la expulsión proyectada no podrá materializarse por cualquier causa (0420054).

Recomendación sobre la forma de presentación de las autorizaciones de regreso

Se recibió en esta Institución el escrito de una interesada, exponiendo que su letrada había intentado presentar una solicitud de autorización de regreso en su nombre ante la oficina única de extranjeros de Valencia, junto con el correspondiente poder de representación otorgado al efecto y los documentos legalmente exigibles para formular dicha petición. La Administración se habían negado a admitir la solicitud, argumentando que tras la entrada en vigor de la última reforma de la Ley de Extranjería, la solicitud debía presentarse personalmente por la persona interesada, sin que se admitiese ningún tipo de representación.

Esta Institución consideró que no existía cobertura legal alguna para exigir a los extranjeros que pretenden solicitar una autorización de regreso que comparezcan personalmente ante las autoridades competentes para tramitar sus respectivas solicitudes. Consecuentemente, se formuló la correspondiente recomendación para que se impartan las oportunas instrucciones a fin de que no se exija la comparecencia personal de los interesados en las solicitudes de autorización de regreso, y se acepten para la tramitación de este tipo de peticiones otros medios de representación admitidos en Derecho (0405115).

Recomendación sobre tratamiento a polizones extranjeros

El 9 de abril de 2002 se dictó la Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, sobre tratamiento de polizones extranjeros. Desde la puesta en práctica de la mencionada Instrucción el Defensor del Pueblo ha mantenido una especial vigilancia en relación con los problemas de orden práctico que su cumplimiento pudiera generar.

Así, esta Instrucción señalaba que sólo cuando el polizón manifieste su deseo de entrar en territorio español, o solicite la protección del Estado español, se le facilitaría asistencia letrada. El criterio tradicionalmente mantenido por esta Institución ha sido que la asistencia letrada debe producirse desde el momento de la primera entrevista entre el polizón y la policía.

También se apreció que, en varios casos, una vez conocida la existencia del polizón se personó ante las autoridades policiales un letrado expresando su intención de acceder

al buque y mantener una entrevista con el polizón. Las autoridades correspondientes impidieron el acceso de letrado, aún contando este con la autorización del capitán del buque y de la casa consignataria para acceder al mismo.

Se pudo constatar igualmente que en determinados puestos fronterizos marítimos se procedía a cumplimentar lo establecido en la Instrucción sobre tratamiento de polizones extranjeros, sólo cuando el barco recalaba en la dársena del puerto, pero no cuando el buque permanecía fondeado fuera de él.

Por otra parte, se analizaron igualmente los formularios establecidos para la práctica de las entrevistas con los polizones, encontrándose que la formulación de las preguntas resulta en algunos casos demasiado vaga. Por ello procedería su revisión, a fin de favorecer que los interesados puedan precisar en mayor medida sus circunstancias personales y sociales, así como la eventual intención de acceder a territorio español o acogerse a la protección de España.

Evaluada todas estas cuestiones se recomendó a la Administración que modificara la Instrucción actualmente en vigor, para mejorar sensiblemente las deficiencias que han quedado expuestas (0302518).

Recomendación sobre el desarrollo de vías reglamentarias que permitan la concesión de autorizaciones de residencia por colaboración con la Justicia en cualquier tipo de delitos

Como consecuencia de una investigación abierta con varios organismos e instituciones, se llegó a la conclusión de que resultaba necesario disponer de un incentivo a la colaboración de ciudadanos extranjeros en situación irregular que pudieran facilitar la persecución de todo tipo de delitos y no sólo de los previstos en el artículo 59 de la actual Ley Orgánica de extranjería.

De hecho, la posibilidad de que los extranjeros que se encontrasen en esta situación descrita acudiesen ante las autoridades españolas sin tener, cuando menos, la esperanza de que su colaboración pudiera reportarles algún tipo de beneficio se ha demostrado escasamente realista.

Por ello, se estimó procedente formular una recomendación para que el reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería, entonces en preparación, se desarrollaran las previsiones del artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, según la redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, en lo relativo a la obtención de autorizaciones de residencia por colaboración con la Justicia, como una vía propia y diferenciada de la prevista en el artículo 59 del mencionado cuerpo legal, de modo que pueda utilizarse para incentivar la colaboración de extranjeros en situación irregular, facilitando así la persecución de cualquier tipo de delitos (0310237).

Recomendación sobre la admisión de escritos en materia de extranjería por los servicios de correos y telégrafos

Se recibió en esta Institución el escrito de un letrado en el que manifestaba su queja contra una oficina de correos y telégrafos en la que no se admitió la presentación de un escrito en nombre de una ciudadana extranjera. Tal negativa estaba basada en la aplicación de una Circular de la, entonces, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, según la cual no podía aceptarse ningún correo administrativo en materia de extranjería.

Analizada la cuestión, se entendió que la práctica de rechazar cualquier solicitud dirigida a un órgano administrativo vulneraba las previsiones de las normas de procedimiento y las de la normativa específica de los servicios postales, al tiempo que impedía a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso al procedimiento administrativo y a obtener una resolución expresa de la Administración pública. Por otra parte, se apreció que el servicio de correos no tenía, ni debía tener, entre sus atribuciones la calificación de la admisibilidad de los escritos que se le presenten. Por lo tanto, esta Institución estimó procedente formular una recomendación, complementaria a la dirigida a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., para que se deje sin efecto la Circular de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, permitiéndose que en los servicios postales de Correos de todo el territorio nacional se admitan y cursen en debida forma cuantos escritos en materia de extranjería se presenten por los interesados, procediéndose a su entrega a los órganos competentes (0401169).

1.3.1.10. Varios departamentos ministeriales

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas

Recomendación para que se adopten determinadas medidas prácticas que adecuen la actuación de los organismos competentes en materia de extranjería al principio constitucional de eficacia

Los sucesivos procesos de regularización habidos desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ocasionaron que las distintas delegaciones y subdelegaciones del gobierno tuvieran que hacer frente a la resolución de un elevadísimo volumen de expedientes, sin que este incremento de trabajo se viera acompañado de un refuerzo de medios personales y materiales. Ello ha ocasionado una sobrecarga generalizada en el funcionamiento de estos servicios durante los últimos años.

A pesar del notable esfuerzo realizado, las quejas recibidas en esta Institución revelaban que persistía una grave situación de retraso. Se solicitaron informes a las delegaciones del Gobierno en Madrid, Barcelona, Valencia, Illes Balears, Murcia y Navarra y a las subdelegaciones del Gobierno en Alicante, Castellón, Málaga, Las Palmas y Tenerife. Asimismo, asesores de esta Institución giraron visitas a los organismos que en, principio, tenían un mayor volumen de expedientes en trámite.

Una vez evaluados todos los datos disponibles, pudo afirmarse que los medios existentes resultaban notoriamente insuficientes para acabar, a corto o medio plazo, con el retraso acumulado en las oficinas de extranjería más congestionadas. Por ello, esta Institución dirigió una recomendación a ambos departamentos ministeriales a fin de que se adoptasen las medidas que resultaran necesarias, en el ámbito de sus competencias, para que la actuación administrativa de las oficinas de extranjería se adecuara al principio de eficacia que debe presidir el funcionamiento de las Administraciones públicas. Entre otras medidas prácticas se abogó por la creación de oficinas únicas de extranjeros en aquéllas provincias, como Madrid, en las que existe una especial incidencia de la inmigración; por el aumento de las plantillas fijadas para las oficinas de extranjería, dada la creciente complejidad de los problemas planteados y la necesidad de contar con técni-

cos de cualificación suficiente para su resolución, así como con sistemas de interpretación que pudiesen colaborar para facilitar el entendimiento entre los extranjeros que no tengan suficiente conocimiento del idioma español y la Administración; por el refuerzo de los medios telemáticos; y por la creación de un sistema nacional de información (F0300054).

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior

Recomendación para la adopción de criterios de gestión más racionales en relación con la exigencia de personación directa de los interesados para la presentación de solicitudes de extranjería

La exigencia legal de que cuando el sujeto legitimado, ya sea un empresario o un ciudadano extranjero, se encuentre en territorio español habrá de presentar personalmente las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo en los registros de los órganos competentes para su tramitación ha provocado múltiples quejas que evidenciaban que tal previsión no se ha visto complementada con el refuerzo de los medios materiales, técnicos y humanos necesarios.

Esta Institución estimó conveniente solicitar informes a diversas delegaciones del Gobierno, a fin de profundizar en los problemas prácticos que se estaban generando.

A la vista de las respuestas recibidas, se consideró oportuno formular una recomendación para que las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, así como la Dirección General de la Policía, en aquellas cuestiones que tengan competencia, adopten medidas para mejorar sus estructuras y procedimientos de gestión en relación con este asunto. Para ello, se señalaron una serie de medidas concretas cuya adopción se considera necesaria, instando a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a coordinar sus esfuerzos con los demás organismos de la Administración con competencia en la materia. Tales medidas se refieren a los sistemas de concertación de cita y a sus límites de actuación, a la adopción de medidas para impedir una tarificación abusiva del servicio telefónico, al establecimiento de un sistema para atender fuera de cita a personas con problemas especialmente urgentes, a la revisión integral de los sistemas de solicitud y entrega de las autorizaciones de regreso, y a la conveniencia de que se evite la exigencia de presentación personal de las solicitudes de renovación (0401283).

1.3.2. Administración autonómica

1.3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería para la Igualdad y Bienestar Social

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan

contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se pudo constatar cómo desde septiembre de 2001 la Dirección General de Infancia y Familia había puesto en marcha en Granada el primer programa de mediación familiar. Progresivamente todas las provincias de Andalucía han ido contando, durante el año 2003, con programas de mediación, habiendo supuesto dichos programas un coste total de 421.585,11 euros.

La principal carencia que se observaba era la inexistencia de un marco legal en el que se regularan las características de estos programas, los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que podían ser susceptibles de mediación. En este sentido sería deseable que el anteproyecto de ley de mediación familiar que se mencionaba en el informe remitido por esa Consejería fuera finalmente aprobado y que en dicho texto legal se regulasen las cuestiones que se acaban de citar.

En cuanto a los puntos de encuentro familiar, al igual que en el caso anterior esa Administración ha sabido ofertar un recurso cuya demanda es cada vez más necesario. Según los datos que aparecían en su informe, todas las provincias cuentan con programas de orientación puntos de encuentro familiar, habiéndose destinado para esos programas 753.309,12 euros. En esta materia teniendo en cuenta que los puntos de encuentro, son lugares utilizados para hacer efectivo el derecho de visitas y que éste en la mayoría de las ocasiones se lleva a efecto tras la intervención de un órgano judicial, parece necesario que la normativa reguladora de ese servicio sea aprobada tras el correspondiente debate en el órgano en el que reside la soberanía popular. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior se remitió una recomendación a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, en la que se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinase en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que son susceptibles de ser tratadas a través de esa mediación. También se pidió que partiendo de la regulación básica existente en esa Comunidad Autónoma y respetando los objetivos generales que se están aplicando en los programas de «punto de encuentro familiar», se

aprobara por el Parlamento de esa Comunidad la correspondiente Ley en la que se regularan todos los aspectos que afectan a esa clase de servicio (0305008).

1.3.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

— Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón se pudo constatar que se viene apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles diferentes programas de mediación, en función del organismo del que dependen (Instituto Aragonés de la Mujer, Ayuntamiento de Zaragoza y Servicio de Menores).

La información recibida fue tan escueta que resultó prácticamente imposible realizar una evaluación del servicio en esa Comunidad Autónoma. Asimismo, se observó la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que tiene que reunir todo proceso de mediación, objetivos a conseguir, acceso por parte de los ciudadanos al servicio, cualificación profesional del personal y materias susceptibles de ser abordadas a través de la mediación.

Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación familiar como forma de solucionar los conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró que debía ser el Parlamento de esa Comunidad el que regulara por ley todos esos aspectos, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios fuesen necesarios con entidades privadas una vez que exista una normativa básica que permita a todos los ciudadanos el conocer la existencia del servicio.

Respecto a los puntos de encuentro familiar, llamó la atención la inexistencia de convenios con las entidades privadas que prestan ese servicio, a pesar de que las mismas reciben subvenciones desde la Administración.

Al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas por esa Comunidad Autónoma han ido por delante de la previsión normativa, habiéndose ofertado a los ciudadanos una serie de servicios, aún sin contar con una normativa básica que regule esa materia. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de

Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior se efectuó una recomendación a la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, en la que se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar; para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinasen en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismo, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. También se le pidió que teniendo en cuenta la experiencia adquirida por esa Consejería en la prestación del servicio de «punto de encuentro familiar», se elaborara la correspondiente ley en la que se contemplara todos los aspectos que afectan a la prestación del mencionado servicio (0305008).

1.3.2.3. Principado de Asturias

— Consejería de Vivienda y Bienestar Social

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto del Principado de Asturias se pudo constatar como desde el año 2000 se viene apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles un servicio de mediación intergeneracional a través de un convenio con la Asociación ADHOC (Asociación para el Desarrollo de Habilidades de Organización y Comunicación). Este programa ha sido reforzado por otra iniciativa que el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia desarrolla en colaboración con la Asociación De Familia. Tal iniciativa incluye programas de orientación, terapia y mediación, en los que se presta atención preferente a la infancia y adolescencia en situación de riesgo.

Sin embargo, debido a que la información recibida fue tan escueta no resultó posible realizar una evaluación del servicio en esa Comunidad Autónoma. La principal carencia que se observó fue la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que tiene que reunir todo proceso de mediación, quiénes pueden acceder al

mismo y la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores. Dada la trascendencia cada vez mayor que tiene la mediación familiar como forma de solucionar conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró que debía ser el Parlamento del Principado de Asturias el que regulara por ley todos esos aspectos sin perjuicio de celebrar cuantos convenios fuesen necesarios con entidades privadas una vez exista una normativa básica que permita a todos los ciudadanos el conocer la existencia de ese servicio.

Al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas desde esa Comunidad Autónoma han ido por delante de las previsiones normativas. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39-1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

En la recomendación que se remitió a la Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinase en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias susceptibles de ser abordadas a través de la mediación. Igualmente se le pidió que teniendo en cuenta la experiencia acumulada por dicha Consejería en la prestación del servicio de «punto de encuentro familiar», se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplen todos los aspectos que afectan a ese servicio (0305008).

1.3.2.4. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Empleo y Asuntos Sociales

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Canarias fue la única Administración de todas a las que se ha solicitado información que no colaboró con esta Institución. La información obtenida desde el Defensor del Pueblo, respecto de la situación en la mediación familiar en esa Comunidad, permitió conocer que la Comunidad Autónoma Canaria, es una de las cuatro Comunidades que cuentan con una Ley específica que regula esa materia, incluso en estos momentos existe una proposición de Ley en el Parlamento de Canarias para modificar algunos aspectos de la Ley 15/2003. La principal carencia apreciada en relación con esta cuestión, es la inexistencia de un Reglamento que desarrolle esa Ley, ya que de esa forma se facilitaría la aplicación práctica de la misma.

En cuanto a los puntos de encuentro, esta Institución considera que los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido, existen diversas normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, artículos 94 y 103 del Código Civil, y los artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero), que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, ubicación, competencias, prestaciones y cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de esas dependencias viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior, se recomendó a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales que se desarrollara reglamentariamente la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la Mediación Familiar, con objeto de que la misma pudiera ser aplicada en toda su integridad. También se le pidió que se aprobara la correspondiente Ley en la que se regularan los denominados puntos de encuentro estableciendo sus normas de funcionamiento (0305008).

1.3.2.5. Cantabria

— Consejería de Sanidad y Servicios Sociales

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de Cantabria se pudo constatar que desde el año 2000 se viene apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles un servicio de mediación a través de un convenio suscrito con la Fundación Pública Marqués de Valdecilla, aunque en sus inicios, el servicio fue prestado en colaboración con el centro de orienta-

ción familiar, dependiente del Obispado de Santander. La documentación recibida en esta Institución pone claramente de manifiesto el esfuerzo que se realiza por parte de esa Administración para ofrecer un servicio cuya demanda va en aumento.

La principal carencia que se observó era la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que tenía que reunir todo proceso de mediación, el acceso por parte de los ciudadanos al mismo, la cualificación profesional del personal, y las materias que podían ser objeto de mediación.

Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación familiar como forma para solucionar los conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró necesario que se realizara la pertinente regulación normativa y la puesta en marcha del servicio por parte de esa Consejería.

Respecto a los puntos de encuentro familiar, se felicitó a esa Administración por la puesta en marcha del servicio aunque se consideró imprescindible que se hiciera extensivo al cumplimiento del régimen de visitas establecido por resolución judicial en los casos de separación y divorcio y no se centrara únicamente en los menores con expediente de protección abierto.

A tenor del número de conflictos familiares que aparecen durante y después de la separación de los cónyuges era necesario que esa Comunidad contara con un lugar neutral donde el progenitor no custodio pudiera ejercer el derecho de visitas establecido bajo la supervisión de personal especializado, y con la sensibilidad que estas situaciones requieren. Las obligaciones que el artículo 26 de la Ley 7/1999 de esa Comunidad Autónoma impone a esa Administración respecto al apoyo que debe prestar a la familia y en especial a la infancia, hacen que en los casos de separación y divorcio deba de ofrecerse a las familias de esa Comunidad el recurso de los puntos de encuentro.

Al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas por esa Comunidad Autónoma han ido por delante de sus previsiones normativas, sin que, por el momento, se haya procedido a la regulación de esta materia. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior, se recomendó a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinase en dicha norma cuáles

debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. También se le instó para que aprobara la oportuna ley en la que se contemplan todos los aspectos relativos al funcionamiento de los puntos de encuentro.

Con independencia de la aprobación de la citada Ley se solicitó que se procediera, con carácter de urgencia, a habilitar un «punto de encuentro familiar» en el que se pudiera hacer efectivo el derecho de visitas establecido por resolución judicial al progenitor no custodio (0305008).

1.3.2.6. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Bienestar Social

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, con la escueta documentación remitida a esta Institución (2 folletos de divulgación del servicio), fue difícil evaluar la gestión del servicio de mediación familiar en dicha Comunidad Autónoma. Al parecer existen cinco centros en la Comunidad en los que se desarrollan diversos programas: mediación familiar, ruptura en parejas, orientación familiar e intervención familiar, a través de un convenio suscrito con la Asociación para la Mediación e Intermediación Familiar (AMIFAM).

Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación como forma de solución de conflictos familiares y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró que debía ser el Parlamento de la mencionada Comunidad el que regulara por ley todos esos aspectos, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios fuesen necesarios con entidades privadas una vez que exista una normativa que permita a todos los ciudadanos el conocer la existencia de ese servicio. Esta futura ley vendría a desarrollar el reducido número de preceptos que actualmente regulan esa materia en la citada Comunidad. Así el Decreto 38/2002, de 12 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas, menciona en su artículo 16 los programas de mediación familiar. Asimismo, la mencionada Ley 5/2001, de 17 de mayo, establece en su artículo 10 que «La Administración Regional, cuando exista una situación de deterioro de la convivencia familiar, ofrecerá gratuitamente programas de mediación familiar».

Respecto a los puntos de encuentro familiar, se apreció en la información recibida que, desde el año 2003, están funcionando 5 centros que ofrecen este servicio, prestándolo en

colaboración con diversas Asociaciones en función de la provincia (AMIFAM en Albacete, COLABORA en Ciudad Real y Cuenca, ASIO en Toledo y AEDUCA en Guadalajara).

Al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas desde la Consejería de Bienestar Social han ido por delante de las previsiones normativas, adaptándose a la demanda que, en la práctica, ha surgido de ese servicio. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

En la recomendación que se remitió a la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en la citada Comunidad Autónoma se determinase en dicha norma cuáles deben ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias susceptibles de ser abordadas a través de la mediación. Igualmente se le pidió que teniendo en cuenta la experiencia de la referida Consejería en relación con los puntos de encuentro familiar, se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplen todos los aspectos que afecten a este servicio (0305008).

1.3.2.7. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Educación

Recomendación sobre derecho de participación

A través de la queja presentada por un profesor de un instituto de enseñanza secundaria de Valladolid, se tuvo conocimiento de que el director y el equipo directivo de dicho centro habían destruido una serie de carteles y objetos artísticos que un grupo de alumnos y alumnas, junto con una parte del profesorado del centro, habían realizado en defensa del medio ambiente y de la paz.

La Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León justificó la actuación de los miembros del equipo directivo en el hecho de que en el borrador del acta del Consejo Escolar no se especificaba el período en el que se debían mantener dichos carteles y de que la limpieza del centro en período de vacaciones es práctica común.

Sin embargo, esta Institución considera que la actuación de los responsables del centro, al haber tolerado y justificado los hechos denunciados, era el resultado de una inter-

pretación restrictiva del derecho básico de participación, por lo que se ha recomendado a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León que dé las instrucciones oportunas al director del instituto de enseñanza secundaria afectado para que, en lo sucesivo, desautorice hechos como los que han sido denunciados en esta queja por una significativa representación de profesores y de alumnos de dicho centro educativo, evitando que cualquier oscuridad, vaguedad o imprecisión contenida en las actas del Consejo Escolar favorezcan a quien haya causado la incertidumbre, o que se quiebre el recto sentido interpretativo del derecho de participación (0417056).

— Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se pudo constatar la carencia de un marco legal en el que se regulen los requisitos que tiene que reunir el proceso de mediación, quiénes pueden acceder al mismo, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias susceptibles de ser abordadas a través de la mediación. De la información recopilada por esta Institución se deduce que ha habido algunas iniciativas legislativas sin que finalmente se haya aprobado ningún texto definitivo.

Se observó que tanto en el año 2002 como en el 2003 se habían celebrado sendos congresos en relación a esta materia con el objetivo de avanzar en la implantación de la mediación familiar en esa Comunidad.

Dada la trascendencia cada vez mayor que tiene la mediación como forma de resolución de conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró que el Parlamento de la Junta de Castilla y León debía regular por ley todos los aspectos de la mediación familiar, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios fuesen necesarios con entidades privadas y poner en funcionamiento todos los mecanismos para dar a conocer a los ciudadanos la existencia de ese servicio.

En lo que se refiere a los puntos de encuentro familiar se apreció que, desde el año 2000, se estaba prestando este servicio en colaboración con APROME (Asociación para la protección del menor en los procesos de separación de sus progenitores). Tal y como se pone de manifiesto en el informe remitido por esa Comunidad, las actuaciones emprendidas han ido por delante de las previsiones normativas. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de

la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

En la recomendación que se remitió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León, se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar en la que se determinasen cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, requisitos para acceder a los mismos, cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y materias susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. Igualmente se le pidió que teniendo en cuenta los trabajos previos que a dicha Consejería había facilitado la Asociación APROME en relación con los puntos de encuentro se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplaran todos los aspectos que afectan a este servicio (0305008).

— Consejería de Medio Ambiente

Recomendación sobre deber de residencia

Se tuvo conocimiento, a través de una queja, de la denegación por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de la solicitud presentada por un agente medioambiental con destino en una localidad de Burgos, para cambiar su residencia a la capital, con el fin de poder conciliar su vida familiar con la profesional, alegando el interesado que el viaje desde la localidad de su destino a Burgos se podía realizar en menos de 50 minutos.

Esta Institución consideró oportuno recomendar a la citada Consejería que se adoptasen las medidas oportunas que permitieran la modificación del artículo 14 del Decreto 136/2002, de 26 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula la escala de agentes medioambientales del cuerpo de ayudantes facultativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la estructura básica de la organización de sus puestos de trabajo, para que no se obligue a dichos funcionarios a residir en la comarca en la que se encuentren ubicados sus puestos de trabajo, en el bien entendido de que la posibilidad de residir en otro lugar diferente no podrá servir de justificación alguna para el estricto cumplimiento de la jornada y el horario de trabajo, ni podrá implicar menoscabo de las tareas que le sean asignadas al funcionario (0418562).

1.3.2.8. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Bienestar Social y Familia

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional

para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Cataluña se pudo constatar que fue la primera en regular por ley la mediación familiar, habiendo incluso desarrollado reglamentariamente en el año 2002, la Ley 1/2001, de 15 de marzo de Mediación Familiar de Cataluña. La experiencia acumulada por esa Administración, permitió conocer que con la debida regulación, los profesionales que intervinieron como mediadores consiguieron acabar con acuerdo un 72% de las mediación en las que intervinieron. A la vista de los datos ofrecidos y contando esa Comunidad Autónoma con un marco normativo completo en el que se regulan todos los aspectos que afectan a la mediación familiar, no ha sido necesario desde esta Institución realizar ninguna recomendación.

En cuanto a los puntos de encuentro, se observó que existen en esa Comunidad Autónoma ocho lugares en los que el Servicio de Atención Familiar en colaboración con entidades especializadas en la atención a las familias ofrece las prestaciones propias de lo que se ha venido a denominar como puntos de encuentro, incluso se facilita una orientación y atención personalizada a las familias que lo piden interviniendo también en los casos de trastornos alimentarios, de comportamiento y cuando se consumen sustancias adictivas. La actividad desplegada por la red de Servicios de Atención Familiar ha afectado a 1.300 familias, habiendo intervenido en un 40% de los casos con problemas que afectan a hijos e hijas adolescentes, en un 25% a conflictos de pareja y en un 18% a relaciones familiares en conflicto.

Las actuaciones desarrolladas desde esa Administración ponen de manifiesto cómo ese departamento se ha adelantado a las previsiones normativas y aún sin contar con un marco legal que desarrolle cuál es la función de esos puntos de encuentro y qué profesionales deben ser los encargados de estar al frente de ese servicio, han ofrecido a los ciudadanos unos medios para hacer frente a unas necesidades que aparecen en el seno de las familias.

En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paterno-filiales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tutelar. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

En la recomendación que se envió a la Consejería de Bienestar Social y Familia se le instó para que partiendo de la experiencia que en esa Comunidad Autónoma tiene el

Servicio de Atención Familiar, se aprobara la correspondiente Ley en la que se regulasen los denominados puntos de encuentro estableciendo sus normas de funcionamiento, su ubicación, sus competencias, sus prestaciones -manteniendo todas las que actualmente ofrece el citado servicio- y la cualificación profesional de las personas que trabajen en dichos puntos de encuentro (0305008).

1.3.2.9. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Bienestar Social

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Extremadura puso constatar que desde el año 2000 se ofrecía un servicio de mediación que se articulaba a través de convenios de colaboración entre esa Consejería y entidades privadas. Aunque en el informe recibido no se facilitaran datos concretos sobre el número de familias que se habían atendido y el porcentaje de acuerdos conseguidos, se podía afirmar que, en líneas generales, era un servicio cuya demanda iba incrementándose.

De la información remitida por la Consejería de Bienestar Social se observaba la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que debía reunir todo proceso de mediación, quienes pueden acceder al mismo, la cualificación profesional de los mediadores y qué materias son susceptibles de mediación. Por todo ello, el Defensor del Pueblo consideró que, dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación como forma de resolución de conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, debía ser el Parlamento de Extremadura el que regulara por ley todos esos aspectos, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios fuesen necesarios con entidades privadas una vez que exista una normativa básica que permita a todos los ciudadanos el conocer la existencia de ese servicio.

Respecto a los puntos de encuentro familiar, de la información remitida por esa Comunidad Autónoma se aprecia que éstos vienen funcionando desde el año 2002. El servicio se extiende a cuatro puntos de encuentro distribuidos equitativamente en las dos provincias. Al igual que lo que sucede en la mediación familiar, las actuaciones emprendidas por esa Comunidad Autónoma han ido por delante de las previsiones normativas, habiéndose ofertado un servicio sin tener un marco legal básico que regule su creación, funcionamiento y las personas que pueden acceder al mismo.

En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la uni-

dad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tutelar. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior, se remitió una recomendación a la Consejería de Bienestar Social en la que se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinasen en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de mediación. También se le pidió que teniendo en cuenta la experiencia acumulada por esa Comunidad en la prestación del servicio de puntos de encuentro, se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplara todos los aspectos relativos a la prestación de ese servicio (0305008).

— Consejería de Presidencia

Recomendación sobre acoso laboral

Se ha realizado una exhaustiva investigación sobre un grave problema laboral que se estaba produciendo en el Negociado de Espectáculos de la Dirección Territorial en Cáceres de la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura.

En el transcurso de la misma, se pudo comprobar que la Administración había iniciado y tramitado expedientes en los que se habían sobrepasado los plazos establecidos y se habían seguido actuaciones que más bien parecían buscar la constatación técnica de que era correcto el reparto de las cargas de trabajo y la estructura organizativa de la citada unidad y que, de existir un conflicto, en todo caso, el mismo sería imputable a problemas psicológicos de la interesada ajenos al ambiente laboral.

Por ello, se ha recomendado a la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura:

Que dispense de manera inmediata a la funcionaria afectada la defensa y protección que viene requiriendo desde hace tiempo, ya que se considera que no es adecuada la solución adoptada de trasladarla a otra dependencia manteniendo el mismo puesto de trabajo y funciones, porque ello le obligará a seguir relacionándose con el resto de los compañeros de la Unidad de Interior, con lo que persistirá el problema planteado y, además, no se conseguirá un correcto funcionamiento del servicio público encomendado a ese departamento.

Que, en adelante, en situaciones como la que nos ocupa, se soliciten con prontitud los servicios de un experto en mobbing que pueda determinar el grado de implicación de

los denunciados en situaciones de acoso psicológico en el ámbito laboral para que, en su caso, se depuren las correspondientes responsabilidades disciplinarias.

Igualmente, que, con el fin de evitar que se produzcan otras situaciones similares en el futuro, se adopten de inmediato las medidas necesarias para que la estructura organizativa de la Unidad de Interior de esa Consejería sea la adecuada.

Por último, que se elabore un protocolo de prevención antimobbing que evite que esa Administración autonómica sea caldo de cultivo idóneo para la impunidad de estas prácticas, que pueden conllevar la destrucción psicológica o la pérdida de la salud física y psicológica de los funcionarios víctimas de acoso psicológico (0315327).

1.3.2.10. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Familia, Juventud, Deporte y Voluntariado

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Galicia se pudo constatar que es de las pioneras en lo que respecta a la regulación por ley de la mediación familiar. La Ley 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la mediación familiar, tiene por objeto buscar una solución pactada a los conflictos que puedan surgir en los supuestos de ruptura matrimonial o de pareja.

Dicha Ley ha tenido su preceptivo desarrollo reglamentario con el Decreto 159/2003, de 31 de enero, por el que se regula la figura del mediador familiar, el Registro de Mediadores Familiares de Galicia y el reconocimiento de la mediación gratuita. La última normativa en relación con esta materia es de fecha 23 de junio de 2003 en la que se publicó la Orden 12 de junio de 2003 en la que se fijaron las tarifas de la mediación familiar en Galicia.

A la vista de las numerosas iniciativas de esa Comunidad Autónoma en materia de mediación familiar, el Defensor del Pueblo consideró que no era necesario realizar ninguna recomendación para la mejora de ese servicio.

En lo que respecta a los puntos de encuentro familiar, se viene ofreciendo un servicio desde 1999. En el año 2000 se creó una red de puntos de encuentro en toda la Comunidad Autónoma que están siendo gestionados a través de entidades colaboradoras de la Administración autonómica. El funcionamiento del servicio viene determinado por la Circular nº 5 del 11 de noviembre de 2001.

Las actuaciones desarrolladas desde esa Administración ponen de manifiesto cómo la misma se ha adelantado a las previsiones normativas y, aunque no cuente todavía con

un marco legal que desarrolle cuál es la función de los puntos de encuentro familiar y la cualificación profesional del personal que desempeña su trabajo en dicho servicio, desde la Consejería de Familia, Juventud y Voluntariado se ha ofrecido a los ciudadanos una oferta de medios eficaz para hacer frente a las nuevas necesidades que surgen de los conflictos familiares.

En opinión de esta Institución, los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tutiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, artículos 94 y 103 del Código Civil, artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, ubicación, competencias, prestaciones y cualificación profesional de las personas que trabajen en los puntos de encuentro familiar, más todavía, si se tiene en cuenta que, en muchas ocasiones, la utilización de esas dependencias viene precedida por una resolución judicial que resuelve sobre el régimen de visitas de los progenitores.

Por todo ello se recomendó a la citada Consejería que partiendo de la experiencia que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene en la prestación del servicio de puntos de encuentro familiar, se aprobara la correspondiente Ley en la que se regularan todos los aspectos del servicio: funcionamiento, ubicación, competencias, prestaciones y cualificación profesional del personal (0305008).

1.3.2.11. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Presidencia y Deportes

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se pudo constatar cómo desde el año 2002 se viene apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles un servicio de mediación intergeneracional a través de un convenio de colaboración con entidades sin ánimo de lucro (como la Asociación para el desarrollo de la mediación familiar, en el caso de Mallorca).

La documentación recibida en esta Institución pone claramente de manifiesto el esfuerzo que se realiza desde esa Administración para hacer frente a una demanda que va en aumento. Además, en la información que se ha remitido se constata el alto número de acuerdos alcanzados, en concreto en el Servicio de Mediación de Mallorca, el 81% de los casos acabaron con éxito. También debe dejarse constancia de la previsión eco-

nómica que esa Administración ha dedicado a esta materia y que en el año 2003, ascendió a 141.253,69 euros.

La principal carencia que se observa es la inexistencia de un marco legal en el que se regulen los requisitos que tiene que reunir todo proceso de mediación, los ciudadanos que pueden acceder al mismo, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias susceptibles de ser tratadas a través de la mediación, aunque, al parecer, la tramitación de la ley está en su recta final.

Dada la trascendencia cada vez mayor que tiene la mediación familiar como forma de resolver los conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, desde el Defensor del Pueblo se consideró que debía ser el Parlamento de esa Comunidad el que regulara por ley todos esos aspectos, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios fuesen necesarios con entidades privadas una vez que exista una normativa básica que permita a todos los ciudadanos conocer la existencia de ese servicio.

Al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas desde la Comunidad Autónoma de las Illes Balears respecto a los puntos de encuentro han ido por delante de las previsiones normativas. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior se remitió una recomendación a la Consejería de Presidencia y Deportes de las Illes Balears en la que se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinase en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que serían susceptibles de ser sometidas a mediación. Igualmente se le pidió que teniendo en cuenta la experiencia acumulada por esa Comunidad Autónoma para la prestación del servicio de puntos de encuentro familiar, se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplaran todos los aspectos relativos al funcionamiento de ese servicio. Por último respecto de la Isla de Mallorca se le recomendó que debía adecuar la oferta del servicio a la demanda existente, incrementando el personal, ampliando el horario durante el cual se presta ese servicio, así como la posibilidad de acceder al mismo aunque no se contara con una resolución judicial (0305008).

1.3.2.12. Comunidad de Madrid

— Consejería de Empleo y Mujer

Recomendación sobre la necesidad de revisar el contenido de los certificados genéricos que emite el Servicio Regional de Empleo

De la documentación recabada por esta Institución se desprende que los llamados certificados genéricos emitidos por el Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid tenían un contenido insuficiente para surtir los efectos previstos en la norma.

Estos certificados no cumplían con la obligación que tienen los servicios públicos de empleo de valorar los resultados de las gestiones de las ofertas de empleo y certificar si existen o no trabajadores disponibles para atender las concretas ofertas presentadas. Ello propiciaba que la valoración de la existencia o inexistencia de trabajadores para atender la concreta oferta de que se tratase la realizara el órgano competente para la resolución de las autorizaciones de trabajo.

Esta Institución estimó que la obligación de la Administración autonómica no quedaba satisfecha con la emisión de un certificado en el que se indicase que existían trabajadores demandantes de empleo en un determinado sector; puesto que tal caso lo procedente hubiera sido efectuar una gestión real e individualizada de la oferta.

Por lo demás, la Delegación del Gobierno en Madrid, a partir de los certificados genéricos emitidos por los Servicios Regionales de Empleo de la Comunidad de Madrid, en los que se indicaba que la cobertura de puestos ofertados era parcial, estaba procediendo a inadmitir los permisos o autorizaciones de trabajo al por considerar que el certificado acreditaba una cobertura mayoritaria de las ofertas presentadas.

Por todo ello, esta Institución estimó procedente formular una recomendación para que la Consejería de Madrid revisara el contenido de los certificados genéricos emitidos, a fin de adecuar plenamente su contenido y alcance a las previsiones reglamentarias (0303960).

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad de Madrid se pudo constatar que se venía apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles un servicio de mediación a través de un convenio suscrito con entidades locales, como forma de solucionar los problemas surgidos en el seno familiar.

En el informe remitido a esta Institución se relacionaron las localidades o zonas que quedaban cubiertas por los programas de medicación, sin embargo, llamaba especialmente la atención que no se hiciera ninguna referencia a los existentes en Madrid capital.

La principal carencia que se observó fue la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que debe reunir todo proceso de mediación, el acceso al servicio por parte de los ciudadanos, la cualificación profesional del personal y las materias que podrían ser objeto de esa mediación. Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación como forma de resolución de conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, debe ser el Parlamento de la Comunidad de Madrid el que regule por ley todos esos aspectos, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios sean necesarios con entidades privadas una vez que exista una normativa básica que permita a todos los ciudadanos el conocer la existencia de ese servicio.

En lo que se refiere a los puntos de encuentro familiar, esta Institución consideró que el horario debería ampliarse a todos los días de la semana. El servicio estaba gestionado por la Asociación Maci-Madrid, entidad de integración familiar.

Al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas desde esa Comunidad Autónoma han ido por delante de las previsiones normativas. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior se remitió una recomendación a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales en la que se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinase en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. Además, se le pidió que teniendo en cuenta la experiencia acumulada por esa Consejería en la prestación del servicio de puntos de encuentro, se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplaran todos los aspectos que afectan a la prestación de ese servicio (0305008).

Recomendación sobre el procedimiento a seguir con los menores extranjeros no acompañados

Esta Institución inició una investigación tras la recepción de los escritos de queja de dos personas que manifestaban su disconformidad con la reintegración familiar de dos menores marroquíes, por considerarla inapropiada, así como un radical desacuerdo en la forma en que esta se llevó a cabo.

En el curso de la tramitación también pudo conocerse que en las resoluciones del Instituto Madrileño del Menor y la Familia en materia de protección de menores nunca se indicaba la fecha a la que debían entenderse retrotraídos los efectos de la declaración de desamparo.

Por otra parte se apreció que la Consejería instaba la reagrupación familiar con un automatismo que esta Institución entendió debía moderarse, puesto que implicaba prescindir de la realización de análisis objetivos e individualizados para determinar si la medida era adecuada al superior interés de los menores.

Por último, se detectó que la petición de la documentación de los menores se demoraba, de manera que, en ocasiones, se le causaba grave perjuicio, al llegar estos a la mayoría de edad sin estar documentados.

Por medio de la oportuna recomendación se instó a la Administración autonómica madrileña a corregir las disfunciones señaladas (0307607).

Recomendación para que los cacheos y las medidas de registro personal a los menores internados se comuniquen a los juzgados de menores y se practiquen cumpliendo los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional

Como consecuencia de una visita realizada a un centro de internamiento de la Comunidad de Madrid, se pudo conocer que los menores eran siempre registrados cada vez que volvían de una salida al exterior, o siempre que recibían una visita. El cacheo se efectuaba desnudando al joven y ofreciéndole una toalla. En algunos casos, con carácter previo, se comunicaba al Juez de Menores que se iba a realizar dicho registro corporal con desnudo integral a determinados menores sobre los que existía sospecha fundada de que pretendían introducir objetos o sustancias prohibidas.

Estudiado y analizado el Reglamento de Régimen Interno de los Centros de Internamiento en Régimen Cerrado del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, se comprobó que dicha actuación se enmarcaba dentro de las previsiones reglamentarias y que, aunque no lo contemplaba el Reglamento, dicha actuación incluía, en algunas ocasiones, la comunicación previa al Juez de Menores.

Ante esa situación, se comunicó a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales que el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre la incidencia en el derecho a la intimidad de las medidas de registro y cacheo, incluido desnudo integral. En la sentencia 57/94, de 28 de febrero, se reconoció que las medidas de cacheos y registro personal tienen como finalidad velar por el orden y seguridad del establecimiento penitenciario.

La sentencia establecía 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, fundamento jurídico 5º, y 13/1985, fundamento jurídico 2º), ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se le impone (STC 37/1989, fundamento jurídico 7º) y, en todo caso, ha de respetar su contenido esencial».

De dicha jurisprudencia constitucional se desprende que la finalidad que se pretende con la práctica de esas medidas —mantener en abstracto la seguridad del centro— no sirve por sí sola de justificación. Conforme ha declarado el Tribunal Constitucional, las medidas deben ser necesarias para conseguir el fin perseguido, incluso imprescindibles. Deben realizarse cuando se den en el centro penitenciario, en este caso en el centro de internamiento, situaciones excepcionales que pongan en peligro su orden interno y su seguridad de modo que la limitación del derecho sea proporcionada con la situación de aquél a quien se le impone.

Todo ello dio lugar a una recomendación en la que se instó a la citada consejería para que los cacheos y otras medidas de registro personal a menores internados se comuniquen a los juzgados de menores y se practiquen cumpliendo los requisitos que exige la jurisprudencia constitucional (F0300155)

1.3.2.13. Región de Murcia

— Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente

Recomendación sobre control de actividad clasificada y ruidosa, instando al Ayuntamiento y, en su caso, intervenir por sustitución

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se ha formulado una recomendación para que en virtud de los artículos 87 Ley 6/1988 de Régimen Local de la Región de Murcia, 65, 70.2 y .3 y 71 Ley 1/1995, de Protección Ambiental; y de las previsiones del Decreto 48/1998, sobre Protección del Ambiente frente al Ruido, conforme a su disposición adicional tercera en el concreto aspecto ambiental del ruido, vigile, corrija y sancione al establecimiento clasificado, o requiera formalmente al Ayuntamiento de Fuente Álamo a hacerlo, incluida la suspensión cautelar o definitiva de la actividad por incumplimiento de las condiciones ambientales impuestas, incluidas las relativas a contaminación acústica; y en caso de no ser atendido su requerimiento, actúe por sustitución (0111787).

— Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Región de Murcia se pudo constatar cómo desde el año 2000 se venía apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles un servi-

cio de mediación intergeneracional a través de un convenio de colaboración con una entidad privada. La documentación recibida en esta Institución, ponía claramente de manifiesto el esfuerzo que se realizaba por esa Administración para hacer frente a una necesidad que según aparece en su informe va en incremento.

La principal carencia que se observó era la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que tiene que reunir todo proceso de mediación, quienes pueden acceder al mismo y la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores. En opinión de esta Institución, los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

Debe ser el Parlamento de esa Comunidad el que regule por ley todos esos aspectos, sin perjuicio de celebrar cuantos convenios sean necesarios con entidades privadas, una vez que exista una normativa básica que permita a todos los ciudadanos el conocer la existencia de ese servicio.

Respecto a los puntos de encuentro familiar, se apreció en la información recibida que desde el año 2001 en esa Región existen lugares de esas características para casos de separación y divorcio, así como para los menores tutelados en situación de acogimiento residencial o familiar, cuando se presentan situaciones de conflicto con los adultos. En concreto tal servicio se prestaba mediante el Convenio firmado entre esa Comunidad Autónoma y la Asociación para la Mediación Familiar de la Región de Murcia.

Al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas desde esa Comunidad Autónoma han ido por delante de las previsiones normativas. Teniendo en cuenta que los puntos de encuentro, son lugares utilizados para hacer efectivo el «derecho de visitas» y que éste en la mayoría de las ocasiones se lleva a efectos tras la intervención de un órgano judicial, parece necesario que la normativa reguladora de esta materia sea regulada por la ley.

A la vista de todo lo anterior se remitió una recomendación a la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social en la que se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se contemplase en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. También se le pidió que dados los trabajos previos que a esa Consejería ha facilitado una Asociación con expe-

riencia en esa Comunidad en la prestación del servicio de puntos de encuentro se elabora la correspondiente Ley en la que se regulen todos los aspectos que afectan a esta clase de servicios (0305008).

1.3.2.14. Comunidad Foral de Navarra

— Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Foral de Navarra se pudo constatar que desde el año 2001 se venía apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles un servicio de mediación a través de un convenio de colaboración suscrito con la entidad Asociación Interdisciplinar Española de Estudios de la Familia, Delegación Navarra (AIEEF-NA). La documentación recibida en esta Institución ponía de manifiesto el esfuerzo que se realizaba por esa Administración para hacer frente a esta necesidad.

La información recibida fue tan escueta, que resultó prácticamente imposible realizar una evaluación del servicio en esa Comunidad Autónoma. La principal carencia que se observó fue la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que tiene que reunir todo proceso de mediación, quienes pueden acceder al mismo, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación como forma de resolver conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró que debía ser el Parlamento de esa Comunidad el que regulara por ley todos los aspectos, sin perjuicio de celebrar los convenios necesarios con entidades privadas.

Se observó con satisfacción que en la Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, de Modificación de la Ley Foral 22/2003, de 2 de julio de 2002, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, se hace especial mención a la mediación familiar (artículo 12 ter). Sin embargo, esta Institución consideró que es necesaria una regulación más concreta sobre esta materia que regule los aspectos anteriormente citados.

Respecto a los puntos de encuentro familiar, al igual que sucede con la mediación familiar, las actuaciones emprendidas desde la Comunidad Autónoma no han sido precedidas de una regulación normativa. A pesar de ello, esa Administración ha sabido dar en la práctica una respuesta a una demanda ciudadana que en esta materia va en aumento. En opinión de esta Institución, los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la

unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior se remitió una recomendación a la Consejería de Bienestar Social, Deporte y Juventud, en la que se le instó para que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar; para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinase en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. También se le pidió que dada la experiencia acumulada por esa Consejería en la prestación del servicio de «punto de encuentro familiar», se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplaran todos los aspectos referidos al funcionamiento del mismo (0305008).

1.3.2.15. Comunidad Autónoma del País Vasco

— Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco se pudo constatar que se venía apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles distintos programas de mediación familiar que les ayuden a solucionar los problemas surgidos de la convivencia diaria.

Sin embargo, la información recibida fue tan reducida que resultó prácticamente imposible realizar una evaluación de ese servicio en esa Comunidad Autónoma. En cualquier caso, se comprobó la inexistencia de un marco legal en el que se regularan los requisitos que debe reunir todo proceso de mediación, el acceso por parte de los ciudadanos al servicio, los objetivos, cualificación del personal que interviene, y las materias que son susceptibles de ser resueltas a través de esa mediación.

Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación familiar como forma para solucionar los conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró necesario que el Parlamento de esa Comunidad Autónoma aprobara la correspondiente ley y pusiera en marcha el servicio de mediación familiar, hecho que podía producirse en breves fechas, según se hacía constar en el informe recibido.

En lo que respecta al servicio de puntos de encuentro familiar tampoco se ofrecieron datos concretos del servicio. Únicamente, se pudo conocer que existían varios puntos de encuentro funcionando en la Comunidad, a través de un convenio suscrito con entidades sociales. También se informaba desde esa Administración que no se disponía de la necesaria regulación normativa. En opinión de esta Institución los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tuitiva. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior se recomendó a la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinasen en dicha norma cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. También se le pidió que dada la experiencia adquirida por esa Consejería en relación con los puntos de encuentro familiar, se elaborara la correspondiente Ley en la que se contemplen todos los aspectos que afectan a la prestación de ese servicio (0305008).

1.3.2.16. Comunidad Autónoma de La Rioja

— Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas

que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de la documentación remitida se pudo conocer que, desde el año 2000, viene ofreciendo a las familias un servicio de mediación, a través de la Dirección General de Familia y Acción Social de esta Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales. Los datos facilitados ponían de manifiesto que la demanda de este servicio iba incrementándose, motivo por el cual fácilmente podría cumplirse el objetivo fijado por esa Consejería de intervenir en el 10% de las separaciones que se formalizaran anualmente en la Comunidad Autónoma.

De la documentación recabada por esta Institución sobre el servicio de mediación familiar de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se valoró positivamente la iniciativa de poder solicitar el servicio a través de su página web, debiendo para ello los ciudadanos rellenar el impreso que se facilitaba.

Se observó la inexistencia de un marco legal en que se regularan los requisitos que debe reunir el proceso de mediación, quienes pueden acceder al mismo, la cualificación profesional de los mediadores y las materias que pueden ser resueltas a través de esa mediación. Por todo ello, consideró el Defensor del Pueblo que, dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación en la resolución de conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, debía ser el Parlamento de La Rioja el que regulara todos los aspectos relativos a la mediación familiar.

En relación a los puntos de encuentro familiar, aunque la competencia de los mismos haya sido asignada a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local sería recomendable que esa Consejería realizara un estrecho seguimiento del funcionamiento de los mismos en la medida que la existencia de esos puntos de encuentro y su funcionamiento afecta a las familias. Igualmente sería deseable que esa materia contara con un desarrollo normativo.

En opinión de esta Institución, los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tutelar. En este sentido existen diferentes normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución de 1978, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, artículos 94 y 103 del Código Civil y artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, la ubicación, las competencias, las prestaciones y la cualificación profesional de las personas que trabajen en esos puntos de encuentro, más todavía si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones la utilización de ese servicio viene precedida por una resolución judicial en la que se resuelve sobre el derecho de visitas.

A la vista de todo lo anterior se recomendó a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales que teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente Ley de mediación familiar, para que partiendo de la experiencia existente en esa Comunidad Autónoma se determinasen en dicha norma

cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. También se le pidió que partiendo de la experiencia de esa Comunidad Autónoma en la prestación del servicio de puntos de encuentro familiar, se elaborara una Ley en la que se establecieran todos los aspectos que debe reunir ese servicio (0305008).

1.3.2.17. Comunidad Valenciana

— Consejería de Bienestar Social

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Comunidad Valenciana se pudo constatar que dicha Comunidad ha sido una de las pioneras en regular por ley la mediación familiar, aunque no se haya procedido todavía al preceptivo desarrollo reglamentario. La Ley 7/2001, de 26 de noviembre, Reguladora de la Mediación Familiar en el ámbito de la Comunidad Valenciana (DOGV 4138, de 29 de noviembre), estructurada en seis títulos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales, regula los diversos aspectos relacionados con la prestación del servicio.

El esfuerzo económico efectuado por esa Administración en relación con esta materia, está fuera de toda duda, ya que además de estar subvencionado a ocho entidades sin ánimo de lucro que aplican programas de mediación en esa Comunidad Autónoma, esta Institución pudo conocer como a raíz del convenio de colaboración firmado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalidad Valenciana, para la realización de programas de apoyo a familias en situaciones especiales, esa Comunidad había aportado 37.008.956 de las antiguas pesetas para un programa de orientación y mediación familiar.

En cuanto a los puntos de encuentro familiar, se reconoció por esa Consejería que no existía una norma reguladora específica de esa materia. A finales del año 2003, funcionaban en esa Comunidad tres puntos de encuentro apoyados económicamente por la Generalidad Valenciana, los cuales se encontraban regulados por convenios de colaboración. Había también un cuarto «punto de encuentro» que era subvencionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Las actuaciones desarrolladas desde esa Administración ponían de manifiesto cómo ese departamento se había adelantado a las previsiones normativas y, aunque todavía no contaba con un marco legal que desarrollara la prestación del servicio, había ofrecido a

los ciudadanos un medio eficaz para intentar solucionar de forma pacífica y racional los conflictos que aparecían a raíz de la separación de la pareja.

En opinión de esta Institución, los poderes públicos están obligados a buscar fórmulas que faciliten las relaciones paternofiliales, bien cuando exista conflicto en la unidad familiar o bien cuando la Administración haya tenido que desplegar su función tutiva. En este sentido, existen diversas normas jurídicas (artículo 39.1º y 2º de la Constitución, artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, artículos 94 y 103 del Código Civil, y los artículos 2 y 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, que hacen necesario el contar con un marco jurídico en el que se determine el funcionamiento, ubicación, competencias, prestaciones y cualificación profesional de las personas que trabajen en los puntos de encuentro.

A la vista de todo lo anterior se remitió una recomendación a la Consejería de Bienestar Social, para que se aprobara la correspondiente Ley en la que se regularan los denominados puntos de encuentro familiar estableciendo sus normas de funcionamiento, ubicación, competencias, prestaciones y la cualificación profesional de las personas que allí trabajen. También se le pidió que procedieran al desarrollo reglamentario de la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, Reguladora de la Mediación Familiar en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, para que la misma pudiera ser aplicada en toda su integridad (0305008).

1.3.2.18. Ciudad Autónoma de Ceuta

— Consejería de Sanidad y Bienestar Social

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Ciudad Autónoma de Ceuta se pudo constatar que es imprescindible la puesta en marcha de programas de mediación y su regulación normativa, con objeto de que los ciudadanos conozcan los requisitos que debe reunir todo proceso de mediación, quiénes pueden acceder a esos programas, cualificación profesional de las personas que los imparten y qué materias son susceptibles de ser tratadas a través de la mediación.

Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación familiar como forma para solucionar los conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró necesario que se realizara la pertinente regulación normativa y la puesta en marcha del servicio de mediación por parte de esa Ciudad Autónoma.

En el mismo sentido, se estimó muy necesaria la puesta en funcionamiento del servicio de puntos de encuentro familiar, suscribiendo los convenios que sean necesarios con las asociaciones que ayuden en la prestación del servicio. Igualmente deberá esa Ciudad Autónoma aprobar el marco normativo correspondiente para que públicamente se conozca qué prestaciones pueden recibir los ciudadanos de esos puntos de encuentro y quiénes pueden acceder a los mismos.

Por todo lo anterior, se recomendó que, teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente se aprobara la correspondiente regulación normativa sobre mediación familiar, determinase cuáles debían ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. Igualmente se pidió que teniendo en cuenta la creciente demanda del servicio de «punto de encuentro familiar» se elaborara una normativa en la que se contemplen todos los aspectos que le afectan, así como que se procediera a la puesta en funcionamiento del mencionado servicio a la mayor brevedad (0305008).

1.3.2.19. Ciudad Autónoma de Melilla

— Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Sobre la situación en la que se encuentra la mediación familiar y los puntos de encuentro

Como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, se inició una investigación a nivel nacional para conocer cuál era en nuestro país la situación en la que se encontraba la mediación familiar y los puntos de encuentro. Esa iniciativa se enmarca dentro de las actuaciones que se vienen realizando de manera permanente para plantear propuestas que puedan contribuir a evitar o a reducir los conflictos de convivencia que se producen dentro de las familias.

En el caso concreto de la Ciudad Autónoma de Melilla se pudo constatar que se viene apoyando a las familias en situaciones especiales, ofreciéndoles un servicio de mediación con adolescentes. La documentación remitida pone de manifiesto el esfuerzo realizado por esa Administración para hacer frente a una demanda que, sin lugar a dudas, irá en aumento.

Aunque resultó prácticamente imposible realizar una evaluación del servicio en dicha Ciudad Autónoma, sí se observó la inexistencia de un marco normativo en el que se regularan los requisitos que tiene que reunir todo proceso de mediación, acceso al mismo, cualificación profesional del personal, etc.

Dada la trascendencia cada vez mayor de la mediación familiar como forma para solucionar los conflictos y la obligación que el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, el Defensor del Pueblo consideró necesario que se realizara la pertinente regulación normativa y la puesta en marcha del servicio por parte de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad.

Respecto, concretamente, al servicio de puntos de encuentro familiar, esta Institución consideró muy necesaria su puesta en funcionamiento. De igual forma, resultaba deseable que paralelamente a su funcionamiento, se realizara la regulación normativa pertinente que permitiera conocer qué prestaciones pueden recibir los ciudadanos de esos puntos y quiénes pueden acceder a los mismos.

Por todo ello, se recomendó a la citada Consejería que, teniendo en cuenta los principios básicos enumerados anteriormente, se apruebe la correspondiente regulación normativa sobre mediación familiar, que determine cuáles deben ser las características de los procesos de mediación, indicando los requisitos para acceder a los mismos, la cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y las materias que pueden ser susceptibles de ser tratadas a través de la mediación. También se pidió que se elaborara la correspondiente normativa en la que se contemplen todos los aspectos relativos a la prestación del servicio de puntos de encuentro familiar en esa Ciudad Autónoma, así como que se procediera a la puesta en funcionamiento del mencionado servicio a la mayor brevedad (0305008).

Recomendación sobre el cierre del Centro de Internamientos de Menores sito en la ciudad de Melilla

Como consecuencia de la visita realizada al Centro Educativo de Menores Infractores de la Ciudad Autónoma de Melilla, por parte de dos asesores de esta Institución, se puso en conocimiento de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de dicha ciudad que, a pesar de la profesionalidad y los esfuerzos que realiza el personal que trabajaba en ese centro, el mismo no cumplía con los requisitos mínimos exigidos a las instalaciones destinadas a centros de internamiento: las habitaciones de los menores tenían poca luz aunque estaban bien ventiladas, no disponía de instalaciones deportivas y la cocina era de reducidísimas dimensiones. El edificio ofrecía un aspecto descuidado y, aunque aparentemente parecían cumplirse las medidas de seguridad exigidas, se producían numerosos intentos de fuga. Un buen número de los cristales de las ventanas se encontraban rotos y en una de esas ventanas que contaba con un doble cristal, los menores habían depositado gran cantidad de desperdicios, los cuales no podían ser limpiados por su dificultad para acceder a los mismos.

Por todo ello se remitió una recomendación a la Consejería antes mencionada en la que se pedía el cierre del actual Centro de internamiento de menores ubicado en el «Baluarte de San Pedro» y la construcción de un nuevo centro cuyas características principales se acomodasen a las que puso de manifiesto esta Institución en las recomendaciones realizadas con objeto de la elaboración del monográfico «El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores» (F0400048).

— Consejería de Medio Ambiente

Recomendación sobre reinterpretación de resolución sobre a quien corresponde asumir los gastos de una medición de ruido

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que reinterprete su resolución del 23 de agosto de 2004, en consonancia con el tenor literal del artículo 54.1 de la Ordenanza de protección del medio ambiente frente a la contaminación por ruidos y vibraciones, aprobada por Decreto de la Presidencia publi-

cado en el *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla* nº 7, de 25 de mayo de 2001; y concordando con el artículo 81.3 de la Ley 30/1992 de procedimiento común, según el cual la Administración puede exigir el pago de los gastos, incluso anticipado, sólo en el caso de que deban efectuarse pruebas a petición del interesado (0302366).

1.3.3. Administración local

1.3.3.1. Ayuntamiento de Benidorm (Alicante)

Recomendación para evitar la ocupación excesiva de playa con instalaciones de temporada

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que, en aplicación de los artículos artículo 33.4 de la Ley de Costas y 67 y 146.4.II de su reglamento de desarrollo, el Servicio Provincial de Costas y el Ayuntamiento, en sus respectivos ámbitos competenciales y correspondientes actuaciones de iniciativa, propuesta, comprobación y autorización, eviten que la ocupación de la playa de Levante con todas las instalaciones montadas no resulte excesiva, y sea de hecho y materialmente menor en las próximas temporadas respecto de las pasadas, en todo caso con ajuste a las determinaciones legales y reglamentarias citadas (0420968).

1.3.3.2. Ayuntamiento de Canet de Mar (Barcelona)

Recomendación sobre declaración de zona acústica especial y aplicación de las medidas correspondientes

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que, en aplicación de los artículos 8, 10 y siguientes, 16, 21.2.e), 32.1 y concordantes, de la Ley 16/2002 de la Generalidad, de Protección contra la Contaminación Acústica, declare que el entorno del lugar es zona acústica de régimen especial (ZARE) como área en la que se produce una elevada contaminación acústica a causa de la presencia de numerosas actividades, de la naturaleza que sean, y del ruido producido a su alrededor. En su caso, previa evaluación de la contaminación existente o previsible en sus niveles de emisión e inmisión en las viviendas afectadas. Eventualmente con la promulgación de una ordenanza al efecto, y con la suspensión de actividades excesivamente ruidosas hasta que se logre la debida insonorización o la desaparición del foco de ruido (0418342).

1.3.3.3. Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Recomendación sobre comprobación de hechos denunciados y apertura de procedimiento sancionador, con adopción de medidas cautelares

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que, conforme a Ley 10/1990 de Disciplina urbanística y al Decreto 20/1987 sobre Ruidos y Vibraciones, compruebe los hechos denunciados, y constatados tanto en vía de denuncia como por el propio personal municipal, y acuerde abrir los correspondientes procedimientos sancionadores al presunto infractor, con la adopción de las necesarias

medidas cautelares conforme a las disposiciones citadas y de procedimiento común de la Ley 30/1992 y del Real Decreto 1398/1993 (0411198).

1.3.3.4. Ayuntamiento de Humanes (Madrid)

Recomendación sobre acceso del personal

A través de una queja se tuvo conocimiento de que el Ayuntamiento de Humanes (Madrid) había recogido en las bases de una convocatoria selectiva para la contratación indefinida en régimen laboral de una plaza de coordinador sociocultural, la exigencia de tres requisitos, además de los generales, que respondían a la posesión de tres titulaciones determinadas, lo que constituyó una condición infranqueable para 17 de los 18 aspirantes concurrentes a la prueba y determinó que los mismos fueran excluidos del proceso, dándose la circunstancia de que el único aspirante que reunía esos requisitos específicos ya ocupaba de forma interina el puesto al que concursaba.

Por ello, se resolvió recomendar a la citada Administración local que procediera a acomodar la selección del personal, tanto fijo como temporal, a los principios de igualdad, mérito y capacidad, conforme a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, (artículos 91 y 103), el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (artículo 177), la Ley 30/1984, de 2 de agosto (artículo 19) y el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, adecuando el sistema de selección elegido, cuando se trate de una contratación indefinida al sistema de oposición o concurso-oposición, pero de tal forma que en los requisitos de acceso al proceso se guarde la debida proporción entre la titulación que se exige y las funciones del puesto de trabajo (F0300070).

1.3.3.5. Ayuntamiento de Méntrida (Toledo)

Recomendación para que se evite la utilización del padrón municipal de habitantes para fines diferentes de los previstos en la legislación vigente en la materia

La queja planteada por una vecina de la localidad de Méntrida puso de manifiesto que con motivo de las fiestas anuales se habían utilizado el padrón municipal por parte de la comisión de fiestas con la finalidad de confeccionar listas y remitir comunicaciones al menos a las personas mayores de 65 años residentes de la localidad, para informarles de su selección para participar en un determinado concurso.

El vigente Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales define al padrón municipal como el registro administrativo donde constan los vecinos del municipio, constituyendo sus datos prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. El mismo reglamento autoriza la cesión de datos del padrón municipal a otras Administraciones públicas y, sin consentimiento previo del afectado, únicamente cuando tales datos les sean necesarios a dichas Administraciones públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. En todos los demás supuestos (al margen de servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico), los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos ha de regir-

se por lo establecido en la vigente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Tanto dicho carácter confidencial como la necesidad inexcusable de consentimiento de los titulares de los datos para cualquier uso distinto de los anteriores parecían haberse obviado por el Ayuntamiento de Mérida, al que se le ha recomendado que en lo sucesivo evite la utilización de los datos incluidos en el padrón municipal de habitantes para fines diferentes de los previstos en la legislación vigente en la materia, adoptándose las medidas precautorias necesarias para que no se infrinjan los preceptos de la legislación de régimen local y de protección de datos personales que garantizan a sus titulares que éstos no serán usados para finalidades distintas de las previstas en la ley y de aquéllas para las que tales datos hubieran sido recabados (0422588).

1.3.3.6. Ayuntamiento de Mieres (Asturias)

Recomendación sobre incoación de procedimiento sancionador y clausura cautelar de actividades clasificadas

Como consecuencia de la tramitación de una queja, se formuló una recomendación para que, conforme a los artículos 32 y siguientes y el artículo 44 de la Ley 8/2002 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, incoe inmediatamente los correspondientes procedimientos sancionadores y, con la misma inmediatez, clausure cautelarmente los establecimientos carentes de licencia o que dispongan de licencia no apta para la actividad que desarrollan (0316302).

1.3.3.7. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)

Recomendación sobre la impartición de las instrucciones oportunas a fin de que, cuando un agente esté incurso en actuaciones penales por hechos de los que pudieran derivarse responsabilidades en su contra, se proceda a la incoación de un expediente disciplinario, cuya tramitación quede suspendida en tanto concluya el procedimiento penal mediante sentencia firme, todo ello al objeto de evitar la prescripción de la posible infracción

La Institución tuvo conocimiento de que un joven de 17 años que caminaba por la calle en Villaviciosa de Odón (Madrid) con una amiga fue encañonado y golpeado reiteradamente por dos policías locales de dicha corporación.

Recabada información, el citado Ayuntamiento informó que había presentado atestado ante el Tribunal Tutelar de Menores, en relación con las posibles responsabilidades penales en las que hubiera podido incurrir el menor, pero no se hacía referencia alguna a si se seguía un procedimiento judicial para determinar la responsabilidad en la que pudieran haber incurrido los funcionarios policiales que procedieron a la detención del mismo.

En el caso de que se hubiese iniciado un procedimiento judicial para determinar la responsabilidad en la que pudieran haber incurrido dichos funcionarios policiales, se solicitó también que se informase de las medidas adoptadas por la corporación en relación con los hechos descritos, precisando si se habían iniciado los oportunos expedien-

tes sancionadores contra los funcionarios encausados, sin perjuicio de que se haya procedido a la suspensión de su tramitación.

En el posterior informe recibido del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, se manifestaba que no se había abierto expediente disciplinario a los policías encausados en las diligencias previas que estaban siendo instruidas por el Juzgado de Instrucción número 4 de Móstoles.

En relación con lo anterior, y de conformidad con el criterio tradicionalmente sustentado por esta Institución, procedería, dada la gravedad de la conducta denunciada, adoptar las medidas correspondientes en el ámbito disciplinario con la máxima diligencia, a fin de posibilitar la posterior sanción de esta conducta en caso de resultar procedente, respetando en todo caso el derecho a la presunción de inocencia que ampara a los hipotéticos responsables.

Por todo ello, se formuló una recomendación para que por el mencionado Ayuntamiento se impartieran las instrucciones oportunas a fin de que cuando un agente esté incurso en actuaciones penales por hechos de los que pudieran derivarse responsabilidades en su contra se proceda a la incoación de un expediente disciplinario, cuya tramitación quede suspendida en tanto concluya el procedimiento penal mediante sentencia firme, todo ello al objeto de evitar la prescripción de la posible infracción.

Dicha recomendación ha sido reiterada recientemente, pues en el primer escrito posterior recibido del Ayuntamiento no existe un pronunciamiento expreso sobre la misma (F0300007).

1.3.4. Otros

1.3.4.1. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.

Recomendación sobre la admisión de escritos en materia de extranjería por los servicios de Correos y Telégrafos

Se recibió en esta Institución el escrito de un letrado en el que manifestaba su queja contra una oficina de Correos y Telégrafos en la que no se admitió la presentación de un escrito en nombre de una ciudadana extranjera. Tal negativa estaba basada en la aplicación de una Circular de la, entonces, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, según la cual no podía aceptarse ningún correo administrativo en materia de extranjería.

Analizada la cuestión, se entendió que la práctica de rechazar cualquier solicitud dirigida a un órgano administrativo vulneraba las previsiones de las normas de procedimiento y las de la normativa específica de los servicios postales, al tiempo que impedía a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso al procedimiento administrativo y a obtener una resolución expresa de la Administración pública. Por otra parte, se apreció que el servicio de correos no tenía, ni debía tener, entre sus atribuciones la calificación de la admisibilidad de los escritos que se le presenten. Por lo tanto, esta Institución estimó procedente formular una recomendación para que se impartiesen las oportunas instrucciones a fin de que en las oficinas de los servicios postales de Correos de todo el terri-

torio nacional se admitan y cursen en debida forma cuantos escritos en materia de extranjería se presenten por los interesados, procediéndose a su entrega a los órganos competentes (0401169).

Recomendación sobre la práctica de notificaciones a sus empleados en los centros de trabajo

Se ha podido conocer, a través de la queja planteada por un afectado, que, en la actualidad, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, cuando tiene que remitir determinadas notificaciones a sus empleados, lo hace a través de sus jefes inmediatos, que les entregan los duplicados de las resoluciones que les afectan para que los firmen.

Esta Institución considera que la descrita no es la forma adecuada de practicar estas notificaciones y así se lo ha hecho saber a la citada sociedad estatal, recomendándole que, cuando considere que es conveniente que quede constancia de que el empleado ha recibido la notificación de una resolución que le afecte, debería remitirla siempre en un sobre cerrado, bien a su domicilio o a su puesto de trabajo, acompañándola de un documento, que podría ser similar a la tarjeta rosa de los certificados con acuse de recibo, en el que quede constancia de su recepción por el interesado o su representante, de la fecha y de los datos necesarios que permitan identificar el acto notificado (número de expediente, signatura atribuida, número de registro de salida o una muy sucinta referencia de su contenido). Así se evitará que terceras personas tengan conocimiento del contenido completo de una resolución que pudiera tener datos que afecten a la intimidad, honor o imagen del empleado destinatario (0420644).

2. SUGERENCIAS

2.1. Sugerencias admitidas

2.1.1. Administración general del Estado

2.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Subsecretaría de Administraciones Públicas

Sobre contestación expresa (0314313).

— Comisión Permanente de Selección

Sobre acceso a los ejercicios realizados en un proceso selectivo (0411071).

— Dirección General de la Función Pública

Sobre la adopción de medidas de coordinación (0301356).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Sobre el reconocimiento de la renovación de un permiso de trabajo y residencia por silencio administrativo (0310318).

Sobre el reconocimiento de la renovación de un permiso de trabajo y residencia por silencio administrativo (0310319).

Para que se considere vigente un permiso de trabajo y residencia y se proceda a la regular notificación de la resolución (0312190).

Sobre la revocación de un expediente de expulsión en virtud de las circunstancias familiares del interesado (0401324).

— Delegación del Gobierno en la Región de Murcia

Sobre acceso de los funcionarios a los medios informáticos (0412890).

— Delegación del Gobierno en el País Vasco

Sobre revocación de la sanción impuesta a la interesada, al no ser ella la conductora del vehículo con el que se cometió la infracción (0314774).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana

Sobre la adopción de medidas de coordinación (0301356).

— Subdelegación del Gobierno en Alicante

Para que se deje sin efecto el acuerdo por el que se establece la retirada de un pasaporte a un ciudadano extranjero, procediendo a la devolución del mismo (0313266).

— Subdelegación del Gobierno en Cáceres

Sobre el reconocimiento de la renovación de un permiso de trabajo y residencia por silencio positivo, así como sobre la pronta resolución de la exención de visado y permiso de residencia solicitada para la hija menor de edad de la compareciente (0311947).

— Subdelegación del Gobierno en Málaga

Para que se demore la ejecución material de una orden de expulsión en tanto la autoridad judicial resuelva sobre la solicitud de suspensión cautelar (0409088).

— Subdelegación del Gobierno en Toledo

Sobre la puesta en libertad inmediata de un ciudadano extranjero cuya orden de expulsión ha sido suspendida cautelarmente por la autoridad judicial (0419660).

— Subdelegación del Gobierno en Zaragoza

Sobre la urgente puesta en conocimiento de la autoridad judicial que acordó el internamiento del auto de un juzgado contencioso-administrativo que suspende cautelarmente la ejecución de la expulsión (0422801).

2.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre la concesión urgente de un visado dado el tiempo transcurrido desde que se formuló la solicitud (0214876).

Para que se retrotraigan los efectos de una denegación de visado de reagrupación familiar para el cónyuge, dictada por el Consulado de España en Dakar, permitiendo pre-

sentar en el procedimiento elementos de juicio que puedan desvirtuar las dudas sobre la celebración del enlace matrimonial (0306747).

Para que el Consulado General de España en La Habana efectúe un nuevo examen de un expediente de solicitud de visado de residencia por reagrupación familiar del descendiente de un ciudadano español, mayor de edad, con dependencia económica de su padre (0307054).

Para que se deje sin efectos la resolución por la que se inadmitió a trámite el recurso de reposición interpuesto contra la denegación de un visado de residencia por reagrupación familiar del cónyuge en el Consulado General de España Dakar, procediendo a la concesión del visado o, subsidiariamente, a la concesión de un plazo para complementar los datos sobre la efectiva celebración del matrimonio (0311746).

Sobre la revisión de la resolución del Consulado de España en Casablanca, por la que se deniega un visado de residencia por reagrupación familiar a una menor (0312128).

Para que se adopten las medidas pertinentes a fin de permitir el acceso de una abuela al territorio nacional para el cuidado de sus nietos (0427462).

Sobre la concesión de un visado que permita al interesado retornar a España (0316091).

2.1.1.3. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría General Técnica

Sobre modificación del criterio por el que se exige que los planes de actuación previstos en la nueva Ley de Fundaciones se ajusten en su contenido a los modelos de información presupuestaria establecidos en el Real Decreto 776/1998, sustituyéndolo por otro más acorde con la letra y el espíritu de la ley (0402049).

— Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección

Sobre urgente revisión de una solicitud de beca en orden a decidir la cuantía que le corresponde, teniendo en cuenta que la convocatoria no limitaba el número de componentes de beca adjudicables a los alumnos oficiales de bachillerato a distancia (0311648).

2.1.1.4. Ministerio de Fomento

— Dirección General de Ferrocarriles

Sobre falta de resolución expresa en una solicitud de acceso a información de carácter ambiental (0313660).

2.1.1.5. Ministerio del Interior

— Secretaría de Estado de Seguridad

Sobre unificación de criterios entre distintos órganos administrativos (0316289).

— Dirección General de la Guardia Civil

Sobre el inicio de una investigación en orden a determinar la posible responsabilidad disciplinaria de algún miembro del cuerpo en relación al ingreso en un hospital psiquiátrico de un ciudadano (0302224).

Sobre la apertura de una información reservada en orden a determinar si la actuación del agente interviniente en los hechos debiera ser corregida en vía disciplinaria, en relación con la localización y traslado a unas dependencias de la Guardia Civil de un ciudadano (0413815).

— Dirección General de la Policía

Sobre la puesta en conocimiento de los responsables del equipo de expedición del documento nacional de identidad 362 de Valencia de que, en todo caso, debe darse cumplimiento a la obligación que afecta a los funcionarios de informar correctamente a los ciudadanos de los requisitos que las disposiciones vigentes imponen a sus solicitudes, evitando requerir a los mismos la presentación de documentos cuando ésta no es exigible (0311630).

Sobre puesta en conocimiento de los funcionarios destinados en una comisaría de Valencia de su deber de actuar con la decisión necesaria y sin demora, cuando de ello dependa evitar un daño grave, en relación con la petición de auxilio de una ciudadana para el traslado al hospital de su hijo gravemente enfermo (0311861).

Sobre la apertura de expediente disciplinario contra los agentes intervinientes en los hechos y suspensión de los mismos hasta que exista sentencia firme, en relación con presuntos malos tratos inferidos a un ciudadano (0413361).

— Dirección General de Tráfico

Sobre revocación de una resolución que declaraba inadmisibile el recurso presentado por el interesado, al haber sido interpuesto el mismo dentro del plazo de un mes establecido al efecto (0309843).

Sobre puesta en conocimiento de la Jefatura Provincial de Tráfico de A Coruña de que en la tramitación de los procedimientos sancionadores, cuando se considere que las pruebas propuestas por los interesados sean improcedentes, se notifique a los mismos, en todo caso y sin excepciones, la resolución motivada por la que se rechazan las mismas (0312596).

Sobre la necesidad de que se dicten instrucciones a la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, al objeto de que los hechos denunciados por los agentes de tráfico, reflejados en los boletines que extienden al efecto, no se varíen durante la tramitación del expediente (0408990).

2.1.1.6. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Sobre abono de días de vacaciones no disfrutados (0312347). Aceptada parcialmente.

- Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia
Sobre el supuesto extravío de un expediente (0413260).

2.1.1.7. Ministerio de Medio Ambiente

- Confederación Hidrográfica del Duero
Regularización de empresa minera conforme a indicaciones de la Confederación Hidrográfica (9615724).
- Confederación Hidrográfica del Ebro
Sobre falta de respuesta expresa a una solicitud de limpieza de la rambla que atraviesa el paraje Las Cañadas en el término municipal de Singra (Teruel) (0218012).
- Confederación Hidrográfica del Sur
Sobre falta de resolución en un recurso de alzada (0306263).

2.1.1.8. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Ministro
Sobre el establecimiento de mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación a las personas por su origen social y étnico (S0400004).
- Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales
Sobre declaración de excedencia forzosa (0412018).
Sobre contestación expresa (0314313).
Sobre tramitación de solicitudes (0315255).

2.1.2. Administración autonómica

2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

- Consejería de Justicia y Administración Pública
Sobre movilidad funcional (0313976).

2.1.2.2. Principado de Asturias

- Consejería de Vivienda y Bienestar Social
Sobre ejecución de obras en viviendas de promoción pública en Avilés (0306107).

2.1.2.3. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Industria y Trabajo. Delegación de Industria y Trabajo en Ciudad Real

Para tener por personado al reclamante en el expediente e instar al titular de la instalación a realizar las modificaciones necesarias (0313251).

2.1.2.4. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Fomento

Sobre comprobación y reparación de deficiencias de ejecución en las obras de renovación de la red de saneamiento en Alija del Infantado (León) (0214577).

2.1.2.5. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. Agencia Catalana del Agua

Sobre coordinación y colaboración entre la administración central y la autonómica en el ejercicio de la potestad sancionadora en las cuencas intercomunitarias (F0200005).

2.1.2.6. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Economía y Trabajo. Servicio de Ordenación Industrial, Energía y Minas

Sobre inspección de actividad clasificada y, en su caso, adopción de medidas correctoras (0308406).

2.1.2.7. Comunidad de Madrid

— Consejería de Justicia e Interior

Sobre acceso a los ejercicios realizados en un proceso selectivo (0314111).

2.1.2.8. Comunidad Valenciana

— Consejería de Territorio y Vivienda

Sobre resolución expresa a solicitud de ayuda económica en materia de vivienda (0109001).

2.1.2.9. Ciudad Autónoma de Melilla

— Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Sobre restitución de la tutela de la entidad pública sobre un menor extranjero no acompañado (0400878).

2.1.3. Administración local

2.1.3.1. Ayuntamiento de Albacete

Sobre necesidad de realizar las gestiones necesarias para garantizar que el propietario de un solar lo mantenga en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro (0024420).

2.1.3.2. Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid)

Sobre embargo de vivienda y vehículo por impago de sanciones de tráfico. Admitida parcialmente (0309502).

2.1.3.3. Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga)

Sobre proceso de funcionarización (0306119 y 0306379).

2.1.3.4. Ayuntamiento de Almadén (Ciudad Real)

Sobre orden de ejecución de obras y del deber de conservación de los propietarios de fincas (0214478).

2.1.3.5. Ayuntamiento de Avilés (Asturias)

Sobre el derecho de igualdad (0413878).

2.1.3.6. Ayuntamiento de Azuaga (Badajoz)

Sobre la necesidad de que se abonen puntualmente las retribuciones de los funcionarios (0409600).

2.1.3.7. Ayuntamiento de Benaguasil (Valencia)

Sobre confusión entre los actos municipales y los actos de la Comunidad de Regantes de Benaguasil (0208305).

2.1.3.8. Ayuntamiento de Chinchón (Madrid)

Sobre obligación de realizar inspecciones y demás actuaciones en el marco de las potestades que en materia urbanística tiene encomendada la administración municipal (0302726).

2.1.3.9. Ayuntamiento de Figuerola del Camp (Tarragona)

Sobre orden de ejecución de obras y el deber de conservación de los edificios por parte de sus dueños (0315820).

2.1.3.10. Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Sobre realización de oficio de una medición de ruidos (0111846).

2.1.3.11. Ayuntamiento de Madrid

Sobre el inicio de actuaciones de expropiación (0219571).

Para instar a una compañía eléctrica a la retirada de un poste de apoyo de tendido (0309284).

Sobre daños causados a los inmuebles circundantes a las obras de ejecución del Circo Estable de Madrid (0403213).

Sobre revocación de la sanción impuesta al interesado, al haber facilitado él mismo los datos de la persona que conducía el vehículo (0316033).

Sobre verificación de una fotografía remitida por el interesado para compulsar si se corresponde o está próxima al lugar de la denuncia y, de ser así, la fecha en la que fue instalada la señal de prohibición (0410574).

2.1.3.12. Ayuntamiento de Monserrat (Valencia)

Sobre cese de labores de extracción minera por carecer de la preceptiva autorización municipal (0316411).

2.1.3.13. Ayuntamiento de Palma de Mallorca (Illes Balears)

Sobre necesidad de realizar las gestiones necesarias con el nuevo titular del inmueble denunciado a los efectos de restaurar la legalidad urbanística vulnerada (9624538).

Para incluir en pieza de justiprecio el derecho a uso de una plaza de garaje (0306698).

2.1.3.14. Ayuntamiento de Tapioles de Campos (Zamora)

Sobre concesión de licencia de uso de escombrera municipal (0315467).

2.1.3.15. Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid)

Sobre obligación de adoptar medidas tendentes a restablecer el orden urbanístico infringido (0305517).

2.1.4. Otros

2.1.4.1. Sindicato Central del Embalse de Villameca

Sobre acceso a información ambiental obrante en los archivos de una comunidad de regantes (0307333).

2.1.4.2. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.

Sobre resolución expresa (0401057 y otros).

Sobre resolución expresa (0418051).

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 de Madrid

Para que se deje sin efecto la inadmisión a trámite en un expediente de permiso de residencia laboral, al haberse apreciado un error de la Administración sobre el tipo de contratación (0306653).

Para que se deje sin efecto la denegación de un permiso de trabajo, al haberse aplicado indebidamente una presunción de existencia de trabajadores en el territorio nacional (0309974).

Para que se estime un recurso de reposición contra la resolución denegatoria del permiso de trabajo y residencia indebidamente basada en la suficiencia de trabajadores en el territorio nacional (0312661).

Sobre la revocación de una orden de expulsión por existir circunstancias familiares que no fueron tenidas en cuenta al dictar la resolución (0419061).

Sobre la puesta en libertad inmediata de una ciudadana extranjera cuya orden de expulsión ha sido suspendida cautelarmente por la autoridad judicial (0420054).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Para que se deje sin efecto una resolución que revoca un permiso de residencia laboral, por haber sido adoptada prescindiendo totalmente del procedimiento previsto (0308656).

— Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa

Sobre la revocación de oficio de un expediente de expulsión por no corresponderse la conducta descrita con la considerada legalmente estancia irregular (0317265).

2.2.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre la concesión de un visado que permita al interesado retornar a España (0316003).

2.2.1.3. Ministerio de Educación y Ciencia

— Subsecretaría de Ciencia y Tecnología (dependiente del extinguido Ministerio de Ciencia y Tecnología)

Sobre contestación expresa (0307714).

2.2.1.4. Ministerio del Interior

— Secretaría General Técnica

Sobre revocación de las sanciones impuestas a los interesados por una presunta infracción de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (0311633).

— Dirección General de la Guardia Civil

Sobre excedencia para el cuidado de un hijo (0317129).

— Dirección General de Tráfico

Sobre revocación de la sanción que se impuso a la entidad titular del vehículo en un expediente sancionador en razón de prescripción (0308328).

Sobre revocación de la sanción impuesta al interesado, al haber quedado probado que no era el titular del vehículo que carecía de seguro obligatorio y, por tanto, no serle imputable la infracción denunciada (0309816).

Sobre revocación de una sanción, en base a los establecido en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por falta de responsabilidad en la comisión de la infracción (0310009).

Sobre revocación de la sanción impuesta al interesado, por una presunta infracción del artículo 72.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, al no haber sido debidamente requerido (0310081).

2.2.1.5. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Sobre abono de días de vacaciones no disfrutados (0313238, 0314148).

2.2.1.6. Ministerio de Medio Ambiente

— Confederación Hidrográfica del Duero

Sobre afecciones a captaciones de aguas subterráneas causadas por obras públicas y, en su caso, competencias de las confederaciones hidrográficas y del Ministerio de Medio Ambiente (0311898).

2.2.1.7. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Sobre la concesión de un permiso de residencia por arraigo, sin tomar en cuenta una prohibición de entrada por estancia irregular inscrita en el Sistema de Información Schengen por Italia (0204044).

2.2.2. Administración autonómica

2.2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre suspensión cautelar de actividad a título de sustitución autonómica de posible inactividad municipal (0302581).

2.2.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre medidas cautelares de clausura (0200676).

2.2.2.3. Comunidad Autónoma de Galicia

— Dirección General de Turismo

Sobre la aplicación a los campamentos privados de Galicia del Decreto 236/1985, de 24 de octubre de Ordenación de los Campamentos Públicos de Turismo de Galicia, para que se adopten las medidas oportunas a fin de que dichos campamentos cuenten con una regulación específica a la finalidad de los mismos (0302257).

2.2.2.4. Comunidad de Madrid

— Consejería de Hacienda

Sobre renuncia a puesto de trabajo (0310510).

— Dirección General de Arquitectura y Vivienda

Sobre cupo en promociones de viviendas de la Comunidad de Madrid para algunos vecinos de Alto Arenal (0010219).

— Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)

Sobre elaboración de informe de defectos constructivos en viviendas de la 1ª y 2ª fase de Orcasur (0209371).

Sobre ejecución de obras de pavimentación y alumbrado en La Rinconada, en Alcalá de Henares (0301389).

Sobre inspección y elaboración de informe sobre el estado de una vivienda del IVIMA (0310193).

Sobre ejecución de reparaciones en viviendas del IVIMA (0311266).

2.2.3. Administración local

2.2.3.1. Ayuntamiento de Alcoy (Alicante)

Sobre sanción y medidas cautelares respecto a la actividad de un hospital (0001681).

2.2.3.2. Ayuntamiento de Armilla (Granada)

— Empresa Municipal de Vivienda y Suelo

Sobre inclusión del interesado en la lista provisional de admitidos para la adjudicación de viviendas de promoción pública (0024475).

2.2.3.3. Ayuntamiento de Barcelona

Sobre reconocimiento del derecho a ser realojado en la ejecución de actuaciones urbanísticas en Barcelona (0102415).

2.2.3.4. Ayuntamiento de Dueñas (Palencia)

Sobre regularización de la actividad en una empresa minera (9615724).

2.2.3.5. Ayuntamiento de Gijón (Asturias)

Sobre revocación de las sanciones impuestas al interesado, al considerar que el mismo manifestó expresamente no ser el responsable de las infracciones que se le notificaron y haber proporcionado los datos del conductor responsable (0412882).

2.2.3.6. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

— Comisión Liquidadora del Patronato Francisco Franco

Sobre otorgamiento de escritura de compraventa (0217190).

2.2.3.7. Ayuntamiento de Logroño

Para incluir la solicitud de vivienda de la interesada en la lista definitiva de admitidos (0314376).

2.2.3.8. Ayuntamiento de Manises (Valencia)

Sobre suspensión cautelar de actividades sin licencia y sanción a empresa de telefonía (0210624).

2.2.3.9. Ayuntamiento de Petrer (Alicante)

Sobre obligación de adoptar medidas para ejecutar orden de demolición incumplida a los efectos de restaurar el orden urbanístico infringido, incoando además el correspondiente expediente sancionador (0400813).

2.2.3.10. Ayuntamiento de Santa María de Guía (Las Palmas)

Sobre inicio de procedimiento de declaración de caducidad de la licencia de obras (0316842). La aceptación de la sugerencia ha sido inviable al haber finalizado las obras.

2.2.3.11. Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada (Ávila)

Sobre medición de ruido y, en su caso, la adopción de medidas correctoras y cautelares (0306611). No procede aceptación por cierre de la actividad.

2.2.3.12. Ayuntamiento de Vinaroz (Castellón)

Sobre suspensión de la actividad ruidosa de un bar de copas (0026646).

2.2.4. Otros

2.2.4.1. Comunidad de Regantes El Rubio Bajo (Navarra)

Sobre responsabilidad por impago de cuota debida a la comunidad por el partícipe, a causa de un error en la domiciliación bancaria (0304894).

2.2.4.2. Comunidad de Regantes Puerto de Arriba, Puerto de Abajo y la Presica en Carvajal de la Legua (León)

Sobre separación de partícipes de la comunidad de regantes (0309946).

2.2.4.3. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.

Sobre reingreso al servicio activo (0315631).

2.3. Sugerencias pendientes

2.3.1. Administración general del Estado

2.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en el Principado de Asturias

Sobre acoso laboral (0401246).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Sobre el reconocimiento del derecho a la renovación del permiso de residencia a favor de un menor (0314418).

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Sobre la concesión de un permiso de residencia por circunstancias extraordinarias (0310434).

— Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE)

Sobre el proceso de enajenación de viviendas de MUFACE (0311760).

Subdelegación del Gobierno en Alicante

Para que se revisen dos denegaciones de permiso de trabajo y se dicten nuevas resoluciones sin tomar en consideración la situación nacional de empleo (0401991).

2.3.1.2. Ministerio de Defensa

— Subsecretaría

Sobre reserva de destino durante la excedencia voluntaria por cuidado de un hijo (0420586).

Dirección de Gestión de Personal del Ejército de Tierra

Sobre contestación expresa a todas las cuestiones planteadas en una solicitud (0416167).

2.3.1.3. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Para facilitar información ambiental a entidades reclamantes (0216488).

— Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia

Sobre los daños y perjuicios que la ejecución de la obra Autovía del Noroeste. tramo: Villafranca del Bierzo-Ambasmestas ha ocasionado en una finca y la responsabilidad en que se hubiera incurrido (0400184).

— Dirección General de Aviación Civil

Sobre convalidación del título de Controlador de Tránsito Aéreo (0306567).

2.3.1.4. Ministerio del Interior

— Dirección General de Tráfico

Sobre revocación de la resolución dictada en su día, reclamando al interesado el 30% del importe de la sanción, no abonado, por acogerse a lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley de Seguridad Vial (0306368).

Sobre puesta en conocimiento de la Jefatura Provincial de Tráfico de A Coruña de que se remitan las pruebas y documentos relacionados con un expediente en la lengua oficial que haya utilizado el interesado al dirigirse a la Administración, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0315437).

Sobre revocación de la sanción que se impuso al interesado, ya que según lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, las denuncias formuladas

por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifiquen las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo (0317046).

2.3.1.5. Ministerio de Medio Ambiente

— Secretaria General de Medio Ambiente

Sobre desarrollo reglamentario de la Ley 10/1998, de Residuos en lo que se refiere al uso como fertilizante de los residuos orgánicos producidos en explotaciones agrícolas y ganaderas (S0100299).

— Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

Sobre falta de resolución expresa en solicitud de información ambiental (0402800).

— Confederación Hidrográfica del Segura

Sobre comprobación material de un presunto aprovechamiento de aguas no concedido y existencia, por tanto, de un regadío ilegal en la acequia del horno, vulnerándose el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (0200828).

— Confederación Hidrográfica del Sur

Sobre colaboración entre las confederaciones hidrográficas y las entidades locales, en las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas, en aplicación del artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio (0312069).

— Servicio Provincial de Costas en Alicante

Sobre sanción a establecimiento de temporada en situado en la playa e inhabilitación al Ayuntamiento para adjudicarlos en la próxima temporada (0207311).

2.3.1.6. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Dirección General de Inmigración

Sobre la revocación de oficio de un expediente de expulsión por no corresponderse la conducta descrita con la que se considera legalmente estancia irregular (0317265).

2.3.2. Administración autonómica

2.3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Educación y Ciencia

Sobre resolución expresa (0417248).

2.3.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre deber de residencia (0418562).

Sobre regularización de actividad en empresa minera (9615724).

Sobre medición de ruido y fijación de medidas correctoras y cautelares (0306611).

2.3.2.3. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Agricultura y Medio Ambiente

Sobre revocación de infracción prescrita (0307289).

2.3.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre intervención autonómica complementaria de la municipal relativa a actividades ruidosas (0416561).

2.3.2.5. Comunidad de Madrid

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sobre aprobación del Reglamento de la Ley sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas en la Comunidad de Madrid (0202019).

Sobre difusión, a través de los medios de comunicación de mayor alcance, de las medidas a adoptar en caso de superación de los umbrales de información o de alerta de concentración de ozono, con el fin de prevenir y reducir sus efectos nocivos sobre la salud y el medio (0309456).

— Dirección General de Arquitectura y Vivienda

Sobre revisión de resolución administrativa autorizando la actualización de precios en viviendas de promoción privada (0313945).

Sobre continuación de expediente sancionador por defectos constructivos en viviendas de protección oficial (0104268).

Sobre otorgamiento de contratos de arrendamiento y entrega posterior de viviendas a adjudicatarios (0401285).

— Instituto de la Vivienda de Madrid

Para facilitar respuesta a escrito del interesado (0407308).

2.3.2.6. Región de Murcia

— Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente

Sobre no concurrencia de confidencialidad de datos personales como causa de denegación de acceso a información de carácter ambiental (0215048).

2.3.2.7. Comunidad Valenciana

Consejería de Territorio y Vivienda

Sobre falta de verificación sobre el terreno de presuntos vertederos ilegales objeto de denuncias ciudadanas (0400144).

2.3.2.8. Ciudad Autónoma de Ceuta

— Presidencia

Sobre clausura cautelar de actividad clasificada e instar su legalización, además de dar trámite a las denuncias recibidas (0315516).

2.3.3. Administración local

2.3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Sobre acceso al examen realizado por el promotor de la queja (0420461).

2.3.3.2. Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres)

Sobre la adopción de medidas de coordinación (0314496).

2.3.3.3. Ayuntamiento de Andújar (Jaén)

Sobre suspensión cautelar de actividad hasta que se disponga de licencia y acta de comprobación favorable (0302581).

2.3.3.4. Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga)

Sobre devolución de oficio de la cantidad abonada por el interesado, por la retirada de su vehículo de la vía pública y su depósito en un aparcamiento (0300299).

2.3.3.5. Ayuntamiento de Deltebre (Tarragona)

Sobre comprobación de actividad ruidosa y molesta (0309534).

2.3.3.6. Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Sobre el derecho al secreto de las comunicaciones (0316170).

2.3.3.7. Ayuntamiento de Humanes (Madrid)

Sobre transparencia de los procesos de selección de personal (0302586).

2.3.3.8. Ayuntamiento de Llanera. Posada de Llanera (Asturias)

Sobre paralización de actividad de almacenamiento de productos químicos (0022627).

2.3.3.9. Ayuntamiento de L'Olleria (Valencia)

Sobre necesidad de realizar cuantas gestiones sean necesarias para agilizar la tramitación y resolución definitiva de expediente de restablecimiento de legalidad urbanística vulnerada (0300213).

2.3.3.10. Ayuntamiento de Madrid

Sobre las tarifas existentes en las piscinas municipales donde se imparten clases de natación rehabilitadora (0400442).

Sobre revocación de licencia de reestructuración y suspensión cautelar de efectos (0217501).

Sobre derecho de realojo por actuaciones urbanísticas en el APE 11.04 OPAÑEL, Madrid (0301562).

Sobre la conveniencia de retirar un rótulo de señal de prohibición, al considerar que el mismo, al referirse a camiones y autobuses, puede inducir a error a los propietarios de vehículos distintos a los reseñados en dicho rótulo (0410574).

2.3.3.11. Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid)

Sobre el orden de los expedientes y comprobación de deficiencias en las condiciones de una piscina (0417021).

2.3.3.12. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

Sobre nueva medición de ruido y entrega a la afectada de copia del resultado (0210783).

2.3.3.13. Ayuntamiento de Ourense

Sobre reserva de plazas para minusválidos (0307680).

2.3.3.14. Ayuntamiento de Palma de Mallorca

Sobre puesta en conocimiento de los funcionarios que realizaron la actuación consistente en conducir a una ciudadana a unas dependencias policiales para proceder a su identificación y sujetarla a un banco utilizando unos grilletes, de que en futuras actuaciones ajusten su comportamiento a los principios básicos que deben regir la actuación

de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respetando el principio de proporcionalidad (0400505).

2.3.3.15. Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón)

Sobre inspección previa a la reanudación de actividad ruidosa (0300270).

2.3.3.16. Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante)

Sobre sanción a establecimiento de temporada situado en la playa (0207311).

2.3.3.17. Ayuntamiento de Son Servera (Illes Balears)

Sobre comprobación de hechos denunciados y, en su caso, sancionar y adoptar medidas cautelares (0316948).

Sobre decisión relativa a la exigencia de licencia de instalación y adopción de medidas cautelares (0412344).

2.3.3.18. Ayuntamiento de Tineo (Asturias)

Sobre obligación de ejercer potestad investigadora a los efectos de determinar la titularidad de un callejón que el promotor de la queja considera de dominio público (0413428).

2.3.3.19. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid)

Sobre necesidad de realizar las gestiones necesarias para acreditar la concurrencia o no de la prescripción de las obras ilegales (0020702).

2.3.3.20. Ayuntamiento de Tui (Pontevedra)

Sobre control municipal de actividades ruidosas mediante adopción de medidas correctoras y cautelares (0416561).

2.3.3.21. Ayuntamiento de Valencia

Sobre comprobación de hechos y, en su caso, sancionar y clausurar una actividad clasificada (0315761).

2.3.3.22. Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú (Barcelona)

Para sancionar el desarrollo de una actividad molesta no previamente comprobada, y suspensión cautelar (0410678).

2.3.3.23. Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid)

Sobre resolución expresa de recurso formulado por el interesado (0216020).

2.3.3.24. Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)

Sobre levantamiento de suspensión preventiva de empleo y sueldo (0417255).

2.3.3.25. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)

Sobre incoación de expediente disciplinario, a los agentes implicados en unas diligencias previas del Juzgado de Instrucción número 4 de Móstoles, por presuntos malos tratos (F0300007).

2.3.3.26. Cabildo de Gran Canaria

-Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria

Sobre error en la calificación del recurso por el recurrente e indebida desestimación del mismo (0201954).

2.3.4. Otros

2.3.4.1. Consejo del Colegio de Abogados de la Comunidad de Madrid

Para que se retrotraigan las actuaciones administrativas al momento en el que se acredite la interposición del recurso (0201048).

3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

3.1. Administración general del Estado

3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en Cantabria

Sobre el deber legal de proceder a la identificación de los ciudadanos, de acuerdo con las pautas establecidas en el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (0416961).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Sobre el deber legal de ajustar la actuación de los órganos gestores de extranjería a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que quepa la aplicación de instrucciones verbales que contraríen dicho precepto (0218159).

Sobre el deber legal de ajustar su actuación a 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, revocando las instrucciones dadas a la empresa concesionaria del servicio de cita telefónica de que no asignen cita a las personas a las que pudiera serle inadmitida a trámite una solicitud de autorización de residencia (0411162).

3.1.2. Ministerio de Defensa

— Jefatura de Personal de la Armada

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 dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0306371).

3.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón

Sobre el deber legal de las Administraciones públicas de resolver en los plazos legales las reclamaciones y recursos que planteen los ciudadanos (0305305).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0316873).

Sobre el deber legal de colaboración de las Administraciones públicas con el Defensor del Pueblo en el curso de sus investigaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (0411514).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0412234).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0315567).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0315568).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0305109).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña

Sobre el deber legal de las Administraciones públicas de resolver en los plazos legales las reclamaciones y recursos que planteen los ciudadanos (0309279).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0313663).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0403179).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid

Sobre el deber legal de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0211311).

Sobre el deber legal de recordar que el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas establece un plazo máximo de un año para la resolución de tales reclamaciones (0307474).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0401532).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver las reclamaciones en los plazos previstos en su normativa reguladora (0403782).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0216701).

Sobre el deber legal que tiene de resolver expresamente los procedimientos, de acuerdo con el artículo 98 del Reglamento del Procedimiento Económico-Administrativo (0300513).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0305614).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0416865).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0413966).

3.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría General Técnica

Sobre el deber legal de observar en sus actuaciones el principio de eficacia, adoptando las medidas que precise la finalización de los trámites pendientes para la resolución de expedientes de homologación de títulos de enseñanza superior (0400680).

3.1.5. Ministerio de Fomento

— Dirección General de Costas

Sobre los siguientes deberes legales:

1. Los funcionarios deben prestar información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos impuestos por las leyes a los ciudadanos, incluidos los profesionales que actúan por ellos en los procedimientos administrativos, artículo 35.g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. Las autoridades y funcionarios deben tratar a los mismos con respeto, deferencia y esmerada corrección [letra *i*) del mismo precepto y artículo 79 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto refundido aprobado por Decreto 315/1964].
3. Los jefes inmediatos deben informar a los funcionarios al incorporarse éstos a su puesto de trabajo de los deberes y responsabilidades que les incumben, deberes entre los que se encuentran los citados en los puntos 1) y 2) anteriores; y responsabilidades entre las que se encuentra la derivada de posibles faltas disciplinarias, eventualmente graves, por falta de consideración con los ciudadanos. Este deber se extiende cuando ha de informarse periódicamente de las aptitudes de los funcionarios a su cargo [artículos 64 y 65 de la citada Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 en relación con los artículos 7.1.o) y 8.c) del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986] (0316291).

— Autoridad Portuaria de Vigo (Pontevedra)

Sobre el deber legal característico de los organismos públicos de dar respuesta suficiente a las solicitudes de información que le dirijan los ciudadanos conforme, entre otros, a los artículos 35.g) e *i*) de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 35 de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (0410679).

3.1.6. Ministerio del Interior

— Gabinete del Ministro

Sobre el deber legal de resolver en tiempo y forma las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, según dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0413411 y 0413565).

— Secretaría de Estado de Seguridad

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0316289).

— Dirección General de la Policía

Sobre el deber legal de extremar la diligencia policial a la hora de comunicar el fallecimiento de una persona a sus familiares (0410183).

Sobre el deber legal de resolver en tiempo y forma las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, según dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0417062).

— Dirección General de Tráfico

Para que se recuerde a la Jefatura Provincial de Tráfico de Salamanca que dé cumplimiento a lo establecido en los artículos 35 y 41 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0401921).

— Jefatura Superior de Policía de Madrid

Sobre el deber legal de ajustarse rigurosamente al principio de legalidad, de modo que no se dicten resoluciones de revocación de las autorizaciones de residencia sino después del oportuno expediente administrativo sancionador en el que se hayan observado todas las garantías (0421795).

3.1.7. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Sobre el deber legal concerniente al nivel de eficacia en la inscripción y certificación de datos registrales veraces que se exige a los funcionarios a la hora de cumplir con sus respectivos cometidos, a tenor del artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0411918).

— Dirección General de los Registros y del Notariado

Para que en las notificaciones de las resoluciones del Cónsul General de España en Rabat se haga constar, para información de los interesados, el plazo legalmente previsto para poder interponer el correspondiente recurso (0309280).

3.1.8. Ministerio de Medio Ambiente

— Confederación Hidrográfica del Duero

Sobre el deber legal que le incumbe, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a las solicitudes de obras de limpieza, encauzamiento y defensa de cauces que sean presentadas por los interesados, comunicándoles la procedencia o no de las mismas, en el plazo máximo de un año, de conformidad con la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de Aguas (0301285).

Sobre el deber legal que le incumbe de ejercer debidamente las competencias de inspección y control que en materia de vertidos irregulares le atribuye el texto refundido de la Ley de Aguas, haciendo uso de las amplias posibilidades con las que cuenta, que van desde la revisión de las condiciones del vertido hasta la revocación y declaración de caducidad de las concesiones otorgadas, pasando por la adopción de medidas cautelares, la suspensión cautelar de las actividades que producen el vertido (o incluso definiti-

va en casos especialmente graves), o la intervención directa de las instalaciones de depuración, sin perjuicio de la exigencia de aquella responsabilidad administrativa que corresponda (0315670).

— Confederación Hidrográfica del Ebro

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados, y en el caso de solicitudes de acceso a la información en materia de medio ambiente como el planteado en la presente queja, de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre (0305475).

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados de acuerdo con los límites y requisitos de la normativa aplicable (0309545).

— Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados y, en el caso planteado en la presente queja, de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (0303526).

— Confederación Hidrográfica del Júcar

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes de limpieza de cauces públicos le sean presentadas por los interesados, comunicando la procedencia o no de las mismas en el plazo máximo de un año, de acuerdo con lo exigido 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, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y por la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de Aguas (0307462).

— Confederación Hidrográfica del Sur

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados y, en el caso planteado en la presente queja, de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (0302066).

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados y en el caso planteado en la presente queja, de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (0402800).

— Parques Nacionales

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados (0311192).

3.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Sobre el deber legal de cumplir con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos al Defensor del Pueblo en sus investigaciones (F0400059).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Presidencia

Sobre el deber legal de cumplir con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos al Defensor del Pueblo en sus investigaciones (F0400059).

— Consejería de Obras Públicas y Transportes. Delegación Provincial en Granada

Sobre el deber legal que, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Española y artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone a las Administraciones públicas servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la ley y al Derecho, dicte y notifique la resolución del recurso de alzada interpuesto por el compareciente (0314852).

3.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Fomento. Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio

Sobre el deber legal que a, tenor del artículo 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 3 del mismo texto legal y 103 de la Constitución Española, obliga a la Administración pública a dictar y notificar la resolución del recurso de reposición en un mes (0315736).

3.2.3. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Presidencia

Sobre el deber legal de cumplir con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos al Defensor del Pueblo en sus investigaciones (F0400059).

3.2.4. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Fomento

Sobre el deber legal de ajustar su actuación a lo previsto en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común, por lo que se refiere a la obligación de dictar resolución expresa en relación con cuantas solicitudes planteen los interesados (0301674).

3.2.5. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes de acceso a información ambiental le sean presentadas por los interesados, de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre (0309121).

3.2.6. Comunidad de Madrid

— Consejería de Economía e Innovación Tecnológica

Recordatorio del deber legal que incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0411113).

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sobre el deber legal para que, de acuerdo con la Ley 1/1986 de 19 de abril que regula la Función Pública y el Personal al Servicio de la Comunidad de Madrid, adopte las medidas oportunas para que en la oferta de empleo público del año 2004 se incluyan las 30 plazas de agentes forestales actualmente vacantes, así como las ocupadas por agentes interinos que no estén sustituyendo a funcionarios con derecho a reserva de sus puestos de trabajo (0316263).

Sobre el deber legal, dadas las demoras en la remisión de información, que incumbe a todos los poderes públicos de prestar auxilio a esta Institución, con carácter preferente y urgente en sus investigaciones (0004321).

Sobre los deberes legales, en concreto los que se deducen de los artículos 43.1 y 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, además de las que se contienen en los artículos 3.1 de esta misma norma, y 103 de la Constitución Española, en lo atinente al principio de eficacia y coordinación en la actuación de los órganos de un mismo centro directivo de la Administración (0317124).

Sobre el deber legal de remisión de requerimientos al órgano competente (artículo 20 de la Ley 30/1992) para la emisión del informe (0422112)

— Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes de acceso a la información, en materia de medio ambiente, le sean presentadas por los interesados de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre (0109083).

— Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados y, en el caso plan-

teado en la presente queja, de acuerdo con los límites y requisitos exigidos por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (0301457).

— Universidad Complutense de Madrid

Sobre el deber legal de velar por el estricto cumplimiento en la universidad de las normas y preceptos legales que resultan de aplicación [inobservancia de la normativa sobre obtención de títulos universitarios, que exige el cumplimiento de requisitos legales para cursar estudios en la universidad] (0217835).

3.2.7. Comunidad Autónoma del País Vasco

Sobre el deber legal de cumplir con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos al Defensor del Pueblo en sus investigaciones (F0400059).

— Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Sobre el deber legal, dada la falta de remisión de la información requerida, que le incumbe de colaborar y prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones (F0300038).

3.2.8. Principado de Asturias

— Consejería de Educación y Ciencia

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, dar respuesta expresa a las solicitudes que le sean presentadas (0217327).

— Consejería de Medio Ambiente, Ordenación Territorial e Infraestructuras

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le sean 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, sin que, a juicio de esta Institución, con carácter general pueda servir de pretexto para el incumplimiento de este deber, la «excesiva acumulación de trabajo en un determinado servicio de dicha Administración» (0402434).

3.2.9. Ciudad Autónoma de Melilla

— Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Sobre el deber legal de aplicar íntegramente el ordenamiento jurídico, sin que este pueda verse desplazado por regulaciones de régimen interno de instituciones ajenas, como ocurría en este caso, al extraerse consecuencias generales de una Instrucción del

Ministerio Fiscal que sólo resulta de obligado cumplimiento para los integrantes del mismo (0400878).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de Alberic (Valencia)

Sobre el deber legal que obliga, conforme a lo previsto en la legislación urbanística vigente, a proporcionar a los ciudadanos la información de que disponga y se le solicite o haya solicitado, de modo que puedan ejercer la acción pública urbanística o cualquier otra que pueda corresponderles (0311689).

3.3.2. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe de sometimiento al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, de llevar a cabo las actuaciones y trámites necesarios al objeto de que sea restablecido el orden jurídico infringido, recordando, asimismo, que el urbanismo es una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponde a las Administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias (0302055).

3.3.3. Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres)

Sobre el deber legal que le incumbe de asistir al Defensor del Pueblo en sus investigaciones, a tenor de lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (0314496).

3.3.4. Ayuntamiento de Burón (León)

Sobre el deber legal de contestar expresamente a una reclamación por responsabilidad patrimonial (0419862).

3.3.5. Ayuntamiento de Cangas (Pontevedra)

Sobre el deber legal que le incumbe al respecto, de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados (0304757).

3.3.6. Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Sobre el deber legal que tiene de defender su patrimonio y el dominio público municipal y ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, deber que le obliga a exigir el abono de la correspondiente tasa municipal cuando por personas privadas y con ocasión de la ejecución de obras de construcción, se precise ocupar la vía pública y, por tanto, utilizar de forma privativa el dominio público (0216408).

3.3.7. Ayuntamiento de Collado Mediano (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver de forma expresa, en todos los casos, las peticiones y recursos que le sean formulados por los interesados, y a notificarlos de acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo, sin que, en ningún caso, pueda servir de pretexto para el incumplimiento de este deber; el hecho de que las peticiones que se formulen se refieran a meros actos de trámite, no susceptibles de recurso administrativo (0205768).

3.3.8. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver de forma expresa, en todos los casos, las peticiones y recursos que le sean formulados por los interesados, y a notificar las resoluciones de acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo (0309685).

3.3.9. Ayuntamiento de Elche (Alicante)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver de forma expresa en todos los casos las peticiones y recursos que le sean formulados por los interesados, y a notificarlas de acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo, sin que, en ningún caso, pueda servir de pretexto para el incumplimiento de este deber; el hecho de que las peticiones que le formulen carezcan de fundamento legal (0219370).

3.3.10. Ayuntamiento de El Franco (Asturias)

Sobre el deber legal que le incumbe de cumplir lo dispuesto en la legislación vigente, para la provisión de una plaza de arquitecto técnico/aparejador y en todos los procesos selectivos que se convoquen en el futuro (0313141).

3.3.11. Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Sobre el deber legal de ajustar su actuación a lo previsto en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que se refiere a la obligación de dictar resolución expresa en relación con cuantas solicitudes planteen los interesados (0311744).

3.3.12. Ayuntamiento de Humanes (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe de que ese Ayuntamiento proceda a acomodar la selección del personal, tanto fijo como temporal, a los principios de igualdad, mérito y capacidad, conforme a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril; del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; la Ley 30/1984, de 2 de agosto y el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo y, en consecuencia, proceda a establecer las convocatorias de selección

de personal a su servicio conforme a lo previsto en la referida normativa, con indicación expresa de la prueba selectiva a superar y del sistema de calificación de la misma, que permita la determinación de la capacidad de los candidatos, conforme a la valoración del mérito y a la capacidad de aquellos (0302586).

3.3.13. Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona (Valencia)

Sobre el deber legal de que, conforme a los artículos 25.2.d) y f) de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, 2 y concordantes de la Ley 3/1989 de Actividades Clasificadas, disposición adicional 3ª de la Ley 6/1994 de Actividad Urbanística y 54 y concordantes de la Ley 7/2002 de Protección contra la Contaminación Acústica, corresponde al Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona, sin perjuicio de las atribuciones derivadas de las competencias autonómicas, la supervisión y autorización de todas las obras que se realicen en su término municipal, y la autorización y comprobación de las actividades molestas de las que puedan ser fundamento. Asimismo, conforme a la Ley 38/1995, el Ayuntamiento está obligado a permitir el acceso, a quien lo solicite y sin necesidad de que éste acredite un derecho o interés determinado, a la información ambiental que obre en su poder, incluida la referida a contaminación acústica (0311245).

3.3.14. Ayuntamiento de Madrid

Sobre el deber legal, en concreto, ante la descoordinación habida entre unidades de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que se establece en los artículos 103 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al Derecho (0210379).

— Departamento de Protección al Consumidor

Sobre el deber legal que incumbe a la Administración de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0413144).

— Empresa Municipal de la Vivienda

Sobre los deberes legales, en concreto de los que se deducen de los artículos 15 del Real Decreto 11/2001, de 25 de enero, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, que regula la financiación cualificada a actuaciones protegibles y su régimen jurídico para el periodo 2001-2004, artículo 103 de la Constitución Española; artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y artículo 4º del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento (0304007).

— Junta Municipal de Distrito Centro

Sobre el deber legal que incumbe a la Administración de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0400074).

3.3.15. Ayuntamiento de Medina de Rioseco (Valladolid)

Sobre el deber legal que tiene el Ayuntamiento de tramitar los procedimientos que inicie, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 103 de la Constitución Española y en el artículo 3 de la Ley 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, todo ello con el fin de evitar, con carácter general, que las obras ilegales realizadas se consoliden al concurrir la prescripción, que conlleva el desapoderamiento por parte de la Administración de la acción que le otorga el ordenamiento jurídico urbanístico para que el infractor restablezca el orden jurídico infringido (0206200).

3.3.16. Ayuntamiento de Murcia

Sobre el deber legal de dictar resolución expresa y de efectuar su notificación dentro de los plazos establecidos 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 (0307272).

3.3.17. Ayuntamiento de L'Olleria (Valencia)

Sobre el deber legal, dada la demora en resolver el expediente incoado, de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad, contemplados en el artículo 103 de la Constitución Española y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0300213).

3.3.18. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante)

Sobre el deber legal que incumbe a ese Ayuntamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a cuantas peticiones y recursos le sean formulados por los interesados y a notificarlas de acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo (0400977).

3.3.19. Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón)

Sobre el deber legal, dada la demora en prestar la información requerida, que incumbe a todos los poderes públicos de prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones (0304325).

3.3.20. Ayuntamiento de Palma de Mallorca

Sobre el deber legal de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 103 de la Constitución Española y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para cuyo cumplimiento es imprescindible el sometimiento a los plazos estipulados en la normativa vigente, todo ello con el fin de evitar, con carácter general, que las obras ilegales realizadas se consoliden al concurrir la prescripción, que conlleva el desapoderamiento por parte de la Administración de la acción que le otorga el ordenamiento jurídico urbanístico para que el infractor restablezca el orden jurídico infringido (0402752).

3.3.21. Ayuntamiento de Petrer (Alicante)

Sobre el deber legal, dada la tramitación de un expediente de disciplina urbanística durante más de 7 años sin haber sido resuelto, 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, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0400813).

3.3.22. Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante)

Sobre el elemental deber legal de dar respuesta expresamente a las solicitudes que se cursen a ese Ayuntamiento (0311472).

3.3.23. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres)

Sobre el deber legal 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 (0400795).

3.3.24. Ayuntamiento de San Vitero (Zamora)

Sobre el deber legal de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a los requerimientos del Defensor del Pueblo, así como a los ciudadanos que se dirijan a él.

Igualmente, se le recuerda el deber legal que incumbe a todas las administraciones de respetar en todo momento las previsiones contenidas en la Constitución y en las leyes para la provisión de puestos de trabajo disponibles, ya sea con carácter definitivo o con carácter temporal (0300081).

3.3.25. Ayuntamiento de Sant Antoni de Vilamajor (Barcelona)

Sobre el deber legal de colaboración que tienen todos los poderes públicos para con el Defensor del Pueblo, mediante la remisión de informes que aun sucintos den completa respuesta a las cuestiones planteadas en una queja (9908319).

3.3.26. Ayuntamiento de Santa María de Guía (Las Palmas)

Sobre el deber legal, dada la pasividad del Ayuntamiento ante denuncias por obras con licencia caducada, al amparo del artículo 103 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que imponen a la Administración pública servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (0316842).

3.3.27. Ayuntamiento de Sevilla

Sobre el deber legal de responder expresamente a una reclamación referida a criterios de concesión de casetas en la Feria de Abril de Sevilla (0414255).

3.3.28. Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid)

Sobre el deber legal, dadas las demoras en la remisión de información, que incumbe a todos los poderes públicos de auxiliar con carácter preferente y urgente a esta Institución en sus investigaciones (0216284).

3.3.29. Ayuntamiento de Talamanca del Jarama (Madrid)

Sobre el deber legal que incumbe a ese Ayuntamiento de velar por la legalidad urbanística.

Dicho deber legal incluye no sólo una labor de inspección de las obras ilegales y de requerimiento de que las mismas sean legalizadas de conformidad con la normativa, sino también, en caso de que las mismas no lo fueran, la utilización, con la debida diligencia y eficacia, de todos y cada uno de los mecanismos que prevé la legislación en materia de suelo y ordenación urbana para la efectiva reposición de los bienes a la situación en la que se encontraban con anterioridad, entre los que se encuentra la actuación administrativa subsidiaria por medio de órdenes de ejecución. Todo ello para evitar que la prescripción de la infracción provoque la imposibilidad de exigir al infractor el restablecimiento del orden jurídico infringido (0310240).

3.3.30. Ayuntamiento de Tapioles de Campos (Zamora)

Sobre el deber legal, en concreto el de tramitar la prórroga de una licencia urbanística en el plazo establecido en el artículo 98.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (0315467).

3.3.31. Ayuntamiento de Toledo

Sobre el deber legal que tiene el Ayuntamiento de contribuir a la conservación y custodia del patrimonio histórico comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción (0112210).

3.3.32. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre el deber legal que tiene encomendado de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad recogidos 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 en el artículo 103 de la Constitución Española, para cuyo cumplimiento es imprescindible el sometimiento a los plazos estipulados en la normativa vigente, todo ello con el fin de evitar, con carácter general, que las obras ilegales realizadas se consoliden al concurrir la prescripción de la infracción (9713692).

3.3.33. Ayuntamiento de Trijueque (Guadalajara)

Sobre el deber legal que incumbe a esa Administración local, de conformidad con la legislación urbanística vigente, de ser el órgano urbanístico encargado de tutelar la actuación del promotor de la urbanización; y en el ejercicio de esta función de inspección y control, sin duda, le corresponde la de vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras de urbanización e instalaciones que se estén llevando a cabo, siendo dicha responsabilidad exigible, según lo dispuesto en el artículo 182.2 del Reglamento de Gestión Urbanística «... tanto en lo que afecte a las características técnicas de la obra de urbanización ejecutada como a los plazos en que ésta debió terminarse y entregarse a la Administración» (0314508).

3.3.34. Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver de forma expresa, en todos los casos, las peticiones y recursos que le sean formulados por los interesados, a excepción de aquellos casos previstos en las normas (0216020).

3.3.35. Ayuntamiento de Zaragoza

Sobre el deber legal que tiene encomendado de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad recogidos 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 en el artículo 103 de la Constitución Española, para cuyo cumplimiento es imprescindible el sometimiento a los plazos estipulados en la normativa vigente, todo ello con el fin de evitar, con carácter general, que las obras ilegales realizadas se consoliden al concurrir la prescripción, que conlleva el desapoderamiento por parte de la Administración de la acción que le otorga el orde-

namiento jurídico urbanístico para que el infractor restablezca el orden jurídico infringido (0305692).

3.4. Otros

3.4.1. Colegio de Abogados de Valencia

Para que que se adopten las medidas oportunas encaminadas a que en los expedientes que se tramiten por los colegios de abogados, se proceda a dar traslado al denunciante de las alegaciones que efectúen los denunciados, antes de dictarse la resolución que proceda (0313680).

3.4.2. Colegio Oficial de Agentes Comerciales de la Comunidad de Madrid

Sobre el deber legal de resolver expresamente los procedimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0310794).

3.4.3. Consorcio Mirall-Palma-Centre

Para que se adopten las medidas oportunas a fin de resolver expresamente el recurso de reposición de 10 de julio de 2002 en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0215445).

3.4.4. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar las medidas que sean necesarias para que las relaciones de los empleados adscritos al Área de Infraestructura de Palencia con sus jefes sean las más adecuadas, con el fin de que el servicio público que les está encomendado sea prestado de la forma más eficaz y completa posible (0410551).

4. ADVERTENCIAS

Durante el año 2004 no se ha formulado ninguna advertencia.

5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y AMPARO

5.1. Recursos de inconstitucionalidad

5.1.1. Solicitudes de interposición

Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva

La solicitud de recurso de inconstitucionalidad se centra en los artículos, 3.2, 4, 5.2, 5.4, 8, 9.1, 9.4, 11.1, 13.1, 22, 26.4, 26.5, 30.2, 30.3, 30.7, 32.5, 33, 35.2, 36.2, 36.3, 38.2,

40.3, 40.5, 43.1, 43.2, 45.1, 46.1, 46.3, 47, 49.1, 54.6, 60.i), 67.2 y 67.4, al estimar que las constantes remisiones al desarrollo reglamentario contravienen el apartado 1 del artículo 53 de la Constitución Española, ya que suponen la regulación del derecho de libertad de empresa del artículo 38 del texto constitucional mediante disposiciones administrativas que no cuentan con el rango de ley formal.

Se alega la inconstitucionalidad del artículo 11, apartado 1, letra e) que textualmente dice: «En el caso de los fondos de inversión, designar una sociedad gestora que cumpla lo previsto en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 43 de esta Ley. En el caso de las sociedades de inversión, si el capital social inicial mínimo no supera los 300.000 euros designar una SGIIC», al vulnerar el principio de igualdad consagrado en el artículo 1.1 y artículo 14 de la Constitución Española, por dar un tratamiento diferenciado a las sociedades en función de la cuantía del capital social.

También se estima la infracción al artículo 22 de la Constitución Española, por parte del apartado 4 del artículo 50 que dispone la posibilidad de acuerdo de la disolución de una sociedad por el Ministerio de Economía a propuesta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que está facultada para adoptar medidas cautelares.

Se manifiesta que dichas entidades, que son sociedades anónimas, son consecuencia directa o potencial del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución Española, por consiguiente la habilitación al Ministro de Economía para adoptar una resolución que conlleve la disolución forzosa de una sociedad contraviene el citado derecho constitucional, ya que la adopción de tales actos corresponde al poder judicial, según el número 4 del mencionado artículo 22.

También se considera que el contenido de los artículo 3.1, 46.1.d) y 46.2 es contrario al derecho de propiedad recogido en el artículo 33 de la norma suprema.

Se fundamenta la inconstitucionalidad de tales preceptos por implicar una expropiación sin indemnización a los copropietarios de los fondos de inversión en beneficio de las sociedades gestoras de las instituciones de inversión colectiva.

Por último, se estima que se produce una infracción del apartado 1, del artículo 53 de la Constitución Española al remitirse a normas administrativas para el desarrollo de los artículos 30.6 y 46.1.d), al considerar que estas remisiones implican la regulación de aspectos relativos al derecho de propiedad del artículo 33 de la Constitución Española por normas que no tienen rango de ley.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En primer término hay que analizar la posible infracción constitucional que podría suponer las diversas remisiones al desarrollo reglamentario que se efectúan a lo largo del texto de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva.

A juicio del solicitante de interposición de recurso, la Ley 35/2003 supone un desarrollo del artículo 38 de la Constitución Española, que se encuentra ubicado en el Título I, capítulo II, sección 2ª, bajo la rúbrica «De los derechos y deberes de los ciudadanos», que conforme al artículo 53.1 de la Constitución Española habrán de ser regulados por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial.

Esta reserva de ley impone en principio al legislador una barrera infranqueable, que ha de ser siempre respetada como garantía esencial del Estado de Derecho que asegura que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, sin perjuicio de las normales relaciones de colaboración entre el poder legislativo y la potestad reglamentaria, siempre que ello no suponga una regulación independiente o una pura y simple deslegalización.

Sobre la deslegalización el Tribunal Constitucional, en Sentencia 37/1987 (FJ3), dice textualmente:

«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».

Por consiguiente, desde el punto de vista constitucional lo único a cuestionar es si la regulación de un derecho en concreto respeta el contenido esencial del mismo.

Como la Constitución Española no determina cuál es el contenido esencial de los distintos derechos y libertades, las controversias que pueden surgir respecto a dicho contenido han de ser resueltas por el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución Española.

En este sentido, sobre el contenido esencial del derecho de libertad de empresa del artículo 38, el Tribunal Constitucional ha señalado en Sentencia 83/1984 (FJ3), lo siguiente:

«... si bien el tenor literal del artículo 53.1 de la Constitución Española, que se refiere a todos los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I, impone la reserva de ley y al Legislador la obligación de respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades, es evidente, de una parte, que no hay un «contenido esencial» constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta y, de la otra, que las limitaciones que a la libertad de elección de profesión u oficio o a la libertad de empresa puedan existir no resultan de ningún precepto específico, sino de una frondosa normativa, integrada en la mayor parte de los casos por preceptos de rango infralegal, para cuya emanación no puede aducir la Administración otra habilitación que la que se encuentra en cláusulas generales, sólo indirectamente atinentes a la materia regulada y, desde luego, no garantes de contenido esencial alguno. La dificultad, como decimos, es sin embargo sólo aparente, pues 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 empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 o 38».

Es más, en la exposición de motivos de la Ley 35/2003 el legislador aclara y justifica las causas de la remisión a la regulación reglamentaria de determinados aspectos de la misma, en los siguientes términos:

«Sin embargo, la plasticidad del marco legal no debe postergar una reforma en profundidad del régimen jurídico de la inversión colectiva española, cuya necesidad se asienta en varias razones de peso.

La primera de ellas es de índole formal y responde a la voluntad de instituir de forma clara, ordenada y completa en sede legal los aspectos sustantivos del régimen jurídico de las instituciones de inversión colectiva. A pesar de la complejidad técnica de la materia, tanto en los aspectos financieros como en los aspectos administrativos, la inevitable sucesión de modificaciones legislativas ha dificultado un tratamiento sistemático de todas las materias esenciales. La Ley pone fin a esta situación, contribuyendo a reforzar la seguridad jurídica, la adecuada jerarquía normativa y el respeto al principio de legalidad. Una de las manifestaciones de esta voluntad es el notable aumento del número de artículos respecto a la ley derogada. Se asientan así los principios básicos que deben regir la actividad de los sujetos que conforman el sector de la inversión colectiva. El desarrollo concreto y técnico de dichos principios se realizará en sede reglamentaria. Por un lado, con ello se pretende garantizar la flexibilidad y capacidad de adaptación a la evolución del mercado, que es un elemento imprescindible de un esquema normativo de calidad para la inversión colectiva. Por otro lado, el ámbito reglamentario es el marco natural para atender a los desarrollos que, en el marco de la Unión Europea, se lleven a cabo por medio de los acuerdos que adopte el Comité de Contacto de Organismos de Inversión Colectiva en Valores Mobiliarios (en adelante OICVM), al amparo de las habilitaciones que le otorga la Directiva 85/611/CEE reguladora de la OICVM».

Las necesidades de adaptación rápida al mercado cambiante y las posibilidades y exigencias de intervención por el poder ejecutivo han sido abordadas por el Tribunal Constitucional en Sentencia 197/1996 (FJ9):

«... Pues basta observar que encontrándonos ante un proceso dirigido a la liberalización del sector cuya culminación exige adoptar diversas acciones unitarias, tanto anteriores como posteriores a la extinción del Monopolio de Petróleos, con incidencia en la planificación económica general y en la específica de este sector energético, es claro que corresponde al Gobierno apreciar cuál es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar su decisión. Lo que justifica tanto que se haya confiado al ámbito del reglamento como el carácter igualmente básico de esta medida».

En materia de libertad económica hay que tener siempre en consideración que el artículo 38 de la Constitución Española contiene un principio inspirador de las líneas del orden económico.

El marco constitucional permite sistemas económicos diferentes, y no es preciso que en todas las actuaciones de empresas y empresarios en las que puedan producirse alguna limitación o regulación tenga que producirse una ley. Es más, el artículo 38 de la Constitución Española dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa de acuerdo con las exigencias que la economía general impone, así como la planificación general (STC 37/1987).

De todo lo anterior se establece que no puede fundamentar la inconstitucionalidad de la Ley 35/2003 en la contravención del artículo 53.1 de la Constitución Española.

SEGUNDO. Se considera en la petición de interposición de recurso que el artículo 11.1 e) infringe la igualdad constitucional al dar un tratamiento diferenciado a las sociedades de inversión en función de la cuantía de su capital social.

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 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 (FJ 9A) y 214/1994, (FJ 8B)].
- 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.

da en relación con dicha justificación [SSTC 3/1983 (FJ 3); 75/1983 (FJ 2); 6/1984 (FJ 2); 209/1988 (FJ 6); 76/1990, (FJ 9); 214/1994 (FJ 8); 9/195 (FJ 2); 164/1995 (FJ 7); 134/1996 (FJ 5); 117/1998 (FJ 8) y 46/1999(FJ 2), por todas]».

En el presente caso se toma la cuantía como elemento diferenciador, dado el sector a que la norma va dirigido, siendo dentro de las sociedades de la misma categoría patrimonial tratadas todas las sociedades por igual. No se produce un tratamiento discriminatorio entre personas en igual situación, que es lo que prohíbe el artículo 14 de la Constitución Española, el hecho de que el legislador haya establecido regímenes jurídicos diferentes en función de la cuantía del capital que se aplica a todos por igual no implica discriminación (STC 112/2003).

TERCERO. Se estima que la previsión contenida en el artículo 50.4 de la Ley 35/2003 sobre la disolución forzosa de la entidad por parte del ministro de Economía, a propuesta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en caso de revocación, supone la vulneración del artículo 22 de la Constitución Española por adoptarse la medida por un órgano administrativo que carece de competencias para ello, ya que dicha medida corresponde al poder judicial, según dispone el número 4 del citado precepto constitucional.

El artículo 22 de la Constitución Española consagra el derecho de asociación y la STC 5/1996 puntualiza que el mismo reconoce el derecho de asociación en su más amplio sentido cuando afirma, en el fundamento jurídico 6º:

«El artículo 22.1 CE reconoce el derecho de asociación sin referencia material alguna, de modo que este derecho se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 67/1985, 23/1987 y 56/1995). Ahora bien, este reconocimiento genérico se complementa con otras determinaciones, expresivas de una viva voluntad histórica de reacción frente a un pasado inmediato de represión de las libertades públicas. Así, el artículo 22 CE, lejos de ser una disposición de mero reconocimiento, es también la expresión de un estatuto mínimo y ordenado a la garantía de la existencia de determinadas asociaciones sin necesidad de la previa intermediación del legislador. Las asociaciones constituidas específicamente «al amparo de este artículo» (artículo 22.3 CE) quedan, además, constitucionalmente protegidas en su existencia siempre que no sean secretas y de carácter paramilitar (artículo 22.5 CE), o persigan fines o utilicen medios tipificados como delito (artículo 22.2 CE), hasta el extremo de que su suspensión o disolución nunca podrá ser acordada -ni aun cautelarmente- por una autoridad gubernativa, sino, exclusivamente, por los Jueces y Tribunales, en virtud de una resolución motivada (artículo 22.4 CE)».

Sin embargo, continúa la STC:

«Obviamente, la garantía de este régimen constitucional mínimo no impide que el legislador, en el desarrollo legislativo de este derecho, pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas, o en atención a la distinta naturaleza de sus fines, siempre que los mismos no afecten al contenido esencial de este derecho fundamental».

En esta misma sentencia se aborda la cuestión, por otra parte, sobre las diferencias entre las asociaciones *strictu sensu* a quienes va dirigido el derecho de asociación y las sociedades de contenido patrimonial:

«Aunque el derecho de asociación requiere, ciertamente, de una libre concurrencia de voluntades que se encauza al logro de un objetivo común, no es constitucionalmente correcto identificar, en todo caso y sin matización alguna, ese pacto asociativo con un contrato civil, trasladando analógicamente la teoría general del contrato al derecho de asociación, pues, si bien es cierto que la sociedad civil o las asociaciones de interés particular a que se refieren los artículos 35.2 y 36 del Código Civil son una modalidad asociativa, no lo es menos que el derecho de asociación, en tanto que derecho fundamental de libertad, tiene una dimensión y un alcance mucho más amplio, que sobrepasa su mera consideración *iusprivatista*.

En este sentido, no es necesario insistir acerca de las notorias diferencias existentes entre las sociedades civiles o mercantiles, sometidas, según su particular forma jurídica, a regímenes jurídicos diversos, de aquellas otras asociaciones —como la ahora actora— que persiguen fines *extra commercium* y cuya naturaleza es completamente distinta. Ni el pacto fundacional de estas últimas asociaciones se identifica plenamente con el concepto de contrato civil de sociedad, ni —como se dijo en la STC 218/1989— el acto de integración en una asociación es un «contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el artículo 1256 del Código Civil, sino que consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación».

En la sentencia 23/1987 (FJ 6), el Tribunal Constitucional se planteó de una forma clara y precisa la diferencia entre asociación y las sociedades:

«Queda por examinar la alegada violación del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la norma suprema. Afirma la recurrente que ese derecho se extiende también a las sociedades mercantiles, por lo que sería aplicable a éstas el derecho a la libertad de organizarse no ya en virtud de disposiciones de carácter legal sino de un precepto constitucional. Consecuencia de ese derecho sería la libertad de modificar los Estatutos, respetando determinados límites que no habrían sido traspasados en el Acuerdo objeto del proceso por lo que ese acuerdo estaría también protegido por el derecho fundamental consagrado en el artículo 22 de la Constitución. Como se ve, el razonamiento de la recurrente parte de una premisa que hay que considerar con carácter previo a entrar en el fondo de la cuestión, y que consiste en afirmar que el término «asociación» usado en el citado artículo 22 comprende tanto las uniones de personas de finalidad no lucrativa como las de fines lucrativos, es decir, las sociedades, y, entre ellas, las anónimas. Podría parecer, a primera vista, que nada se opone a esta interpretación, porque si bien es cierto que con nuestra terminología habitual el término «asociación» designa las uniones de personas con fines no lucrativos, también lo es que un concepto amplio de asociación se encuentra en el Código Civil (artículos 35.2 y 36) al referirse a la «asociación de

interés particular», sean civiles, mercantiles o industriales. En el mismo sentido cabe aducir que entre otros ordenamientos se ha reconocido esa extensión, incluso con un texto constitucional análogo al nuestro. Así, en Italia, la doctrina dominante considera el artículo 18 de su Constitución (análogo al 22 nuestro) aplicable a las sociedades mercantiles. En la República Federal Alemana, en su Ley Fundamental, se reconoce el derecho de formar «asociaciones y sociedades» (artículo 9.1), y tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional Federal han considerado en diversos aspectos a las sociedades mercantiles cubiertas por ese precepto de la Ley Fundamental.

Sin embargo, y aun si admitiese esa apertura de fines del derecho fundamental de asociación, éste sólo podría invocarse en aquellos casos en que realmente apareciese vulnerado el contenido de dicho derecho. Pero en las sociedades mercantiles y, en particular, en las sociedades de capitales, cuya forma más característica es la sociedad anónima, predomina frente a las relaciones derivadas de la unión de personas, las nacidas de la unión de capitales, por lo que, sin excluir la posibilidad de que en determinados casos pueda producirse una lesión del derecho de asociación respecto a este tipo de sociedades, es necesario plantear en cada supuesto si el derecho de que se trata y que se entiende lesionado es efectivamente de naturaleza asociativa o bien tiene un carácter preferentemente económico. En el presente recurso la posibilidad o no de que un acuerdo social reduzca sin indemnización las facultades del usufructuario, entre ellas la de suscripción preferente de nuevas acciones, y aumente consiguientemente las del nudo propietario, plantea una cuestión que atañe sobre todo al contenido de derechos patrimoniales que se reconoce en el artículo 33.3 de la Constitución y cae por tanto fuera del derecho de asociación y del ámbito del recurso de amparo».

Por consiguiente, las sociedades mercantiles, salvo en un posible aspecto puntual, no están incluidas en el artículo 22 de la Constitución Española.

A mayor abundamiento la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, que desarrolla el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución Española, según reza la propia exposición de motivos, excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las sociedades.

De todo lo anterior se deduce que no se puede afirmar la inconstitucionalidad de la norma por infracción del artículo 22 de la Constitución Española, ya que no estamos en presencia del desarrollo del contenido esencial del derecho de asociación, pues de ser así todas las leyes que regulan las sociedades patrimoniales tendrían que tener el carácter de orgánicas y ni es así, ni ha sido, ni tan siquiera se ha cuestionado su constitucionalidad por tal motivo.

CUARTO. Se plantea una infracción del artículo 33 de la Constitución Española al considerar que los artículos 3.1, 46.1 *d*) y 2 de la Ley 35/2003 implican una expropiación sin indemnización a los propietarios de los fondos de inversión colectiva, dado que éstos han de ser gestionados por una sociedad gestora que ejerce las facultades de dominio sin ser propietaria.

Respecto a esta afirmación hay que señalar, en primer término, que de la lectura de los preceptos se desprende que los propietarios de los fondos no pierden su derecho de propiedad, sino que se les impone la obligación de que la gestión de los mismos se lleve por una sociedad. Es más, se establecen explícitamente los derechos de los propietarios, entre los que se incluye por supuesto el derecho de reembolso.

El solicitante de recurso considera que las facultades que se otorgan a la sociedad gestora, suponen el vaciamiento del derecho de propiedad de los propietarios de los fondos.

Sin embargo, se olvida que la expropiación supone la privación forzosa de bienes y derechos, circunstancia que no se da en el presente caso, toda vez que la Ley 35/2003 lo que hace es establecer unas condiciones para la gestión de los fondos y unos mecanismos de control.

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 establecidos en las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad (STC 37/1987), por lo que en el presente caso el inversor de un fondo conoce las condiciones establecidas en cuanto a su gestión que habrá de aceptar, sin que ello suponga la privación de su derecho de propiedad.

QUINTO. Por último, se alega la deslegalización que implica las remisiones de los artículos 30.6 y 46.1 *d*) al desarrollo del derecho de propiedad por una norma de rango inferior a la ley.

Sobre la reserva de ley que impone el artículo 53.1 de la Constitución Española al desarrollo de los derechos y libertades fundamentales, ya se ha referenciado que esta reserva no excluye la necesaria colaboración de otras normas administrativas, siempre que se respete el contenido esencial del derecho. En este caso el Tribunal Constitucional define el contenido esencial del derecho de propiedad de la siguiente forma, entre otras, en STC 89/1994 (FJ4):

«... 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 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. Ello supone que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados en la misma Constitución (así artículos 40.1, 45.2, 128.1 y 130.1 entre otros). Por ello, corresponde al legislador deli-

mitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización de ese derecho.

Incumbe así al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales».

Los preceptos cuestionados no inciden directamente en el derecho de propiedad, sino que pretenden un control para la salvaguarda del mismo. La Ley 35/2003, de 4 de noviembre, es una norma con rango de ley que requiere ser complementada por normas administrativas, cuya necesidad se encuentra fundada según se ha referido en el fundamento primero de esta resolución, por lo que ha quedado explicitado que no se puede sostener la inconstitucionalidad de la ley basándose en la deslegalización de materias reservadas a la ley en la Constitución Española.

Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

En escritos presentados los días 5, 12 y 14 de enero de 2004, un ciudadano solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final quinta de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Según la persona que formuló la petición de inconstitucionalidad la citada disposición quinta vulnera el principio de seguridad jurídica, garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, pues al no haber diferenciado esa norma entre preceptos penales favorables y preceptos penales no favorables, podrían darse pronunciamientos jurisdiccionales contradictorios, en el sentido de aplicar unos tribunales las normas penales favorables y otros decidir lo contrario. El citado artículo constitucional garantiza la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables y sin embargo la disposición final quinta de la Ley 15/2003, no había tenido en cuenta tal previsión legal, a pesar de que en la Ley citada existen ilícitos penales que se despenalizan.

Fundamento de la resolución

PRIMERO. El problema suscitado ya se planteó también con ocasión de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, en la que se aprobó el nuevo Código Penal. En aquel momento la *vacatio legis* fue de seis meses y al igual que sucede en este momento la cuestión a dilucidar estriba en determinar si las disposiciones de la nueva Ley Orgánica (15/2003) en la medida que resulten más favorables pueden aplicarse durante el periodo de *vacatio* fijado por el legislador.

La *vacatio legis* es un periodo intermedio entre la promulgación o publicación de una ley y su entrada en vigor y que se impone, generalmente, para facilitar el conocimiento general y profundo de la misma. Como regla general las leyes —las penales también— sólo resultan aplicables a los hechos acaecidos bajo el imperio de su vigencia, es decir, en el tiempo que transcurre desde su entrada en vigor hasta la fecha de su derogación.

Esa regla general ha tenido, en el caso de las normas penales, una particular aplicación como consecuencia de reconocer a esas normas un carácter retroactivo en lo que resulte más favorable para el acusado o condenado. Ahora bien ese efecto retroactivo requiere para su aplicación que esa ley penal más favorable haya entrado en vigor, mientras tanto no es posible hablar ni de la ley penal más favorable ni de efecto retroactivo.

Los argumentos que utiliza la persona que presenta la solicitud de recurso de inconstitucionalidad, ponen de manifiesto o parecen dar a entender que hasta el 1 de octubre de 2004, van a coexistir en nuestro ordenamiento penal dos leyes. Esta conclusión es errónea, ya que lo cierto y verdad es que hasta el 1 de octubre de 2004, tendremos una ley en fase de extinción —plenamente vigente— que es la única que se puede aplicar y otra ley en nacimiento con una fecha cierta de entrada en vigor (1 de octubre de 2004). Los campos de fuerza en que se mueven cada una de esas dos leyes poseen una energía temporal muy diferente, que en modo alguno coinciden en el tiempo, es decir la ley que se deroga estará vigente hasta el 1 de octubre de 2004 y la nueva ley entrará en vigor justamente ese día cuando la anterior sea ya una norma derogada.

La inseguridad jurídica que, a juicio del peticionario, va a presentarse como consecuencia de la disposición final quinta de la Ley Orgánica 15/2003 y la consiguiente vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, no puede producirse ya que los tribunales de justicia a la hora de aplicar el Derecho, sólo podrán utilizar el Derecho vigente hasta el día 1 de octubre de 2004. Los jueces y tribunales hasta esa fecha no podrán hacer uso de las disposiciones penales que se contienen en la Ley Orgánica 15/2003.

Precisamente el principio de seguridad jurídica que menciona dicho señor es el que da lugar a que los órganos judiciales en su labor interpretativa de la ley sólo puedan aplicar la ley vigente en cada momento. Esta conclusión ya fue utilizada en su momento por la Fiscalía General del Estado en circular 1/1996, de 23 de febrero, a raíz de la aprobación del actual Código Penal (Ley Orgánica 10/1995).

No puede tenerse en cuenta el argumento que se cita en los escritos presentados, acerca de que esa seguridad jurídica debería de evitar la estancia en prisión de personas que de haber sido juzgadas conforme a la nueva ley saldrían en libertad, ya que la esencia de toda condena penal encuentra su razón de ser no en las leyes venideras, por muy favorables que sean, sino en el principio de legalidad. Sólo se castigan las acciones tipificadas como delito que hayan sido incluidas como tales en una ley anterior a su perpetuación (artículo 1.1 del Código Penal).

Con independencia de todo lo anterior, esta Institución comparte alguno de los argumentos esgrimidos por el solicitante, en el sentido que la disposición final quinta debería haberse redactado con la claridad y precisión necesarias, de tal forma que las conductas despenalizadas o que han visto reducido su ámbito de ilicitud, hubieran entrado en vigor al día siguiente en el que se publicó la nueva ley (27 de noviembre de 2003), evitando así la revisión de todos aquellos casos en los que se dictarán sentencias condenatorias, aun sabiendo que a partir del 1 de octubre de 2004, tales sentencias serían necesariamente revisadas. El contenido de la disposición final quinta de la Ley Orgánica 15/2003, puede ser cuestionada en cuanto a su técnica legislativa, claramente mejorable, pero ello en modo alguno significa que exista ninguna vulneración al texto constitucional.

Por todo lo anterior, esta Institución estima que la disposición final quinta de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal no vulnera el artículo 9.3 de la Constitución.

Ley de Andalucía 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres

Mediante escrito fechado el 20 de enero de 2004 (registro de entrada en el Defensor del Pueblo el 22 del mismo mes), se solicita la interposición por el Defensor del Pueblo de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 65.2 de la Ley de Andalucía 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres, en uso de la legitimación activa que le confieren los artículos 162.1 a) de la Constitución Española, 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.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Sobre el bloque de constitucionalidad.

Dado el gran número de normas invocadas por el peticionario y con el propósito de ordenar los posibles motivos de inconstitucionalidad, es preciso hacer una doble distinción, en primer lugar, entre normas de rango constitucional y normas de rango legal o infralegal; y entre normas sustantivas, esto es, reguladoras de una determinada materia y normas atributivas de competencia sobre una determinada materia, en segundo lugar. La primera distinción es decisiva en la medida en que solo preceptos constitucionales o, de no serlo, integrantes del denominado «bloque de constitucionalidad» son aptos para sostener un recurso de inconstitucionalidad.

A ello se refiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, según el cual:

«Para apreciar la conformidad o disconformidad con la constitucionalidad de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

Por definición, las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, no pueden constituir fundamento de inconstitucionalidad de una norma estatal puesto que no se han «dictado para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes comunidades autónomas», y mucho menos pueden servir de alegato de inconstitucionalidad de una ley de una Comunidad autónoma, pues las leyes de las distintas comunidades autónomas pertenecen a subsistemas jurídicos distintos y no se supraordenan o subordinan entre sí, sino que lo hacen a una norma superior de carácter estatal —el estatuto de autonomía— y, por encima del mismo, a la Constitución.

Ello obliga a desechar el análisis de la posible conculcación de normas autonómicas, no ya o no solo porque no constituyan un parámetro de constitucionalidad de la Ley de Andalucía cuya impugnación se pretende, sino porque conforme a una comprensión elemental de nuestro sistema normativo, una ley de una Comunidad autónoma no puede conculcar la de otra.

Hay que aclarar, sin embargo, que el argumento que subyace a la pretendida colisión entre normas de distintas comunidades autónomas es otro, a saber: que la Ley de Andalucía produce un efecto discriminatorio (crea un agravio comparativo, en expresión del formulante), vulnerando el principio de igualdad de derechos de los españoles en cualquier parte del territorio y, en consecuencia, los principios de igualdad formal y material de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución.

Debe avanzarse que el punto de vista expresado, en la medida en que remite a preceptos constitucionales de carácter sustantivo, esto es, no atributivos de competencia, será analizado más adelante, pero no puede dejar de observarse desde este momento que el razonamiento expuesto carece de la consistencia lógica necesaria para efectuar un análisis de provecho. En efecto, no es suficiente decir que el tratamiento de una misma materia de modo diferenciado por dos leyes con efectos diferentes es discriminatoria, porque en tal caso el verbo discriminar se hace sinónimo de diferenciar y la diferencia no está proscrita en la Constitución ni a escala individual, ni, como veremos más adelante, a escala territorial. Tampoco la discriminación está prohibida en la segunda acepción de esta voz que la hace equivaler a diferencia de trato: realidades distintas son tratadas de modo distinto y sujetos de características virtualmente idénticas pero con realidades o circunstancias distintas pueden ser e incluso deben ser tratados de modo distinto. La Constitución está llena de preceptos que obligan a los poderes públicos a un trato distinto y no deja de resultar paradójico que se invoque el artículo 9.2 de la Constitución, que es seguramente el artículo que exige con mayor énfasis un trato diferenciado como presupuesto o condición para conseguir el objetivo de la igualdad real, para sostener la inconstitucionalidad de una ley que establece una regulación diferenciada.

Lo que la Constitución prohíbe, en fin, es la discriminación como trato perjudicial carente de justificación racional que se apoya en otros principios o valores dimanantes de la Constitución. El peticionario no justifica, más bien omite, el razonamiento necesario que permita sostener que los propietarios de terrenos sujetos al ámbito de la Ley se verán injustificadamente perjudicados, porque lo que cabalmente se infiere del texto y del razonamiento del peticionario es que recibirán un trato más favorable que en otras comunidades autónomas.

Pero la ampliación o reconocimiento de una esfera de libertad, lejos de ser inconstitucional es el fundamento último de la misma, tal y como reconoce el artículo 10 de nuestra ley suprema.

En realidad lo que sostiene el peticionario no es tanto que los propietarios andaluces resulten beneficiados respecto de los de otras comunidades autónomas, sino que la Administración andaluza verá mermadas sus facultades de inspección, vigilancia y control, si se ve obligada a notificar previamente al propietario del terreno sobre el que tales potestades pretenden ejercerse. Ello remite al fundamento de inconstitucionalidad apoyado en la supuesta vulneración del principio de eficacia del artículo 103 CE, norma sustantiva y de rango supremo a la que nos referiremos más adelante.

Tampoco integran el bloque de constitucionalidad la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, que el peticionario denomina Ley marco ni su reglamento de ejecución aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo. Y no lo son no porque sean normas preconstitucionales, ni tampoco porque constituyan —obviamente la primera de estas normas— una

Ley marco en el sentido que da a esta expresión el artículo 150.1 de la Constitución, sino porque de tener algún precepto de básico conforme al reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad andaluza, esto es, en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución Española, el peticionario debería indicar al menos qué precepto o preceptos entiende conculcados y por qué los considera de naturaleza básica, esto es, denominador común para todo el Estado y, en consecuencia, de competencia estatal. Como no lleva a cabo tal operación no es posible entrar en el examen no ya de inconstitucionalidad sino en la comparación o contraste de normas pretendido.

El mismo argumento cabe repetir respecto de las normas posconstitucionales citadas —debiendo señalarse que una norma que no ha entrado en vigor, la de Montes en tramitación, no es obviamente fundamento de constitucionalidad o validez de ninguna otra norma, puesto que la primera ni siquiera tiene, de llegar a aprobarse, vida o vigencia de ningún tipo- y en especial la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres: el peticionario no señala qué preceptos entiende vulnerados y tampoco por qué considera esta norma de carácter básico. Ahora bien si vamos un poco más lejos en este terreno y examinamos la Ley 4/1989, comprobamos que el único precepto que guarda relación con el de la Ley de Andalucía cuya impugnación se solicita, es el artículo 24.a) del texto según el cual «los titulares de los terrenos están obligados a facilitar información y acceso a los representantes de la Administración competente, con el fin de verificar la existencia de factores de perturbación».

No es preciso alargar el razonamiento para concluir que la obligación de facilitar información y acceso de los titulares de los terrenos y la correlativa obligación de comunicación previa de la Administración que va a inspeccionar, no solo no se contradicen sino que son complementarias.

Excluidas de este modo las normas de rango infraconstitucional del análisis quedan solo las del primer grupo, esto es, los preceptos constitucionales invocados por el peticionario. Dentro de ellos debemos distinguir entre normas atributivas de competencia: artículos 149.1.23^a, 149.1.1^a y 149.1.9^a, y las normas sustantivas: artículos 9.2, 14, 45,1 y 103.1.

SEGUNDO. Sobre las normas atributivas de competencia.

Tres son los preceptos invocados por el formulante dentro de este bloque, pero dos de ellos pueden ser casi inmediatamente desechados como preceptos que puedan haber sido vulnerados: el artículo 148.1.9^a que atribuye a las comunidades autónomas título para asumir competencias en la gestión del medio ambiente y el artículo 149.1.23^a conforme al cual el Estado tiene competencia exclusiva para aprobar la legislación básica sobre medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección.

Tres son también, sintéticamente expuestos, los motivos para rechazar la petición de recurso:

— Que el Estado sea competente para dictar normas básicas en materia de protección del medio ambiente y que la Comunidad autónoma andaluza lo sea igualmente para dictar normas adicionales de protección, no resulta afectado o vulnerado, sino todo lo contrario, por el hecho de que la Comunidad andaluza ejerza su competencia.

— El artículo 149.1.23^a no puede ser conculcado y tal y como hemos visto en el fundamento primero si no se nos dice que precepto básico de una ley estatal ha sido desvirtuado por el artículo 65.2 de la Ley de Andalucía y tampoco si no podemos, después de buscarla, encontrar la pretendida colisión normativa.

— El artículo 148.1.9^a ampara precisamente el ejercicio de la competencia por el legislador andaluz. El hecho de que lo haga de modo diferenciado a otras comunidades autónomas no es más que el signo más evidente de su autonomía, principio consagrado nada menos que en el artículo 2 de la Constitución.

El último argumento expuesto, en conexión con el artículo 149.1.1^a, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», pone claramente sobre la pista de la razón que subyace a la petición de recurso: para el formulante el diferente alcance en la legislación de las comunidades autónomas de la posición de los propietarios de los terrenos sujetos a inspección, vigilancia y control administrativo es inconstitucional porque no garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales.

Sin embargo, el razonamiento además de inexacto no convierte en inconstitucional el artículo 65.2 de la Ley de Andalucía 8/2003 por los siguientes motivos:

— Los derechos y deberes a los que se refiere el artículo 149.1.1^a son los constitucionales, no los puramente legales, esto es, los que dimanen de una ley sin un sustrato directo en la Constitución.

— El derecho de propiedad de los titulares de los terrenos (derecho constitucional) no padece por el hecho de que la Administración comunique previamente la inspección, antes al contrario, constituye una manifestación de respeto a las potestades dominicales del dueño.

— El deber de los propietarios consiste como dice la Ley estatal en colaborar y «facilitar información y acceso» sobre y a los terrenos de su titularidad [artículo 24.a) de la Ley 4/1989]; el que la Administración requiera su colaboración en nada impide el cumplimiento de su deber, antes al contrario, lo facilita.

— Sobre todo porque igualdad de derechos no significa uniformidad de regulación tal y como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde su temprana sentencia 37/1981 de 16 de noviembre.

De acuerdo con la doctrina del intérprete supremo de la Constitución, la interpretación más cabal del artículo 149.1.1^a de la Constitución conduce a sostener que dentro del ámbito de competencias y con pleno respeto a la Constitución, la autonomía significa una opción o solución propia y diferenciada (política legislativa) de cada Comunidad autónoma, opción o diferencia que sin embargo tiene un límite: la ley de la Comunidad autónoma no puede establecer en su ámbito territorial de aplicación diferencias entre españoles, tengan o no la ciudadanía de la Comunidad Autónoma.

TERCERO. Sobre los preceptos constitucionales sustantivos.

Alude por último el peticionario a una serie de preceptos constitucionales con contenido material sustantivo que entiende vulnerados, en concreto, los artículos 9.2, 14, 45.1 y 103 de la Constitución.

El análisis de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución puede obviarse en este tercer fundamento en la medida en que debemos entender razonablemente sentado que la igualdad material del artículo 9.2, cuyo juego, por lo demás, en la cuestión que debe abordar esta resolución no llega a entrecerse, legitima un trato discriminatorio que permita alcanzar el objetivo de la igualdad real, y que la igualdad ante la ley del artículo 14 se satisface con la aplicación a todos del contenido de la Ley sin que pueda prevalecer distinción por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

No se alcanza a entender, por último, en qué padece el derecho a un medio ambiente adecuado del artículo 45 de la Constitución por el hecho de comunicar obligatoriamente al propietario del terreno la realización de una inspección, pues de lo que se trata es de que esta pueda llevarse a cabo.

Obviamente, la apelación al artículo 45.1 de la Constitución guarda una conexión directa con el principio de eficacia al que debe sujetarse la actuación de la Administración pública por exigirlo así el artículo 103 de la Constitución.

La idea en este caso podría enunciarse del modo siguiente: si el derecho a un medio ambiente adecuado debe tener un contenido real, la Administración debe poseer los medios para hacer eficaz su función de inspección, vigilancia y control. No puede decir el titular de esta Institución que no esté de acuerdo con la idea así expuesta, pero no alcanza a ver por qué la comunicación al propietario debilita la actuación eficaz de la Administración. Al respecto debe tenerse en cuenta:

— Que en el plano estrictamente jurídico, las prerrogativas o potestades exorbitantes de la Administración (particularmente, en lo que a este caso se refiere, la potestad de autotutela) no permiten ignorar los derechos de los particulares y entre ellos el derecho a ser notificados motivadamente de los actos administrativos que les afecten, prescripción legal cuyo apoyo se encuentra directamente, entre otros preceptos constitucionales, en el artículo 105.c) de la Constitución.

— Que en el plano material la eficaz actuación protectora de la Administración dependerá de los recursos y medios de que disponga, no del deber de comunicar.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley 3/1981, de 10 de enero, de Competencia Desleal

Desde la fecha de la publicación oficial de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, se recibieron diversas solicitudes, acompañadas de las oportunas alegaciones y pre-

sentadas tanto por entidades sociales como por ciudadanos a título individual, para que el Defensor del Pueblo interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de dicha Ley.

En concreto coincidían, total o parcialmente, en apreciar la inconstitucionalidad de la regulación de varias cuestiones: en el carácter materialmente sancionatorio de la devolución que desfiguraría su naturaleza jurídica, en las medidas de seguridad en los centros de internamiento de extranjeros, en la introducción en el procedimiento sancionador de carácter preferente de la posibilidad de considerar la incoación del procedimiento como propuesta de resolución, en varios preceptos relativos al acceso y cesión de datos de carácter personal recogidos tanto por Administraciones públicas como por transportistas, en la obligación de presentación personal de las solicitudes, y en la puesta en marcha de un amplio régimen de inadmisión a trámite de las solicitudes relacionadas con los procedimientos de extranjería.

Por otro lado, el día 13 de febrero de 2004, el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó una proposición no de ley por la que se acordaba interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que reforma la Ley Orgánica 8/2000, de extranjería, al objeto de plantear las discrepancias de carácter jurídico en relación con la citada Ley, en concreto sobre el contenido de su artículo 1º, apartados 31, 32, 34, 35, 38, 39 y 40, y su artículo 3º, apartados 3 y 5.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La comparación del acuerdo adoptado por la cámara autonómica del País Vasco, cuya parte dispositiva se ha transcrito más arriba, con las distintas solicitudes de recurso de inconstitucionalidad formuladas ante esta Institución, permite establecer que los preceptos de la Ley Orgánica 14/2003 sobre cuya constitucionalidad se dudaba y que han sido estudiados por esta Institución, van a ser sometidos a la revisión del Tribunal Constitucional.

SEGUNDO. Desde que esta Institución inició sus actividades ha resultado una constante que el Defensor del Pueblo, en atención a diversos criterios derivados de la naturaleza y de los fines generales de la Institución, así como por razones prácticas, se abstenga de plantear recursos de inconstitucionalidad respecto de normas que han sido puestas en cuestión por otros sujetos legitimados para ello. De hecho los sucesivos informes anuales registran hasta nueve ocasiones en las que se ha seguido ese criterio ante solicitudes de recurso de inconstitucionalidad.

TERCERO. Planteadas, pues, al alto intérprete de la Constitución, en virtud de la actuación de uno de los actores legitimados por el artículo 162.1.a) de la norma fundamental, las cuestiones debatidas en este caso, la participación en el proceso de inconstitucionalidad de esta Institución no resulta necesaria, puesto que la sustanciación del recurso dará lugar al Tribunal para analizar, además de los concretos motivos de inconstitucionalidad que se le aleguen, otros que él puede apreciar de oficio (artículo 39.2. LOTC).

CUARTO. Asumida esta posición, una elemental coherencia exige no efectuar pronunciamiento alguno en relación con el criterio que esta Institución se ha formado res-

pecto de los preceptos sometidos a controversia, aguardando hasta que el Tribunal Constitucional zanje la cuestión de modo definitivo.

QUINTO. Sentado lo anterior, es claro que la satisfacción de los intereses que al Defensor del Pueblo le cumple salvaguardar obliga a pronunciarse tanto sobre aquellas cuestiones que le han sido sometidas y que no caigan dentro del acuerdo de interposición adoptado, en este caso por la Cámara Vasca, aun considerando la posibilidad mencionada en el fundamento tercero de esta resolución, como sobre otros problemas de constitucionalidad que pudieran haber sido apreciados de oficio por esta Institución, a consecuencia del análisis efectuado sobre la Ley Orgánica 14/2003 en su conjunto.

SEXTO. Comenzando por la última de estas posibilidades, debe señalarse que no se ha apreciado tacha de inconstitucionalidad en ninguno de los preceptos de la norma que no han sido objeto de solicitud de recurso por alguno o algunos de los peticionarios que han comparecido ante esta Institución.

SÉPTIMO. Así pues, en este punto tan solo queda examinar la alegación formulada en una de las peticiones respecto del apartado 33 del artículo primero de la Ley Orgánica 14/2003, que modifica el artículo 63 de la Ley de Extranjería, relativo al procedimiento sancionador de carácter preferente.

En concreto el fundamento de la argumentación se centra en la nueva redacción dada al párrafo segundo del referido artículo, que ha quedado plasmada en los siguientes términos:

«Cuando de las investigaciones se deduzca la oportunidad de decidir la expulsión, se dará traslado de la propuesta motivada por escrito al interesado, para que alegue lo que considere adecuado en el plazo de 48 horas, advirtiéndole de las consecuencias de no hacerlo así.

En estos supuestos, el extranjero tendrá derecho a asistencia letrada que se le proporcionará de oficio, en su caso, y a ser asistido por intérprete, si no comprende o no habla castellano, y de forma gratuita en el caso de que careciese de medios económicos.

Si el interesado, o su representante, no efectuase alegaciones sobre el contenido de la propuesta o si no se admitiesen, por improcedentes o innecesarias, de forma motivada, por el instructor las pruebas propuestas, sin cambiar la calificación de los hechos, el acuerdo de iniciación del expediente será considerado como propuesta de resolución con remisión a la autoridad competente para resolver».

Los peticionarios de recurso aluden a que el último párrafo introduce en la legislación de extranjería la posibilidad de que la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador pueda convertirse directamente en propuesta de resolución, si bien ponen de manifiesto que esta previsión existía ya, aunque figuraba, en lo que al procedimiento preferente se refiere, en el artículo 110 del Reglamento aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de junio, de desarrollo de la Ley de Extranjería.

Por otra parte, los peticionarios admiten igualmente que la posibilidad aquí prevista se contiene con carácter general en el artículo 13.2 del Reglamento aprobado por Real

Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración pública. Sin embargo, en su opinión, el contenido del precepto ahora aprobado resulta más restrictivo que el establecido con carácter general.

La argumentación sobre este particular se concentra en que el procedimiento vulneraría el deber de notificación de la resolución por la que se rechacen las pruebas propuestas por los administrados. De esta falta de notificación devendría la imposibilidad de recurrir la decisión del instructor del expediente, lo que podría conducir a la indefensión de los interesados, en contravención con lo previsto en el artículo 24.1 de la Constitución.

En la misma línea, expresan los peticionarios sus dudas sobre si la nueva redacción del artículo 63.2 permite que la propuesta de resolución no se notifique al interesado, sino que se remita directamente a la autoridad competente para resolver, en cuyo caso estiman que se produciría una vulneración del derecho de defensa y a conocer la acusación, consagrados en el artículo 24.2 de la Constitución.

Debe señalarse que la crítica efectuada por los peticionarios en este punto se fundamenta en buena parte en la presunción de que la redacción de la norma habilita al instructor para declarar la impertinencia de las pruebas propuestas, sin notificar esta circunstancia al interesado o a su representante, y elevarla sin más a la autoridad competente para resolver. Si esta fuera la única interpretación posible del precepto cabría, desde luego, dudar de su adecuación al texto constitucional, pues podría producirse el efecto de dejar a los interesados en una situación de clara indefensión.

Ahora bien, la referida norma debe asumirse dentro del marco normativo en que se inserta e interpretarse —siempre que ello resulte posible— de la manera en que los derechos y garantías constitucionales desplieguen todo su efecto. En concreto, no resulta ocioso recordar que el artículo 50 de la Ley de Extranjería, que no ha sido objeto de modificación, indica que el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de extranjería se ajustará a lo dispuesto en la propia Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros y en sus disposiciones de desarrollo, y en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así pues, la inteligencia del precepto, en opinión de esta Institución, permite únicamente que el instructor, si rechaza la práctica de los medios de prueba solicitados en un expediente sancionador incoado con arreglo al procedimiento preferente, por considerarlos innecesarios o impertinentes, eleve la propuesta correspondiente a la autoridad competente para resolver, pero en modo alguno habilita esta disposición a que el instructor quede liberado de la obligación de notificar esta decisión al interesado o a su representante, a fin de permitirles valerse de los remedios previstos por el ordenamiento jurídico para impugnar tal decisión.

A este respecto, interesa resaltar que el precepto exige que la inadmisión de las pruebas propuestas se efectúe «de forma motivada». Parece claro que el destinatario principal de esa motivación ha de ser el propio interesado, de modo que pueda conocer y rebatir las razones que el instructor ha tomado en consideración para estimar prescindible un trámite a priori tan revelador como puede ser el de la prueba, máxime cuando en el

derecho sancionatorio de extranjería resulta de plena aplicación el artículo 137.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a tenor del cual:

«Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades.

Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.»

En consecuencia se estima que el precepto admite, según se ha expuesto, una interpretación de conformidad con la Constitución, por lo que no resulta necesario plantear un recurso de inconstitucionalidad por esta cuestión, máxime cuando ha de tenerse en cuenta que si el Tribunal Constitucional, con ocasión del estudio de la Ley 14/2003, llegara a la convicción contraria podría, a tenor de lo dispuesto en el artículo 39.1 de su Ley Orgánica, declarar la inconstitucionalidad de este precepto, por conexión o consecuencia con otros también declarados inconstitucionales, aun cuando esta petición no le hubiera sido formulada en vía de recurso.

Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Como queda expuesto en los antecedentes, la tacha de inconstitucionalidad que se imputa a la Ley 44/2003 no deriva de lo que su texto «dice» sino de lo que su texto «no dice». No se cuestiona la ordenación que la Ley hace de las profesiones sanitarias ni las consecuencias que el legislador atribuye a la calificación como sanitaria de una determinada profesión. Lo que se cuestiona es que el legislador, al igual que ha hecho con otras profesiones para cuyo ejercicio habilitan determinados títulos académicos —como los de medicina, farmacia, odontología o veterinaria, por ejemplo— no haya considerado como «sanitaria» la actividad profesional ejercida por los Licenciados en Psicología, con la única excepción de los Psicólogos Especialistas en Psicología Clínica. Se trata pues de un vicio de inconstitucionalidad «por omisión», lo que ya de entrada plantea no pocas dificultades de articulación. En este sentido debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha advertido en varias ocasiones (STC 24/82 y ATC 261/2003, entre otros pronunciamientos), que «la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace» (FJ 4).

Así centrada la cuestión, parece claro que el examen de las tachas de inconstitucionalidad alegadas sólo cobra sentido en la medida en que se pueda razonablemente concluir que el legislador no solo estaba obligado a adoptar esta Ley en desarrollo de algún precepto constitucional sino también a que debía incluir en ella a la profesión de Psicólogo entre las profesiones sanitarias; y, complementaria o alternativamente, que al no

hacerlo así ha incumplido ese deber y discriminado injustificadamente a estos profesionales. Es decir, se trata de determinar si de la Constitución cabe derivar algún deber o alguna limitación específica que imponga al legislador la obligación de considerar como profesión sanitaria a la ejercida por los Licenciados en Psicología, al proceder a la regulación de este tipo de actividades profesionales.

SEGUNDO. Debe comenzarse advirtiendo que el concepto de «profesión sanitaria» no es un concepto constitucional y que, por lo tanto, el legislador es en principio libre de darle en cada momento el contenido y alcance que juzgue conveniente. Ni desde la perspectiva del derecho a la salud (artículo 43 CE), ni desde la perspectiva del derecho al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio (artículo 35 CE) ni, menos aún, desde la perspectiva específica de la protección de la salud de los consumidores y usuarios, cabe deducir mandato o limitación alguna en el texto constitucional del que pueda derivarse la obligación del legislador de incluir esta profesión entre las denominadas sanitarias o, en sentido contrario, que le impida excluirla de ese colectivo. Nada puede objetarse, pues, desde este punto de vista a la opción elegida por el legislador en la Ley respecto de la que se pide recurso.

Ahora bien, las profesiones sanitarias son también profesiones tituladas (artículo 2 de la Ley) y este concepto, el de profesiones tituladas, sí es un concepto que figura en la Constitución (artículo 36) lo que aconseja examinar los límites que este precepto impone a la libertad de acción del legislador, poniendo en relación además dicho precepto con la garantía del derecho a la libre elección de profesión y oficio que la Constitución también reconoce en su artículo 35.1.

En lo que aquí interesa, el artículo 36 de la Constitución se limita a ordenar que sea la ley, es decir, el producto normativo propio del Parlamento y no otra norma de inferior rango, la que regule el ejercicio de las profesiones tituladas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado sobre este precepto de la Constitución que lo que él contiene «es fundamentalmente una reserva de ley en punto al establecimiento del régimen jurídico de colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas», añadiendo a continuación que la garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consiste precisamente «en que esta materia sea regulada por el legislador», el cual, a la hora de abordar esta tarea «no encuentra, como es obvio, otros límites que los derivados del resto de los preceptos de la Constitución y, principalmente, de los derechos fundamentales». «Compete, pues, al legislador» —prosigue el Tribunal—, «atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». «Por ello» —sigue afirmando el Tribunal en la misma sentencia—, «dentro de las coordenadas que anteriormente se han mencionado, puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional» [STC 42/86 (FJ 1)].

Y, ¿cuál es ese «contenido esencial» de la libertad profesional? O, lo que es lo mismo, ¿cuál es el contenido esencial del derecho a la libre elección de profesión y oficio que reconoce el artículo 35.1 de la Constitución? Pues el Tribunal Constitucional en su sentencia 83/84 se ha preocupado de aclarar que «no hay un «contenido esencial» constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta» y que «la regulación de las distintas profesiones y oficios en concreto no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en el artículo 35.1», ya que lo que este precepto garantiza «no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión y oficio» por lo que «no puede oponerse al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman», y por tanto «la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente».

TERCERO. De lo expresado hasta aquí puede deducirse claramente que la Constitución no contiene precepto alguno del que quepa deducir directa o indirectamente el deber del legislador de incluir entre las profesiones tituladas sanitarias la ejercida por los titulados en Psicología. Es más, como no hay «un contenido esencial» constitucionalmente garantizado para cada profesión u oficio (STC 83/84) cada una de ellas tendrá en cada momento el contenido y las atribuciones que el legislador libremente decida tomando en cuenta, como dice el Tribunal, las exigencias del interés público y los datos producidos por la vida social (STC 42/86). Por eso, desde este punto de vista no parece posible cuestionar la regulación adoptada por el legislador cuando la justifica, según expresa la exposición de motivos de la Ley, en el vacío normativo existente respecto de las profesiones sanitarias -a las que la Ley General de Sanidad menciona pero no regula- y en la necesidad de cubrir dicho vacío para una mejor garantía del derecho a la salud y restantes derechos conexos de los ciudadanos y, asimismo, en la necesidad de adecuar nuestro derecho interno a las exigencias derivadas de la normativa de las Comunidades Europeas en esta materia.

CUARTO. Si desde la perspectiva de los artículos 35.1 y 36 de la Constitución y las previsiones de éstos en orden a garantizar el derecho a la libre elección de profesión y oficio y la regulación por ley de las profesiones tituladas no resulta cuestionable la Ley 44/2003, resta por ver si sus contenidos pueden suponer un trato discriminatorio para los profesionales Psicólogos en relación con otros profesionales que sí se consideran por la Ley titulados sanitarios y también si la nueva situación que crea la Ley supone la restricción retroactiva de sus derechos individuales. Esto es: si se ha vulnerado el principio de igualdad (artículo 14 CE) o si se ha desconocido la prohibición de aplicar retroactivamente normas restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3 CE).

En cuanto al principio de igualdad el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosísimas ocasiones con una doctrina continua y uniforme (por todas, STC 49/82). Este principio significa, según esa doctrina, que a supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados. Es, pues, el principio de igualdad un «límite al propio legislador que no puede establecer desigualdades cuando la

diferencia de trato carezca de una justificación razonable y objetiva» (STC 59/82). ¿Existe una justificación razonable y objetiva para que la Psicología (con la excepción de la Psicología Clínica) no sea incluida entre las profesiones tituladas sanitarias cuando sí lo están, entre otros, los médicos, farmacéuticos, odontólogos y veterinarios? El legislador ha entendido que sí y ha justificado su decisión en los precedentes normativos de dos ámbitos diferentes: el educativo y el que regula las corporaciones colegiales. Ello ha conducido a excluir a la Psicología de las profesiones sanitarias tituladas porque este área de conocimiento y la correspondiente titulación académica se encuadra en las Ciencias Sociales y Jurídicas y no en las Ciencias de la Salud, de acuerdo con el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales creado por el Real Decreto 1497/1987.

Es verdad que existen precedentes normativos (de menor rango, en todo caso) que consideran de carácter sanitario a la profesión de Psicólogo y también es verdad que varias sentencias del Tribunal Supremo apuntan en la misma dirección. Pero no han sido éstos los criterios que el legislador ha decidido tener en cuenta para tomar su decisión - recordemos que «libre» (STC 42/86)- y la existencia de estos precedentes tampoco le vinculan ni le obligan a seguir la línea marcada por ellos. Por otro lado, es evidente que la situación jurídica subjetiva de quienes ostentan una determinada titulación académica no es la misma que la de quienes ostenten otra distinta, fruto de haber cursado unos estudios distintos con unos contenidos también diferentes y no se dan, por tanto las premisas de identidad jurídica subjetiva en razón de las cuales podría ser exigible un trato igual por parte de la Ley a los distintos titulados afectados.

En cuanto a la prohibición de retroactividad debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha dicho, en numerosas ocasiones, que la prohibición de aplicarla en las disposiciones restrictivas de derechos individuales «no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos individuales» y que, además, «lo que prohíbe el artículo 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir» [STC 42/1986 (FJ 3)].

A la Ley 44/2003 le resulta aplicable esta última doctrina. La ley no prevé su aplicación retroactiva a las situaciones que regula y la afectación a las situaciones jurídicas preexistentes no incide en los efectos jurídicos ya producidos sino en el ejercicio futuro de los derechos. Y éste, como dice el Tribunal, no es el campo estricto de la irretroactividad, sino el de la protección de tales derechos en el supuesto de que se acredite que padecen alguna vulneración. Como ésta no se acredita, no parece tampoco que por este motivo pueda fundarse un recurso de inconstitucionalidad.

QUINTO. Se ha alegado también, para fundamentar la solicitud de recurso, que la exclusión de los Psicólogos del ámbito de las profesiones sanitarias tituladas y regladas podría implicar una infracción del derecho a la protección de la salud establecido en el artículo 43.1 de la Constitución y del deber de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios; y, asimismo, del deber de esos mismos poderes públicos de garantizar la salud de los consumidores y usuarios, tal y como se establece en el artículo 51.1 de la Constitución.

Esta alegación se articula sobre la valoración del negativo efecto que para la salud de los ciudadanos tendrá el privarles de los servicios profesionales de los Psicólogos, ya que a todos ellos, salvo al escaso porcentaje de los mismos que pueda acceder al título de especialista a través de las plazas de formación para Psicólogos Internos Residentes (PIR), les va a quedar vedado el ejercicio profesional de la Psicología Clínica. Sin embargo, el criterio del legislador -a cuyo arbitrio deja el texto constitucional la determinación de las medidas de protección a la salud, ya que no las concreta- ha sido justamente el contrario y, en aras de lo que ha considerado conveniente para la protección de la salud de los ciudadanos (donde se incluye lógicamente la de los consumidores y usuarios), ha limitado la intervención de los Psicólogos a aquellos profesionales que dispongan de una concreta formación especializada que les habilite para intervenir en este campo.

No es necesario insistir en lo ya dicho sobre la libertad de opción que tiene el legislador a la hora de determinar qué profesiones deben ser tituladas y cuáles no y a la hora también de regular el ejercicio de las mismas. Pero, además, los preceptos constitucionales en los que se fundamenta esta alegación no tienen, en el presente caso, más que una relación sumamente indirecta con la concreta cuestión de fondo que aquí se trata y en ningún caso podrían servir como fundamento para justificar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la exclusión de la Psicología como profesión sanitaria titulada. Por otra parte conviene no perder de vista que la decisión que la Ley cuestionada aplica a los titulados en Psicología es similar a la adoptada en relación con otros titulados cuya actividad profesional también tiene conexiones con la protección de la salud, como son los Bioquímicos, Biólogos y Químicos a los que se aplica el mismo régimen.

SEXTO. Así las cosas, parece altamente improbable que puedan encontrarse fundamentos jurídicos suficientes para interponer un recurso de inconstitucionalidad y contribuir por esta vía a resolver la situación que afecta a los Licenciados en Psicología, en razón de la nueva ordenación de las profesiones sanitarias y de las limitaciones que a partir de ella van a encontrar para el ejercicio de algunas de las vertientes más habituales de su profesión.

Esta Institución no puede dejar de hacerse eco de la demanda que han planteado numerosos Psicólogos, estudiantes de esta licenciatura y colegios profesionales que los agrupan, si bien el apoyo que el Defensor del Pueblo puede prestar no cabe canalizarlo en el presente caso a través de la interposición de recurso de inconstitucionalidad. En fechas próximas se presentará a las Cortes Generales el informe correspondiente al ejercicio 2003, y teniendo en cuenta que la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, vio la luz en dicho ejercicio, podría no ser improcedente utilizar la vía que proporciona la presentación de dicho informe para trasladar a las Cortes Generales una mención detallada de la problemática planteada ante esta Institución por los Psicólogos, a raíz de la entrada en vigor de la ya citada Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. Dado que ha sido el legislador quien por las razones que en su momento consideró oportunas no incluyó entre las profesiones sanitarias la propia de los Psicólogos, cabe plantearle que, en aplicación de lo establecido en el número 3 del artículo 2 de la Ley mencionada, considere la posibilidad de declarar mediante norma con rango de ley el carácter de profesión sanitaria, titulada y regulada, la de Psicólogo, si ello resulta justificado, tal y como establece el precepto, por las características de la actividad propia

de estos profesionales, para mejorar la eficacia de los servicios sanitarios o para adecuar la estructura preventiva o asistencial al progreso científico y tecnológico.

Ley 45/2003, de 21 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida

Los solicitantes de recurso invocan la inconstitucionalidad de la disposición final primera de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida, por considerar que los apartados 1 y 2 de dicha disposición final vulnerarían el artículo 15 de la Constitución Española que consagra el derecho a la vida. Asimismo, concretan su petición de inconstitucionalidad en el inciso final del párrafo primero de la mencionada disposición final, cuyo tenor literal dice «... o proceder a su descongelación sin otros fines», alegando que este inciso es contrario asimismo al referido artículo 15 de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El análisis de la presunta inconstitucionalidad alegada por los comparecientes requiere, en primer término, recordar que la legislación vigente en España en materia de investigación con preembriones, embriones humanos y sus células está recogida fundamentalmente en la mencionada Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida; en la Ley 42/1988, de 28 de diciembre, sobre Donación y Utilización de Embriones o de sus Células, Tejidos u Organos, y, en los aspectos punitivos, en el Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

Según la Ley 35/1988, en España sólo está permitido investigar con preembriones viables si dicha investigación tiene carácter diagnóstico, terapéutico o preventivo para el propio preembrión. En este sentido, cualquier investigación que se realizara con otros fines sólo podría utilizar preembriones humanos muertos o no viables.

Así mismo, la Ley 42/1988 permite la investigación con embriones humanos siempre que éstos no sean viables o estén muertos y que dicha investigación no sea realizada con carácter comercial.

Por su especial relevancia, es importante tener presente que la Ley 35/1988, preveía la crioconservación de los preembriones humanos sobrantes de la fecundación *in vitro* (FIV). Así, y según su artículo 11, «los preembriones sobrantes de una FIV, por no transferidos al útero, se crioconservarán en los bancos autorizados, por un máximo de cinco años». Una vez superado el plazo de los cinco años, la norma no especificaba cuál debería ser el destino de los preembriones crioconservados no transferidos.

En este contexto, y según la propia exposición de motivos de la Ley cuestionada, tanto la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida como el Comité Asesor de Ética de Ciencia y Tecnología, aconsejaron una intervención expresa del legislador para modificar la normativa, con el objeto de resolver la inseguridad jurídica creada y solventar los problemas que de ella se habían derivado. En esta línea, la citada exposición de motivos recoge el criterio, mayoritariamente expresado por los miembros de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida, en el sentido de «autorizar la utilización con fines de investigación, de aquellos embriones que hubieran superado el plazo de cinco años de crioconservación, contaran con el consentimiento informado de

los progenitores y no fueran a ser transferidos a su madre biológica, ni donados a otras parejas». O sea, autorizar, por tanto, la utilización para fines de investigación de aquellos embriones que no tuvieran otra alternativa que la descongelación y muerte.

En esta misma línea el Comité Asesor de Ética, dependiente de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, en un informe encargado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, adoptó una posición, también mayoritaria, esencialmente coincidente con las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida, en contra de la creación expresa de preembriones humanos con fines de investigación, y favorable, una vez asegurado que los preembriones sobrantes no pueden ser transferidos, a su utilización con fines de investigación, siempre bajo unas normas estrictas de control.

Mediante la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, se modifican los artículos 4 y 11 de la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, autorizando la «fecundación de un máximo de tres ovocitos que puedan ser transferidos a la mujer en el mismo ciclo, salvo en los casos en los que lo impida la patología de base de los progenitores, con la finalidad declarada en la norma de reducir al mínimo el número de preembriones sobrantes de la FIV» y estableciendo en su disposición final primera el destino de los preembriones criopreservados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

SEGUNDO. La firmante del primer escrito centra su petición de inconstitucionalidad en que los puntos 1 y 2 de la disposición final primera de la Ley cuestionada atentan contra el artículo 15 de la Constitución Española, sin motivar suficientemente su solicitud, puesto que se limita a afirmar que «dicha Ley aprueba, como modificación fundamental, la posibilidad de descongelar, y por ello matar, embriones vivos y viables». Cabe suponer que, con tal afirmación, otorga a los preembriones la condición de personas humanas, estimando que tienen, por tanto, los mismos derechos que el nacido y, desde tal perspectiva, considera inadmisibles su descongelación ya que ello comportaría la destrucción de los mismos.

Aunque la solicitante del recurso concreta su reproche de inconstitucionalidad en la presunta infracción del artículo 15 de la Constitución, hace también una vaga referencia al artículo 10 del propio texto constitucional, sin pronunciarse explícitamente respecto a la vulneración o no de este precepto.

A este respecto, hay que señalar que el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico tercero de la Sentencia 53/1985, de 11 de abril, tiene declarado que «indisolublemente relacionado con el derecho a la vida en su dimensión humana se encuentra el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona, reconocido en el artículo 10, como germen o núcleo de unos derechos que le son inherentes». Partiendo de este pronunciamiento, conviene aclarar que las consideraciones recogidas en los fundamentos de la presente resolución deberán considerarse fruto del análisis conjunto y sistemático de los dos preceptos invocados por la interesada a la luz de la nutrida jurisprudencia constitucional al respecto.

TERCERO. La dicción literal de la disposición final primera de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, cuestionada por la primera solicitante de recurso de inconstitucionalidad, es la siguiente:

«1. Las parejas progenitoras, o la mujer en su caso, determinarán el destino de los preembriones humanos supernumerarios que hayan sido crioconservados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, pudiendo elegir entre las siguientes opciones: el mantenimiento de la crioconservación hasta que le sean transferidos de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida; la donación, sin ánimo de lucro, con fines reproductivos a otras parejas que lo soliciten, según lo previsto en los artículos 5, 7, 8 y 9 de la Ley 35/1988; el consentimiento para que las estructuras biológicas obtenidas en el momento de la descongelación puedan ser utilizadas con fines de investigación, dentro de los límites previstos en la presente disposición final, sin que en ningún caso se proceda a la reanimación; o proceder a su descongelación sin otros fines.

El Gobierno, mediante real decreto y en el plazo de cuatro meses, desarrollará cada una de las opciones anteriores y establecerá el procedimiento mediante el cual los centros de reproducción humana asistida que tengan preembriones que hayan sido crioconservados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, deberán solicitar el consentimiento informado a las parejas progenitoras o a la mujer en su caso, con el objeto de determinar el destino de sus preembriones de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

2. En el caso de los preembriones a los que se refiere el apartado 1 de esta disposición final, que cuenten con el consentimiento expreso de sus progenitores para que sean donados con fines reproductivos a otras parejas que lo soliciten, se mantendrán crioconservados durante un plazo de cinco años más. En el caso de que no se produzca la donación en dicho plazo, serán cedidos al Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa.

Cuando se desconozca la pareja progenitora, o la mujer en su caso, de los preembriones crioconservados, o cuando no se haya recibido el consentimiento informado en el periodo de un año, se mantendrán crioconservados durante un plazo de cuatro años más con el fin de que puedan ser donados con fines reproductivos a otras parejas que lo soliciten.

En el caso de que no se haya producido la donación efectiva en dicho plazo, serán cedidos al Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa».

Teniendo presente la ambigüedad del argumento invocado por esta primera solicitante de recurso para justificar la presunta inconstitucionalidad de la disposición final transcrita, habrá que suponer que la tacha de inconstitucionalidad se centra en las opciones tercera y cuarta de las contempladas en el punto 1 de la referida disposición, es decir, las que se refieren tanto a la posibilidad de utilizar estructuras biológicas obtenidas en el momento de la descongelación con fines de investigación, como a su descongelación sin otros fines.

CUARTO. Entrando a conocer las alegaciones formuladas por la primera solicitante de recurso, en el sentido de que la disposición final primera de la Ley cuestionada vulnera el artículo 15 de la Constitución Española, cabe comenzar poniendo de relieve que el Tribunal Constitucional ha expuesto, en su Sentencia 53/1985, de 11 de abril, los rasgos esenciales de su doctrina sobre el derecho a la vida de la forma siguiente:

«La vida es un concepto indeterminado sobre el que se han dado respuestas plurívocas (...) (genética, médica, teológica, ética, etc.) (...) Desde el punto de vista de la cuestión planteada basta con precisar:

- a) Que la vida humana es un devenir, un proceso que comienza con la gestación, en el curso de la cual una realidad biológica va tomando corpórea y sensitivamente configuración humana, y que termina en la muerte; es un continuo sometido por efectos del tiempo a cambios cualitativos de naturaleza somática y psíquica que tienen un reflejo en el *status* jurídico público y privado del sujeto vital.
- b) Que la gestación ha generado un *tertium* existencialmente distinto de la madre, aunque alojado en el seno de ésta.
- c) Que dentro de los cambios cualitativos en el desarrollo del proceso vital y partiendo del supuesto de que la vida es una realidad desde el inicio de la gestación, tiene particular relevancia el nacimiento, ya que significa el paso de la vida albergada en el seno materno a la vida albergada en la sociedad, bien que con distintas especificaciones y modalidades a lo largo del curso vital. Y previamente al nacimiento tiene especial trascendencia el momento a partir del cual el *nasciturus* es ya susceptible de vida independiente de la madre, esto es, de adquirir plena individualidad humana».

Más adelante, en el fundamento 6 de la misma Sentencia, el Tribunal afirma lo siguiente:

«En cuanto a la interpretación del artículo 15, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, lo cierto es que la versión auténtica francesa utiliza expresamente el término ‘persona’ en el artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —al igual que lo hace la versión auténtica española— y en el artículo 2º del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Y si bien el Tribunal de Derechos Humanos no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este extremo, la Comisión Europea de Derechos Humanos, en su función relativa a la admisión de demandas, sí lo ha hecho en relación con el artículo 2º del Convenio, en el asunto 8416/1979, en su decisión de 13 de mayo de 1980, poniendo de manifiesto, por lo que se refiere a la expresión *everyone* o *toute personne* de los textos auténticos que, aun cuando no aparece definida en el Convenio, la utilización que de dicha expresión se hace en el mismo y en el contexto dentro del cual se emplea en el mencionado artículo 2º lleva a sostener que se refiere a las personas ya nacidas y no es aplicable al *nasciturus*; así mismo, al examinar el término ‘vida’, la Comisión se planteó en qué sentido puede interpretarse el artículo 2º en cuestión, en relación con el feto, aunque no llegó a pronunciarse en términos precisos sobre tal extremo por estimar que no era necesario para decidir sobre el supuesto planteado (indicación médica para proteger la vida y la salud de la madre), limitándose a excluir, de las posibles interpretaciones, la de que el feto pudiera tener un ‘derecho a la vida’ de carácter absoluto».

En el mismo sentido, en el fundamento jurídico 7, el propio Tribunal ha declarado que:

«En definitiva, los argumentos aducidos por los recurrentes no pueden estimarse para fundamentar la tesis de que al *nasciturus* le corresponda también la titularidad del derecho a la vida, pero, en todo caso, y ello es lo decisivo para la cuestión objeto del presente recurso, debemos afirmar que la vida del *nasciturus*, de acuerdo con lo argumentado en los fundamentos jurídicos anteriores de esta Sentencia, es un bien jurídico constitucionalmente protegido por el artículo 15 de nuestra norma fundamental».

Del examen de la jurisprudencia hasta aquí examinada se deduce, por tanto, que la vida humana comienza y es una realidad desde el inicio mismo de la gestación, y que los nacidos son los únicos titulares del derecho fundamental a la vida, sin que quepa extender esta titularidad a los *nascituri*. Porque, si bien la vida del *nasciturus* goza inequívocamente, a juicio de nuestro más Alto Tribunal, de la protección otorgada por el artículo 15 de nuestra Constitución, sin embargo, no cabe concluir, entre otras interpretaciones posibles en torno a dicho precepto, que el *nasciturus* tenga un derecho a la vida de carácter absoluto, es decir, con idéntico alcance que el referido a las personas ya nacidas.

Al hilo de esta afirmación, cabe matizar que el propio Tribunal Constitucional, en sentencia citada posteriormente, se pronuncia en torno a la viabilidad o no de los embriones, especificando que «viable» es adjetivo cuyo significado describe el diccionario como «capaz de vivir», y que, aplicado a un embrión, su caracterización como no viable hace referencia a su incapacidad para desarrollarse hasta dar lugar a un ser humano, es decir, a una persona en el fundamental sentido del artículo 10.1 de la Constitución Española.

En un plano de mayor concreción, el Tribunal Constitucional se refiere con la expresión «no viable», a los embriones que nunca van a nacer en el sentido de llevar una propia vida independiente de la madre, por lo que no cabe otorgarles el carácter de *nascituri*.

Parece oportuno, en conexión con lo anterior, traer nuevamente a colación el informe de la Comisión Nacional de Reproducción Asistida, que dedica un amplio espacio al debate sobre el problema de la acumulación de preembriones sobrantes de la fecundación *in vitro*, proponiendo, una vez asegurado que los preembriones sobrantes no pueden ser transferidos y ante la alternativa de su destrucción, la utilización de los mismos con fines de investigación.

O, dicho de otro modo, ante una realidad problemática como la acumulación de un gran número de preembriones crioconservados y sobrantes de la fecundación *in vitro*, no todos ellos susceptibles de ser transferidos al útero materno y por tanto no viables, es decir, sin posibilidad de nacer tal y como se caracteriza este término en la doctrina constitucional anteriormente reseñada, la Ley 45/2003, ante ese elevado número de preembriones sin destino legal, autoriza su utilización con fines de investigación y, cuando ello no sea posible, permite su descongelación sin otros fines.

Pero, conviene señalar además, que el Tribunal Constitucional no solamente ha perfilado los rasgos esenciales que configuran el derecho a la vida sino que, de forma más específica, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto precisamente con-

tra la totalidad de la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida, declaraba en su Sentencia n.º 116/1999, de 17 de junio:

«En efecto, si el artículo 15 CE, reconoce como derecho fundamental el derecho de todos a la vida, derecho fundamental del que, como tal y con arreglo a la STC 53/1985, son titulares los nacidos, sin que quepa extender esta titularidad a los *nascituri* [STC 212/1996 (FJ 3)], es claro que la Ley impugnada, en la que se regulan técnicas reproductoras referidas a momentos previos al de la formación del embrión humano, no desarrolla el derecho fundamental a la vida reconocido en el artículo 15 de la Constitución Española».

Por su parte, el fundamento jurídico 5º de la misma Sentencia añade:

«... se nos dice, en sustancia (...) que la Ley 35/1988, vulnera el contenido esencial del derecho a la vida (artículo 15 CE) (...) Añaden los Diputados recurrentes que esta conculcación del derecho a la vida del artículo 15 CE resulta, si cabe, más significativa, en atención a los diversos textos internacionales de protección de los derechos humanos que, con arreglo al artículo 10.2 CE, informan la interpretación de las normas reguladoras de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Ahora bien, tal como hemos recordado, (...) los no nacidos no pueden considerarse en nuestro ordenamiento constitucional como titulares del derecho fundamental a la vida que garantiza el artículo 15 de la Constitución, lo que, sin embargo, no significa que resulten privados de toda protección constitucional, pues, 'los preceptos constitucionales relativos a los derechos fundamentales y libertades públicas pueden no agotar su contenido en el reconocimiento de los mismos, sino que, más allá de ello, pueden contener exigencias dirigidas al legislador en su labor de continua configuración del ordenamiento jurídico, ya sea en forma de las llamadas garantías institucionales, ya sea en forma de principios rectores de contornos más amplios, ya sea, como enseguida veremos, en forma de bienes jurídicos constitucionalmente protegidos' [STC 212/1996 (FJ3)]. Esta es, justamente, la condición constitucional del *nasciturus*, según se declaró en la STC 53/1985 (FJ 7) y nos recuerda el citado fundamento jurídico 3º de la STC 212/1996, cuya protección implica, con carácter general, para el Estado el cumplimiento de una doble obligación; 'la de abstenerse de interrumpir o de obstaculizar el proceso natural de gestación, y la de establecer un sistema legal de defensa de la vida que suponga una protección efectiva de la misma y que, dado el carácter fundamental de la vida, incluya también, como garantía última, las normas penales'. Este es, en consecuencia, el marco constitucional desde el que procede enjuiciar los preceptos anteriormente enumerados, y a los que los recurrentes imputan la vulneración del contenido esencial del derecho fundamental a la vida (artículo 15 CE)».

Así pues, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 5º de esta Sentencia, deja nítidamente establecido que la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, no afecta al derecho fundamental a la vida reconocido en el artículo 15 de la Constitución Española, en la medida en que, en dicha Ley, se regulan técnicas de reproducción humana asistida referidas a momentos previos al de la formación del embrión humano, es decir, momentos en los

que todavía no se ha iniciado la titularidad del derecho fundamental a la vida, en los términos establecidos por la doctrina constitucional expuesta. Lo mismo cabe decir respecto a los puntos 1 y 2 de la disposición final primera, objeto de reproche, ya que se refieren al destino de los preembriones crioconservados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

E igualmente claro queda, en este fundamento, que la vida de los no nacidos no se halla privada de toda protección constitucional, en la medida en que implica para el Estado el cumplimiento de una doble obligación: la de abstenerse de interrumpir o de obstaculizar el proceso natural de gestación y la de establecer un sistema legal de defensa de la vida que suponga una protección efectiva de la misma. Estos dos mandatos no parecen guardar relación alguna con los supuestos concretos objeto de impugnación y contemplados en la disposición final primera, ya que, tal y como ha quedado sentado anteriormente, en esos dos supuestos se habla de preembriones sobrantes de la fecundación *in vitro* y no susceptibles de ser transferidos al útero materno y por tanto no viables, es decir, sin posibilidad de nacer.

En el marco de las obligaciones atribuidas a los poderes públicos es necesario también destacar el contenido del fundamento 6º de la Sentencia que venimos analizando cuando, al referirse al principio rector establecido en el artículo 44.2 de la Constitución Española, señala que:

«Conviene tener en cuenta en el examen de los preceptos antes indicados que, mediante la regulación en ellos contenida, el legislador atiende al principio rector del artículo 44.2 de la Constitución, según el cual ‘Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general’, principio que a tenor del artículo 53.3 CE ha de informar la legislación positiva. Desde esta perspectiva constitucional no es función de este Tribunal establecer criterios o límites en punto a las determinaciones que, con apoyo en dicha directriz, pueda establecer el legislador, máxime en una materia sometida a continua evolución y perfeccionamiento técnico, siempre, claro es, que las determinaciones legales no entren en colisión con mandatos o valores constitucionales».

Por otra parte, en relación con lo que anteriormente anticipábamos en torno a la viabilidad o no de los preembriones sobrantes de la fecundación *in vitro* y su utilización con fines de investigación, parece oportuno traer a colación la doctrina recogida en el fundamento jurídico 9º de esta misma Sentencia, en el que se afirma lo siguiente:

«Es evidente que la Ley en ningún caso permite la experimentación con preembriones viables, como tampoco más investigación sobre ellos que la de carácter diagnóstico, o de finalidad terapéutica o de prevención. Esta apreciación es fundamental en orden a examinar la conformidad de este sistema de requisitos a las exigencias de protección jurídico-constitucional que se derivan del artículo 15 CE, por cuanto descartada -incluso por los recurrentes- que la investigación con finalidad diagnóstica, terapéutica o preventiva pueda suponer infracción alguna del artículo 15 CE, el resto de las hipótesis a que se refiere la Ley sólo resultan permitidas en la medida en que tengan por objeto preembriones no viables, o sea, incapaces de vivir en los términos precisados por

la STC 212/1996; es decir: aplicado 'a un embrión humano, su caracterización como 'no viable' hace referencia concretamente a su incapacidad para desarrollarse hasta dar lugar a un ser humano, a una 'persona' en el fundamental sentido del artículo 10.1 CE. Son así, por definición, embriones o fetos humanos abortados en el sentido más profundo de la expresión, es decir, frustrados, ya en lo que concierne a aquella dimensión que hace de los mismos un 'bien jurídico cuya protección encuentra en dicho precepto constitucional (artículo 15 CE) fundamento constitucional' [STC 53/1985 (FJ5)], por más que la dignidad de la persona pueda tener una determinada proyección en determinados aspectos de la regulación de los mismos ... [STC 212/1996 (FJ5)].

No siendo los preembriones no viables ('abortados en el sentido más profundo de la expresión') susceptibles de ser considerados, siquiera, *nascituri*, ni las reglas que examinamos ni las ulteriores del artículo 17 (relativo a los preembriones ya abortados, a los muertos y a la utilización con fines farmacéuticos, diagnósticos o terapéuticos previamente autorizados de preembriones no viables) pueden suscitar dudas desde el punto de vista de su adecuación al sistema constitucionalmente exigible de protección de la vida humana».

Por último, y a mayor abundamiento, el propio Tribunal Constitucional, en Sentencia n.º 212/1996, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la totalidad de la Ley 42/1988, de 28 de diciembre, sobre donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos, estableció, en su fundamento jurídico 5º que:

«La regulación que en la Ley se contiene de la donación y utilización de embriones y fetos humanos parte de un presupuesto fundamental, implícito pero no por ello menos constante, cual es el carácter, cuando menos, no viable de dichos embriones (...) La Ley parte, por tanto, de una situación en la que, por definición, a los embriones y fetos humanos no cabe otorgarles el carácter de *nascituri* toda vez que eso es lo que se quiera decir con la expresión 'no viable', que nunca van a 'nacer', en el sentido de llevar una propia 'vida independiente de la madre' (STC 53/1985, fundamento jurídico 5º). Puede decirse así, que la Ley se enfrenta con la realidad de la existencia de embriones y fetos humanos, ya sea muertos o no viables, susceptibles de utilización con fines diagnósticos, terapéuticos, de investigación o experimentación pretendiendo abordar en todo caso esta realidad de modo acorde con la dignidad de la persona. Las puntuales referencias a fetos humanos viables van todas ellas dirigidas, en principio, a preservar su viabilidad, es decir, a prevenir o evitar que ésta pueda frustrarse».

QUINTO. La segunda y tercera de las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad concretan su petición en el inciso final del párrafo primero de la disposición final primera de la Ley cuestionada, en el que textualmente se dice «... o proceder a su descongelación sin otros fines», por entender que vulnera el artículo 15 de la Constitución Española. Sostienen los solicitantes de recurso que, conforme a la STC 212/1996, el *nasciturus* está dotado de cierta protección que deriva del artículo 15 de la Constitución, «protección que no da la descongelación sin otros fines» contemplada en el párrafo primero de la disposición final que se pretende recurrir.

Añaden además que, una vez sentado que la descongelación sin otros fines, ofertada como opción a las parejas progenitoras por la disposición cuestionada, no se compeadece con el artículo 15 de la Constitución, por ser contraria al mismo en cuanto supone «una muerte inútil del preembrión», en cambio sí resulta acorde con el texto constitucional la investigación con las estructuras biológicas obtenidas en el momento de la descongelación, según la dicción literal del fundamento jurídico 9º de la STC 116/1999.

SEXTO. Las dos últimas solicitudes de recurso, concretan su petición de inconstitucionalidad en el inciso final del párrafo primero de la tantas veces citada disposición final primera de la Ley cuestionada, en el que literalmente se dice «...o proceder a su descongelación sin otros fines». Como quiera que el reproche relativo a este inciso ha sido suficientemente analizado, desde una perspectiva constitucional, al estudiar las alegaciones de la primera de las solicitudes de recurso -que aludía a las opciones tercera y cuarta de las contempladas en el punto 1 de la disposición final tantas veces citada, es decir, las referidas tanto a la posibilidad de utilizar estructuras biológicas obtenidas en el momento de la descongelación con fines de investigación, como a su descongelación sin otros fines-, hemos de remitirnos necesariamente a lo expuesto en el fundamento tercero de la presente resolución en relación con el inciso tachado de inconstitucionalidad.

SÉPTIMO. A la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional en la que se caracterizan los rasgos esenciales que configuran el derecho a la vida y el contenido esencial de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, y a la vista así mismo de los pronunciamientos constitucionales referidos a la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, parcialmente modificada por la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, en los que queda claramente establecido que dicha Ley no afecta al derecho fundamental a la vida, toda vez que se refiere a momentos previos a la formación de embriones humanos, cabe concluir que la disposición final primera de la Ley cuestionada no vulnera los preceptos constitucionales invocados por los solicitantes de recurso, toda vez que los dos últimos incisos recogidos en su punto 1º se refieren a preembriones sobrantes de la fecundación *in vitro*, no susceptibles de ser transferidos al útero materno, y por tanto no viables, es decir, sin posibilidad de nacer, tal y como se caracteriza este término en la doctrina constitucional.

Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social

La petición de inconstitucionalidad se centra en que la disposición cuestionada, al establecer que la percepción de las asignaciones económicas por hijo, o acogido minusválido a cargo, mayor de 18 años, con un grado de minusvalía igual o superior al 65% resulta incompatible con la condición, por parte del hijo, de pensionistas de orfandad, con 18 o más años e incapacitado para todo trabajo, conculcaría el artículo 14 de la Constitución Española de 1978 en cuanto supone «una clara discriminación del colectivo de las personas discapacitadas». Igualmente la solicitante de recurso considera que la Ley objeto de reproche constitucional reconoce que contiene una medida restrictiva de derechos individuales, impidiendo su aplicación con carácter retroactivo.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El examen de la presunta inconstitucionalidad alegada por la solicitante de recurso requiere, en primer término, recordar la normativa aplicable tanto a la asignación económica por hijo a cargo, como a la pensión de orfandad. La primera, fue regulada con carácter general mediante la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen, en la Seguridad Social las prestaciones no contributivas. Dicha Ley vino a modificar sustancialmente las prestaciones familiares existentes hasta entonces, y a establecer nuevas prestaciones para mayores de 18 años, con una minusvalía no inferior al 65%.

Las prestaciones familiares por hijo a cargo se encuentran recogidas en los artículos 180 y siguientes del capítulo IX, título II, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, modificados por la Ley objeto de reproche constitucional. Específicamente en el artículo 184.3 se establecía, expresamente, la compatibilidad de la prestación por hijo a cargo mayor de 18 años, y con una minusvalía en grado igual o superior al 65%, con la percepción de la pensión de orfandad del sistema de la Seguridad Social.

Por su parte, la mencionada pensión de orfandad se halla regulada en el artículo 175.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como en diferentes disposiciones de aplicación y desarrollo, entre las que cabe mencionar la orden ministerial de 13 de febrero de 1967, por la que se establecen normas sobre las prestaciones de muerte y supervivencia.

SEGUNDO. La nueva Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, sobre la que recae el reproche de inconstitucionalidad, dispone, en su artículo 189.3, lo siguiente:

«La percepción de las asignaciones económicas por hijo o acogido minusválido a cargo, establecidas en el apartado 2, párrafos *b)* y *c)*, del artículo 182.bis será incompatible con la condición, por parte del hijo, de pensionista de invalidez o jubilación en la modalidad no contributiva, así como de pensionista de orfandad con 18 o más años e incapacitado para todo trabajo».

Ello significa que la citada disposición viene a establecer la incompatibilidad entre la percepción de las asignaciones económicas por hijo o acogido mayor de 18 años, con una minusvalía en grado igual o superior al 65%, y la condición, por parte del hijo, de pensionista de orfandad con 18 o más años e incapacitado para todo trabajo. No afecta, por tanto, a la compatibilidad entre la asignación económica por hijo menor de 18 años, o menor acogido a cargo, y la pensión de orfandad.

TERCERO. La solicitante de recurso centra su petición de inconstitucionalidad en que la Ley cuestionada, al establecer la repetida incompatibilidad entre la asignación económica por hijo o acogido minusválido a cargo, mayor de 18 años y con un grado de minusvalía igual o superior al 65%, y la pensión de orfandad de los mayores de esa edad incapacitados, viene a introducir una discriminación para este colectivo de personas discapacitadas. Basa su afirmación en los siguientes argumentos:

1. La ley cuestionada suprime la «discriminación positiva» reconocida en la legislación anterior a los discapacitados mayores de 18 años, en razón de las limitaciones que les afectan en el desarrollo de sus actividades.

2. La incompatibilidad de las asignaciones familiares por hijo o acogido minusválido a cargo y la pensión de orfandad resulta, además, discriminatoria porque va en perjuicio, precisamente, de los más necesitados, lo que vulneraría el artículo 14 de la Constitución Española.
3. Tal y como dispone la nueva Ley, la incompatibilidad se aplica a las situaciones nacidas a partir de 1 de enero de 2004, con lo que, de forma implícita, «el legislador está reconociendo que se trata de una medida restrictiva de derechos individuales, por lo que impide la aplicación retroactiva de la norma, para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 9.3 de la Constitución Española».

CUARTO. En cuanto a la primera de las alegaciones formuladas por la solicitante de recurso, relativa a que la norma tachada de inconstitucional suprime la «discriminación positiva», recogida en la legislación anterior, en favor de los discapacitados mayores de 18 años, cabe señalar que el artículo 14 de la Constitución Española, al establecer el derecho a la igualdad, reconoce efectivamente el derecho a no sufrir discriminaciones, pero no el derecho a imponer o exigir discriminaciones positivas o inversas en el trato, tal y como dejó sentado el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 48/1999, de 21 de febrero.

Efectivamente, en el fundamento jurídico quinto de dicha Sentencia, nuestro más alto tribunal estableció nítidamente que «el artículo 14 de la Constitución reconoce el derecho a no sufrir discriminaciones, pero no el hipotético derecho a imponer o exigir diferencias de trato».

Es decir, aun en aquellos casos en los que se admita la desigualdad de los supuestos de hecho que pudiera determinar una discriminación positiva, ello no es causa suficiente para afirmar la obligatoriedad de un tratamiento normativo desigual, en base a una mejor realización de la igualdad sustancial que debe perseguir toda norma.

QUINTO. En la segunda de las afirmaciones aducidas para solicitar el recurso, la interesada sostiene que «si, de la aplicación de esta asignación familiar, se deduce que la situación de partida es la misma entre discapacitados y no discapacitados, la incompatibilidad de esta asignación con la pensión de orfandad para discapacitados resulta discriminatoria, ya que no hay razón que justifique este trato desigual entre ambos tipos de huérfanos, en perjuicio precisamente de los más necesitados».

La intrincada redacción de este párrafo no facilita la comprensión de su significado, lo que no obsta, en cualquier caso, para que quepa afirmar que todo reproche de discriminación, en relación con el contenido de una norma, requiere ineludiblemente la comparación entre dos situaciones idénticas. En efecto, tal y como tiene reiteradamente establecido el Tribunal Constitucional:

«... 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» [por todas, S TC 76/1990, FJ 9.A); y 214/1994, FJ 8.B)].

Pues bien, llegado este punto, conviene recordar los supuestos que contempla el marco normativo aplicable a la cuestión que venimos examinando, por si, de la comparación entre ellos, pudiera deducirse la existencia de algún tipo de discriminación:

1. En cuanto a los menores de 18 años, la nueva norma mantiene, en su artículo 182.2, la compatibilidad entre la asignación económica por hijo a cargo y la pensión de orfandad, condicionando, eso sí, el reconocimiento de aquella prestación a los menores no minusválidos, a que los ingresos anuales de éstos, incluida la pensión de orfandad, no superen el límite legalmente establecido, límite no aplicable a quienes tengan la condición de discapacitados. Dado por tanto que, en este caso, no existe incompatibilidad entre las prestaciones aludidas, no cabe suponer que ésta sea la situación a la que la interesada alude en su solicitud de recurso.
2. En lo que afecta a la asignación económica por hijo o acogido minusválido a cargo, mayor de 18 años, incompatible, según el artículo 189.3 de la norma cuestionada, con la pensión de orfandad para mayores de dicha edad e incapacitados para todo trabajo, cabe señalar que el hecho de que la Ley establezca esta incompatibilidad no implica necesariamente la existencia de una discriminación en relación con los titulares de las referidas pensiones de orfandad. En efecto, siendo los regímenes jurídicos aplicables a cada una de estas dos prestaciones totalmente distintos, no cabe afirmar que resulte discriminatorio que los mecanismos de protección, dispensados en cada uno de esos dos supuestos, sean diferentes.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que la diferencia de trato no constituye en todo caso una discriminación vedada por el artículo 14 de la Constitución y que, para que se produzca la misma, no es suficiente alegar «cualquier diferencia de trato establecida por la Ley» (STC 49/1982, FJ2º).

El principio de igualdad significa, por tanto, en consonancia con los fundamentos jurídicos sostenidos reiteradamente por el Tribunal Constitucional, que, a supuestos de hecho idénticos deben serles de aplicación consecuencias jurídicas que también sean iguales, y que, para introducir diferencias entre los supuestos de hecho, tiene que haber una justificación suficiente de esas diferencias que resulte al propio tiempo fundada y razonable.

Es decir, las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente prohibida, ya que el artículo 14 de la Constitución 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).

Diversidad, por tanto, no es discriminación ni es situación que por sí sola contravenga el artículo 14 de la Constitución, como ha venido manteniendo repetidamente nuestro más alto tribunal. Así, en el Auto 301/1985, el Tribunal Constitucional específicamente sostiene que el legislador puede «diferenciar los efectos jurídicos que haya que extraer de supuestos de hecho disímiles, en atención a la constitución de fines constitucionalmente lícitos». Precisamente este fundamento justifica, por ejemplo, que el legislador haya querido establecer las asignaciones económicas por hijo, o acogido, minusválido a cargo, en favor de los discapacitados.

SEXTO. Finalmente, en lo que se refiere a la posible vulneración del artículo 9.3 de la CE, la solicitante del recurso, al afirmar que el propio legislador reconoce «que se trata de una medida restrictiva de derechos individuales, por lo que impide la aplicación retroactiva (de la ley), para dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artí-

culo 9.3 CE», está diciendo, implícitamente, que no existe la vulneración aducida puesto que el legislador no aplica la ley con carácter retroactivo.

Por su parte, la doctrina del Tribunal Constitucional, en sus 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, añadiendo que tampoco se vulnera el principio de seguridad jurídica, porque las modificaciones introducidas por las normas están en el ámbito de la potestad legislativa que no puede permanecer inerte o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone.

En definitiva, cabe resumir la posición del Tribunal Constitucional en relación con la supuesta vulneración del referido artículo 9.3, en lo que se refiere al alcance de la aplicación retroactiva de una norma «restrictiva de derechos individuales», de la siguiente forma:

«El cambio de régimen jurídico que se denuncia no supone la supresión de ninguna prestación ya consolidada. Por otra parte, la reducción progresiva de prestaciones no afecta a las ya percibidas o devengadas. Tampoco están en cuestión las expectativas de actualización de las prestaciones presentes derivadas de los medios económicos aportados por los mutualistas» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ10).

SÉPTIMO. Sentado, en los fundamentos jurídicos precedentes, que la disposición cuestionada no vulnera los artículos 14 y 9.3 de la Constitución Española, alegados por la solicitante de recurso, cabe concluir que el reproche de inconstitucionalidad contra la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, carece de fundamento.

Ello no obsta para que el Defensor del Pueblo comparta la lógica preocupación de la solicitante de recurso, por la merma económica que la aplicación de la Ley cuestionada pudiera originar en el colectivo de personas discapacitadas. Pues bien, la aprobación del Real Decreto 364/2004, de 5 de marzo, de mejora de las pensiones de orfandad a favor de minusválidos, ha venido a dar una respuesta favorable a la preocupación anteriormente reseñada.

En efecto, a través de esta norma se pretende, tal y como señala su exposición de motivos, mantener el nivel de cobertura social de las personas discapacitadas, en especial, cuando concurre la doble circunstancia de minusvalía grave y orfandad, dentro de los objetivos establecidos en el recientemente aprobado II Plan de Acción para Personas con Discapacidad. Dentro de dichos objetivos se establece una mejora en la cuantía de dichas pensiones, en aquellos casos en que el huérfano tenga más de 18 años y acredite una minusvalía importante.

Así, el artículo único del mencionado Real Decreto 364/2004, de 5 de marzo, dispone lo siguiente:

«En los casos de huérfanos, mayores de 18 años e incapacitados para todo trabajo que, a su vez, acrediten los requisitos establecidos para acceder a la asignación económica por hijo minusválido a cargo mayor de 18 años, la cuantía de la pensión de orfandad, que resulte de aplicar lo previsto en el párrafo anterior y una vez garantizado el complemento a mínimo que, en su caso,

podiera corresponder, se incrementará con el importe, en cómputo anual, de la asignación que, en cada ejercicio económico, esté establecida a favor del hijo a cargo mayor de 18 años, en función del grado de minusvalía acreditado. Dicho incremento no se tomará en consideración a los efectos de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 de este artículo».

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Aun cuando el solicitante de recurso menciona al artículo 23 de la ley 57/2003 como causante de la inconstitucionalidad alegada, conviene precisar que no es éste el precepto que contiene la regulación que se cuestiona, sino el 126; y, además, que la numeración de estos preceptos y, por tanto, los preceptos mismos no pertenecen a la Ley 57/2003, sino a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada a la misma -ahora sí- por la reiteradamente citada Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Es el artículo 126 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, que queda incluido en el nuevo Título X que adiciona a ésta la Ley 57/2003 y en el que se establece el régimen de organización de los municipios de gran población (más de 275.000 habitantes o capitales de provincia con más de 175.000, entre otros supuestos), el que autoriza a que el Alcalde pueda nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local «a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde», lo que el promovente del recurso considera contrario al artículo 140 de la Constitución.

SEGUNDO. Centrada así la cuestión, debe comenzarse el examen del precepto y su compatibilidad con la Constitución situando a éste en el contexto de las medidas modernizadoras del gobierno local que incorpora a nuestra legislación sectorial la cuestionada Ley 57/2003, y tomando nota de las razones por las que el legislador ha decidido la fórmula concreta que el solicitante de recurso cuestiona.

La Junta de Gobierno Local es un órgano de nuevo cuño que el legislador incorpora a la organización y funcionamiento de las entidades locales sustituyendo a la clásica y tradicional Comisión de Gobierno. Según el artículo 20 del texto reformado de la Ley de Bases del Régimen Local, en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno, existirá una Junta de Gobierno Local que estará integrada -según precisa el artículo 23- por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta al Pleno.

Con el cambio de nombre de la Comisión de Gobierno por la nueva denominación de Junta de Gobierno Local, la ley pretende destacar -según pone de manifiesto su exposición de motivos- la «naturaleza ejecutiva» de dicho órgano, en contraposición al

«carácter político» del Pleno, el cual se configura «como un órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de la adopción de las decisiones estratégicas». Pues precisamente para reforzar el perfil «ejecutivo» de la Junta de Gobierno Local en los municipios de «gran población» es por lo que el legislador contempla la posibilidad de que se incorporen a la misma y hasta un máximo de un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde, personas que no ostenten la condición de concejales, dándole a este órgano así una configuración «totalmente incardinable en el modelo legal europeo de gobierno local, diseñado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados locales «pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos»».

Se trata, pues, de una modificación normativa tendente a la modernización y mejora del gobierno de las corporaciones locales, reforzando el carácter ejecutivo de un órgano al que se le encomienda el desarrollo y ejecución de las decisiones políticas y estratégicas adoptadas por el Pleno de la Corporación y cuya composición se abre a la incorporación de técnicos y expertos que puedan contribuir con su competencia y su experiencia a que dicho órgano desempeñe mejor su labor en aquellos supuestos en que la gestión es inevitablemente compleja, como ocurre en los municipios de «gran población».

TERCERO. El promovente de la solicitud de recurso considera que esta posibilidad abierta por el legislador resulta contraria a lo establecido en el artículo 140 de la Constitución. Este precepto, por lo que aquí interesa dice: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales».

A juicio del solicitante -quien, por otra parte, no razona desde un punto de vista jurídico su conclusión- la posibilidad de incorporación de personas que no ostentan la condición de concejales a la Junta de Gobierno Local es incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada y con la previsión de que el gobierno y administración de los municipios sea ejercido por los respectivos Ayuntamientos.

En cuanto a la autonomía local, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que dicha autonomía tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 de la Constitución, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; más allá de ese contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional (SSTC 84/82, 170/89 y 46/92, entre otras). Ese contenido mínimo que resulta indisponible para el legislador no está precisado en el texto constitucional porque en él no se asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino únicamente la preservación de una institución (la autonomía local y el gobierno y administración por Alcalde y Concejales) en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Pues bien, dicha garantía institucional «es desconocida» - dice el Tribunal Constitucional- cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» [STC 32/81 (FJ 3)].

De esta doctrina constitucional se deduce claramente que el legislador puede proceder a la regulación de la organización y funcionamiento de las corporaciones locales con un amplio margen de libertad, siempre y cuando respete esas características esenciales de las instituciones de gobiernos locales en razón de las que cabe reconocer en los municipios la autonomía para la gestión de los intereses propios que les reconoce la Constitución y la representatividad de sus órganos de administración y gobierno en razón de la presencia mayoritaria y decisoria de los cargos electivos que los integran.

La reforma legal que aquí se cuestiona en modo alguno contradice a la Constitución, ya que ni pone en entredicho la autonomía de los municipios ni encomienda su gobierno y administración a órganos en los que las decisiones queden en manos de personas que no ostenten la condición de Alcalde y Concejales. Por una parte, ya se ha visto que las decisiones políticas fundamentales y las de carácter estratégico para la gestión de los intereses propios del municipio están reservadas al Pleno, que está constituido por el Alcalde y los Concejales. La lectura del texto actual de los artículos 122 y 123 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, en los que se regula la organización y las atribuciones del Pleno despeja cualquier duda al respecto. Por otro lado, la Junta de Gobierno Local se configura como un órgano de carácter esencial y meramente «ejecutivo», es decir, como un órgano al que se le encomienda la puesta en práctica de las decisiones políticas y estratégicas previamente acordadas por el Pleno. Además, las decisiones que adopte la Junta de Gobierno Local, aun cuando sean de carácter ejecutivo y subordinadas a la voluntad política expresada por el Pleno, dependerán siempre de la voluntad del Alcalde y los Concejales integrantes de la misma, puesto que la Ley limita la participación de personas que no ostenten la condición de concejal hasta un máximo de un tercio del número total de concejales integrantes de la misma (artículo 126.2, segundo párrafo).

Todo ello, a juicio de esta Institución, no sólo no contradice al artículo 140 de la Constitución sino que traslada al ámbito local lo que es realidad y práctica habitual en la gestión de cualquier entidad social mínimamente compleja. Sin ir más lejos, el Estado democrático y representativo de Derecho, para ser reconocible como tal, no exige en absoluto que los integrantes del órgano superior del Poder Ejecutivo —el Gobierno— tengan la condición de electos, ya que esta condición se exige únicamente a los integrantes del Poder Legislativo, que es quien manifiesta la voluntad del titular de la soberanía popular y quien adopta las decisiones políticas y estratégicas fundamentales. Pero quien las pone en práctica, quien «ejecuta» las decisiones del Parlamento, es el Gobierno, fundamentalmente a través de la Administración pública, y a ese órgano ejecutivo no se le exige en absoluto que sus miembros tengan la condición de parlamentarios electos.

Así pues, y según cabe concluir de lo expuesto, tanto sobre la base de la doctrina constitucional mencionada como en razón de los restantes argumentos expresados en este y los anteriores fundamentos, no parece que existan motivos de fondo que permitan atender a la solicitud de interposición de recurso que formula el Secretario General del Sindicato Colectivo de Funcionarios Públicos «Manos Limpias» contra la previsión legal de que personas que no ostenten la condición de concejales puedan ser nombrados miembros de la Junta de Gobierno Local.

Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

El día 20 de enero de 2004, un ciudadano presentó un escrito en el que solicitaba se interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 313.1.d) de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Según la persona que presentó la solicitud, el legislador en ese artículo había conculcado el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos prescrito en el artículo 23.2 de la Constitución, al haber excluido de forma arbitraria a aquellos profesores universitarios que habían ejercido dignamente de forma efectiva sus funciones como tales. Añadía que aunque el legislador tiene un amplio margen para regular las pruebas de selección, esa libertad del legislador debe quedar limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias. En el presente caso se crea una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los distintos posibles concursantes que quieran acceder a la carrera judicial, por cuanto se discrimina, sin puntuar en absoluto a aquellos profesores universitarios que habían ejercido dignamente de forma efectiva sus funciones como tales profesores universitarios.

Según la persona que presentó la solicitud de recurso, no considerar los servicios prestados en la Universidad, sólo por no tener la categoría funcional de profesor catedrático o profesor titular, era totalmente ajeno al concepto de mérito y capacidad. Terminaba su escrito el solicitante del recurso, considerando que el artículo 313.1.d) era discriminatorio, por injustificado, irracional, desproporcionado e incongruente.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En opinión de la Asociación de Jueces Sustitutos y Magistrados Suplentes, la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el artículo 401 de dicha Ley vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución y todos los tratados internacionales que lo desarrollan, especialmente en materia de igualdad laboral y asociacionismo. El motivo central de tal inconstitucionalidad se centra en el término «carrera judicial» que aparece en el artículo antes citado y que permite por ello que el derecho de libre asociación profesional de jueces y magistrados, en los términos y con las funciones que señala ese artículo, sólo pueda ser desarrollado por los que forman parte de la «carrera judicial» quedando por tanto fuera de ese tipo de asociaciones profesionales los jueces sustitutos y los magistrados suplentes.

SEGUNDO. En apoyo de su solicitud la Asociación de Jueces Sustitutos y Magistrados Suplentes utiliza, entre otros documentos, la sentencia dictada el 7 de marzo de 2003 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en la que se anuló un acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de fecha 21 de marzo de 2001 en el que se denegó la inscripción en el Registro de Asociaciones de Jueces y Magistrados de la Asociación que ahora acude a esta Institución.

En relación con el contenido de esa sentencia debe decirse que la misma responde a la situación jurídica existente en el momento en que fue dictada, es decir su fundamento esencial se apoya en el artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ese precepto el 7 de

marzo de 2003, literalmente establecía en su párrafo primero que: «De acuerdo con lo establecido en el artículo 127 de la Constitución, se reconoce el derecho de libre asociación profesional de jueces y magistrados, que se ejercerá de acuerdo con las reglas siguientes...». Como acertadamente se indica en la sentencia del Tribunal Supremo el artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, «en ningún caso limita la aplicación del régimen asociativo a los magistrados y jueces de carrera, sino que en todo momento se refiere a asociaciones de jueces y magistrados...». En definitiva la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2003, no puede ser utilizada como argumento para valorar la constitucionalidad o no del actual artículo 401 en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, toda vez que aquella sentencia lo que abordaba era la validez de un acto jurídico del Consejo General del Poder Judicial dictado al amparo del artículo 401 de la citada Ley, cuyo contenido difiere de manera sustancial de lo que hoy dispone ese precepto.

TERCERO. El punto esencial que debe ser debatido desde el punto de vista de la Constitución es el que se refiere a la inclusión de las palabras «carrera judicial» dentro del artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin lugar a dudas tal inclusión hace inviable que la Asociación de Jueces Sustitutos y Magistrados Suplentes, pueda ser considerada como asociación profesional en los términos previstos en ese artículo, ya que los componentes de esa Asociación no son miembros de la carrera judicial. El problema jurídico que plantea la solicitud presentada por la mencionada Asociación se concentra en la siguiente pregunta: ¿puede el legislador introducir en la Ley Orgánica del Poder Judicial las palabras «carrera judicial» para delimitar a los jueces y magistrados que pueden asociarse profesionalmente? La respuesta a tal pregunta debe partir del contenido del artículo 127.1 de la Constitución, en ese artículo se establece que «los Jueces y Magistrados, así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales».

Ese artículo supone una excepción a la regla general de libertad de sindicación —contenido en el artículo 28.1 en relación con el artículo 7 de la Constitución—, al mismo tiempo supone también el crear un derecho de asociación «especial» y diferente del que con carácter general se define en el artículo 22 de la Constitución. El artículo 127.1 de la Constitución está previendo un tipo de asociación de carácter corporativo —dado su carácter profesional, impuesto por la Constitución—, que se aproxima más a fórmulas organizativas propias de los colegios profesionales que al significado profundo del derecho de asociación, en definitiva más próxima al artículo 36 y al artículo 52 que al artículo 22, todos de la Constitución.

El mandato de la Constitución, fue claro, será la ley la que establezca «el sistema y modalidades de asociación profesional», es por tanto el legislador quien asumiendo las funciones que le corresponden puede y debe decir cómo los jueces, magistrados y fiscales se pueden asociar de manera profesional. Esa ley deberá ante todo y por encima de todo respetar y garantizar el contenido mínimo del derecho de asociación que reconoce el artículo 22 de la Constitución, y que es una garantía mínima del derecho de asociación reconocible en cualquier modalidad asociativa, o dicho con otras palabras, un límite que no puede desconocerse. En este sentido puede decirse que la Asociación de Jueces Sustitutos y Magistrados Suplentes, puede como tal Asociación ejercer funciones —así lo viene haciendo— al amparo de la previsión normativa que contiene el artículo 22 de la Constitución (régimen general previsto en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre).

La introducción de las palabras «carrera judicial» en el artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por supuesto que clarifican y afectan de manera importante a la configuración que ese artículo hace del asociacionismo profesional de jueces y magistrados, pero tal opción legislativa en el caso concreto que ahora se estudia es legítima y constitucionalmente correcta, ya que respetan el contenido esencial que el derecho de asociación tiene reconocido en el artículo 22 de la Constitución. Además el legislador al introducir las palabras «carrera judicial», para definir a quiénes pueden formar parte de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, ha actuado en coherencia con lo dispuesto en el artículo 122.1 de la Constitución, en el sentido de que en dicho precepto también se cita a los «jueces y magistrados de carrera» a la hora de referirse al estatuto jurídico de los mismos.

Los instrumentos internacionales que se citan por la Asociación de Jueces Sustitutos y Magistrados Suplentes (Pacto Internacional de Derechos Sociales, Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 111, 117 y 151 y la Directiva Europea 99/70/CE) se refieren a aspectos relacionados con el derecho de todo trabajador a sindicarse o a asociarse pero en modo alguno regula como debe de legislarse sobre el asociacionismo de jueces y magistrados.

A la vista de todo lo anterior, esta Institución estima que el artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la redacción que le ha dado la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre no afecta a los artículos 14, 22, 33, 28, 118 y 127 de la Constitución.

Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal

En un escrito recibido el día 15 de marzo de 2004, el Parlamento de Navarra solicitó del Defensor del Pueblo que el mismo interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra el procedimiento utilizado para la aprobación de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.

Dicho Parlamento en el citado escrito indicaba su rechazo ante la aprobación de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal, por considerar que el procedimiento seguido para tipificar penalmente determinadas conductas constituía un fraude a las disposiciones constitucionales sobre procedimiento legislativo y hurtaba el debate de los representantes de los ciudadanos, imponiendo de forma abusiva el rodillo parlamentario del Partido Popular.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En la documentación recibida del Parlamento de Navarra, no se menciona de manera expresa la ley por la que se solicita del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, si bien por el contenido del acuerdo adoptado y teniendo en cuenta los motivos de posible inconstitucionalidad que aparecen en el mismo, cabe deducir que se trata de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.

A juicio del Parlamento de Navarra el procedimiento seguido para tipificar penalmente determinadas conductas constituye un fraude a las disposiciones constitucionales sobre procedimiento legislativo y hurta el debate de los representantes de los ciudadanos imponiendo de forma abusiva el rodillo parlamentario del partido mayoritario.

SEGUNDO. En la tramitación de la referida Ley Orgánica, y según ha podido conocer esta Institución con ocasión de la solicitud de interposición de otro recurso de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano a título individual, la Mesa del Senado admitió a trámite como simples enmiendas al Proyecto de Ley de Arbitraje, lo que realmente era una iniciativa legislativa que nada tenía que ver con la referida Ley de Arbitraje.

El problema expuesto ha sido ya abordado por el Tribunal Constitucional, entre otras en sus sentencias números 99/1987 y 1404/1989. Según el citado Tribunal —sentencia 99/1987-, no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad.

Es cierto que tanto el Reglamento del Congreso (artículo 31.1, 4.º, y 2) como el del Senado (artículo 36.1 c) y 2) atribuyen a las respectivas Mesas la facultad de calificar con arreglo al Reglamento los «escritos y documentos de índole parlamentaria», pero es claro que esta calificación sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documentos haya hecho cuando efectivamente puede apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario y sólo en esta medida podría ser eventualmente impugnada ante este Tribunal Constitucional.

Las enmiendas introducidas en el Senado, tienen su cobertura legal en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 de la Constitución y 107 de su Reglamento. Los preceptos citados no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados. No ha existido por tanto ninguna vulneración desde el punto de vista constitucional a la tramitación que se dio a la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.

Por todo lo anterior, esta Institución estima que la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal, se ajustó plenamente al procedimiento legislativo y a los preceptos constitucionales que regulan tal materia.

Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal

El día 12 de febrero de 2004, un ciudadano presentó un escrito en el que solicitaba que se interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la tramitación parlamentaria dada a la Ley Orgánica 20/2003.

En opinión de la persona que solicitó la interposición del recurso de inconstitucionalidad se había infringido lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución, que establece la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, toda vez que la Mesa del Senado actuó arbitrariamente al admitir a trámite como simples

enmiendas al «Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje, por la que se modificaba la Ley Orgánica del Poder Judicial», lo que era realmente una iniciativa legislativa. En el escrito presentado se hacía constar que la Mesa del Senado, de conformidad con lo establecido en el apartado 1.c) del artículo 36 de su Reglamento, tenía el deber de calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria y decidir sobre su tramitación. La calificación que realizó fue según la persona que presentó el escrito arbitraria, ya que definió como de enmienda una iniciativa legislativa que era una proposición de ley orgánica.

Se añadía que se había vulnerado el apartado 1 del artículo 89 de la Constitución, al no respetarse el artículo 135 del Reglamento del Senado, precepto en el que se regula la tramitación de iniciativas legislativas por el procedimiento de urgencia. Según ese artículo el plazo para la presentación de enmiendas era de cuatro días a partir de la publicación del texto del proyecto o proposición de ley, sin embargo el plazo de presentación de enmiendas fue ampliado, al amparo de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 107 del Reglamento del Senado.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La posible vulneración del artículo 9 de la Constitución, como consecuencia de la tramitación parlamentaria realizada con la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal, ha sido ya abordada por el Tribunal Constitucional, con ocasión de pretensiones similares a la que ahora promueve el peticionario, entre otras en sus sentencias números 99/1987 y 1404/1989.

En definitiva, el problema de fondo que se plantea es que en opinión del solicitante se ha producido una grave distorsión en el método o sistema de producción legislativa al incluirse por la vía de enmienda una iniciativa que, finalmente, fue aprobada como Ley Orgánica. Se aprovechó la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de la Ley de Arbitraje para introducir en el Senado una serie de enmiendas, completamente ajenas a las materias que eran objeto de tramitación en la Ley de Arbitraje. A juicio de la persona que ha presentado la solicitud de recurso de inconstitucionalidad, la Mesa del Senado debió calificar tales enmiendas como de proposición de Ley Orgánica, al no hacerlo se cometió una actuación arbitraria que infringe lo establecido en el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución, ya que se alteró sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de las Cortes Generales.

Según el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de junio de 1987 (número 99/1987), no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad.

Es cierto que tanto el Reglamento del Congreso (artículo 31.1, 4.º y 2) como el del Senado (artículos 36.1.c) y 2) atribuyen a las respectivas Mesas la facultad de calificar con arreglo al Reglamento los «escritos y documentos de índole parlamentaria», pero es claro que esta calificación sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documentos haya hecho cuando efectivamente puede apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario y sólo en esta medida podría ser eventualmente impugnada ante este Tribunal Constitucional.

Las enmiendas introducidas en el Senado, tienen su cobertura legal en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 de la Constitución y 107 de su Reglamento. Los preceptos citados no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados. No ha existido por tanto ninguna vulneración desde el punto de vista constitucional a la tramitación que se dio a la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.

SEGUNDO. En cuanto a la violación del artículo 135 del Reglamento del Senado, por haber ampliado el plazo de presentación de enmiendas, no se aprecia que con esa decisión se haya vulnerado el apartado 1 del artículo 89 de la Constitución, toda vez que la decisión adoptada por la Mesa del Senado, tiene su encaje reglamentario en el apartado 6 del artículo 135, al admitirse que «La Mesa podrá acordar modificaciones en los plazos cuando así lo aconsejen las circunstancias de cada proyecto», se trata por tanto de una decisión asignada competencialmente a la Mesa del Senado, la cual según el artículo 36 del Reglamento del Senado, está específicamente habilitada para acordar este tipo de cuestiones; en definitiva la valoración para variar los plazos según lo aconsejen las circunstancias de cada proyecto, es una decisión soberana que sólo puede ser realizada por la citada Mesa.

Por todo lo anterior, esta Institución estima que la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal, se ajustó plenamente a lo dispuesto en la Constitución, no habiéndose vulnerado ni el artículo 9 ni el artículo 89 de dicha Ley fundamental.

Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud

El compareciente, en representación de un sindicato médico, solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 55/2003, por considerar que los artículos 48.3 y 58.2 podrían conculcar los artículos 9, 10, 40.2, 43.1 y 43.2 de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El interesado muestra su disconformidad con lo establecido en los artículos 48.3 y 58.2 de la Ley 55/2003, respecto al régimen de jornada complementaria y de descanso diario y semanal, por considerar que infringen el derecho constitucional a la salud laboral (artículo 40.2) y el derecho a la protección y prevención de la salud, que contempla el artículo 43 de nuestra norma suprema en sus apartados 1 y 2.

Dado que no se aportan argumentos doctrinales o jurisprudenciales para apoyar la pretendida conculcación de estos preceptos constitucionales por la Ley cuya declaración

de inconstitucionalidad se pretende, parece oportuno recordar que en el número 2 de su artículo 40 la Constitución Española prevé una triple actividad de los poderes públicos para el establecimiento de las condiciones necesarias, que garanticen la efectividad de los derechos laborales reconocidos en el artículo 35 de nuestra norma suprema y que el Tribunal Constitucional, en lo que atañe a la jornada de trabajo, ha venido sosteniendo la preeminencia de la ley sobre el convenio colectivo, de forma que los convenios colectivos, y no sólo los contratos, han de respetar necesariamente los límites concretos establecidos en la ley.

En concreto, en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/1990, de 20 diciembre, se afirma lo siguiente:

«En lo que atañe a la jornada de trabajo, y sin necesidad de hacer referencia al artículo 9.1 CE, la preeminencia de la Ley, por lo que hace a la fijación de límites a la misma, ha sido expresamente consagrada en el artículo 40.2 CE, de manera que los convenios colectivos, y no sólo los contratos de trabajo, han de respetar ineludiblemente el límite legal, en las condiciones establecidas por la propia Ley. Desde un plano más general, puede recordarse, no obstante, que en anteriores ocasiones este Tribunal ha señalado que la ley ocupa en la jerarquía normativa una superior posición a la del convenio colectivo, razón por la cual éste debe respetar y someterse a lo dispuesto con carácter necesario por aquélla, así como, más genéricamente, a lo establecido en las normas de mayor rango jerárquico (SSTC 58/1985, 177/1988 y 171/1989) deben respetar ineludiblemente las condiciones establecidas en la propia ley».

Igualmente el Tribunal Constitucional ha afirmado, en relación con esta cuestión, que no le corresponde a esta alta instancia dilucidar cuál debería ser la concreta jornada que habría de desempeñarse, ni el régimen de descansos que resultaría de aplicación, considerando que esta pretensión debe ser satisfecha por los órganos de la jurisdicción laboral y que, en todo caso, no se apreciaba que el establecimiento de un régimen especial de jornada y descansos para el personal sanitario fuera en sí mismo discriminatorio.

En los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la Sentencia 33/1991, de 14 de febrero, el Tribunal Constitucional se pronuncia en los siguientes términos, precisamente en un recurso de amparo presentado por un médico que trabajaba en una residencia sanitaria de la red de la Seguridad Social, por considerar que en la sentencia que había revocado la de instancia, favorable a sus pretensiones, se habría consagrado una situación de discriminación, como consecuencia de aplicar a los hechos las previsiones normativas recogidas en el Estatuto Jurídico del personal médico de la Seguridad Social y normas complementarias, en lugar de la regulación general sobre limitación de jornada y descanso que se contiene en el Estatuto de los Trabajadores:

«En efecto, en la mencionada STC 170/1988 se sostuvo sustancialmente lo que a continuación se relaciona. Es evidente que el contenido de los artículos 9 y 40.2 de la Constitución no puede ser preservado en vía de amparo, conforme a lo dispuesto en el artículo 53.2 de la propia Constitución y en el artículo 41.1 de la LOTC. Asimismo resulta no menos patente que no corresponde a este Tribunal dilucidar cuál debe ser la concreta jornada de trabajo del actor y su régimen de descanso, como se pide en la demanda, pues esa pretensión sólo puede

ser satisfecha por los órganos de la jurisdicción laboral, según se desprende con facilidad del artículo 117.3 de la Constitución. El recurso se reduce, pues, a resolver si la Sentencia dictada por el Tribunal Central de Trabajo vulnera o no el artículo 14 de la Constitución, al aplicar el artículo 31 del mencionado Estatuto de Personal, precepto que establece un régimen especial de guardias y servicios para el personal médico de la Seguridad Social distinto del que rige para otros colectivos de trabajadores.

A este respecto hay que señalar que es doctrina jurisprudencial reiterada de este Tribunal la de que la diferente regulación de las condiciones de trabajo para actividades laborales y profesionales distintas no contradice el artículo 14 de la Constitución cuando viene justificada en las peculiaridades de cada una de ellas. Así el recurrente singulariza un término de comparación muy amplio (el resto de los españoles sometidos a una relación laboral o de Derecho administrativo) que no se puede tener por homogéneo a efectos comparativos; la sujeción del actor y del personal médico de referencia a un especial Estatuto Jurídico responde a las peculiaridades que entraña la actividad de asistencia sanitaria y, por ello, no supone discriminación alguna. Por lo demás, el régimen de jornadas y descansos de este personal no está desprovisto de regulación legal, y si bien la prestación de guardias y servicios viene obligada por la necesidad de funcionamiento de las instituciones sanitarias, el tiempo en ellas invertido posee una contraprestación o compensación económica, según el artículo 164 del Reglamento de 7 de julio de 1972 y los correspondientes Reglamentos de Régimen Interior, sin que ello excluya que, en todo caso, deban respetarse unos razonables límites de tiempo de trabajo, ni se impida que, si el resultado alcanzado fuera excesivo o desproporcionado, el recurrente conserve su derecho a que pueda ser revisado judicialmente.

Por tanto este régimen reseñado, aunque posea ciertos defectos (como ya se señaló en la STC 170/1988, fundamentos jurídicos 2.º y 4.º), no es en sí mismo discriminatorio, ni menos aún lo es la resolución judicial que lo aplica y revoca lo resuelto en la instancia con fundamento en el artículo 1.3.a), del Estatuto de los Trabajadores (que excluye a este personal de su ámbito subjetivo) y en el artículo 31 del mencionado Estatuto de Personal y normas complementarias».

Es decir, que, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, el artículo 42.2 dispone que los poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, pero no precisa las medidas concretas a emplear, por lo que será la ley la que deba orientar los términos del compromiso de los poderes públicos a este fin.

En el mismo sentido, de la interpretación sistemática del artículo 43, apartados 1 y 2 y de aquellos otros preceptos constitucionales relacionados, en especial el 51.1, el 51.3, el 139.2 y el 149.1.1ª, se infiere la exigencia de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional, puesto que el derecho a la protección de la salud pertenece a todos los españoles y a todos debe garantizar el Estado la igualdad de las condiciones básicas para su ejercicio, pero, en lo que afecta al asunto que nos ocupa, este precepto constitucional no comprendería, a juicio de esta Defensoría, el ámbito de la protección de la salud labo-

ral, puesto que a este derecho se refiere el artículo 42, sino que más bien, *a sensu contrario*, la necesidad de la prestación de un servicio sanitario constante y permanente en todo el territorio del Estado, exigida por el desarrollo normativo del artículo 43, apartados 1 y 2, condiciona, sin duda, la regulación de la jornada y del descanso del personal al servicio del sistema público de salud.

SEGUNDO. Hechas las anteriores precisiones y centrándonos en el análisis de los restantes motivos de inconstitucionalidad aportados por el compareciente, se observa que los mismos se refieren a la supuesta conculcación por el Estatuto Marco del contenido de las directivas 93/104/CE del Consejo y 2000/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativas a la protección y salud de los trabajadores a través de la regulación de los tiempos de trabajo y del régimen de descansos, afirmándose en la solicitud que la transposición que de las citadas normas efectúa la Ley 55/2003 contradice la expresada regulación comunitaria que se dice transponer y los pronunciamientos que al respecto han realizado los Tribunales Superiores de Justicia [de las comunidades autónomas] y el Tribunal Supremo.

Sin perjuicio de que las citadas directivas han sido derogadas, en fecha reciente, por la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 18 de noviembre, lo cierto es que este hecho no debe condicionar nuestro análisis, no sólo porque en la fecha de la publicación de la Ley 55/2003 mantienen su vigencia, puesto que la entrada en vigor de la citada nueva norma comunitaria, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, se producirá el 2 de agosto de 2004, sino porque, en todo caso, esta circunstancia no exime al Estado español de la obligación de transponer las directivas ahora derogadas, aunque se han superado, ampliamente en el caso de la primera, los plazos previstos para este fin en las citadas normas comunitarias, ya que, en concreto, el plazo de transposición de la Directiva 93/104/CE había finalizado el 23 de noviembre de 1996.

En relación con las alegaciones formuladas por el recurrente, es oportuno señalar que el Tribunal Constitucional en una extensa jurisprudencia ha sostenido que el Derecho comunitario constituye un ordenamiento propio integrado en el sistema jurídico de los estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales, pero que no tiene rango ni fuerza constitucional, por lo que su infracción por las leyes y normas estatales no convertirían el litigio en constitucional y, en consecuencia, correspondería su resolución a la jurisdicción ordinaria.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha expresado con rotundidad que no le corresponde pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema legal de la Unión Europea y que los motivos de amparo ante el alto tribunal han de consistir siempre en lesiones de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los artículos 14 a 30 de la Constitución, sin que la supuesta contradicción entre el Derecho comunitario o los tratados internacionales y las leyes y otras normas sea una cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto deba ser resuelta por el supremo intérprete de nuestra Constitución, lo que supone que, de acuerdo con la jurisprudencia del alto tribunal, las normas de Derecho comunitario no constituyen un canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

Como exponentes de la doctrina expresada procede traer a colación los siguientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional, por su claridad e interés para la cuestión que nos ocupa y para resolver si en la norma objeto de litigio existe o no tacha de inconstitucionalidad:

«... no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo. Este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del recurso por incumplimiento (artículo 170 TCEE). La tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es, pues, una cuestión de carácter infraconstitucional y por lo mismo excluida tanto del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales. Así lo ha señalado recientemente este Tribunal al afirmar que la integración de España en la Comunidad Económica Europea «no significa que por mor del artículo 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni quiere en modo alguno decir que la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española entrañe necesariamente a la vez una conculcación del citado artículo 93 de la Constitución» [STC 28/1991 (FJ 4)].

El recurso de amparo se ha establecido por el constituyente y configurado por el legislador como un medio procesal para recabar la tutela de las libertades y derechos proclamados en los artículos 14 al 30, 53.2 y 161.1 *b*) de la Constitución y 41 de la LOTC y sólo con la finalidad de restablecer o preservar los mismos (artículo 41.3 LOTC). De modo que la única medida de enjuiciamiento aplicable, tanto en este proceso constitucional de amparo como en el proceso preferente y sumario seguido ante los tribunales ordinarios, ex-artículo 53.2 de la Constitución, es la integrada por los preceptos de la Constitución que reconocen aquellos derechos fundamentales y libertades públicas, cuyo contenido y alcance, no obstante, habrá de interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales a que hace referencia el artículo 10.2 de la Constitución.

La interpretación a que alude el citado artículo 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las declaraciones internacionales de derechos humanos o, en general, a los tratados que suscriba el Estado español sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Por el contrario, realizada la mencionada proclamación, no puede haber duda de que la validez de las disposiciones y actos impugnados en amparo, debe medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales que reconocen los derechos y libertades susceptibles de protección en esta clase de litigios, siendo los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas no ha alterado ni el canon de validez en los procesos de amparo ni el carácter del Tribunal Constitucional como «intérprete supremo de la Constitución» (artículo 1.1 LOTC) en tales procesos y respecto de las materias sobre las que se ha producido, en favor de los órganos comunitarios, la atribución del «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (artículo 93 de la Constitución). En efecto, la vinculación al Derecho comunitario -instrumentada, con fundamento en el artículo 93 de la Constitución, en el Tratado de Adhesión- y su primacía sobre el Derecho nacional en las referidas materias no pueden relativizar o alterar las previsiones de los artículos 53.2 y 161.1 *b*), de la Constitución. Es por ello evidente que no cabe formular recurso de amparo frente a normas o actos de las instituciones de la Comunidad, sino sólo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.2 de la LOTC, contra disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos internos. Y es asimismo patente que los motivos de amparo han de consistir siempre en lesiones de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los artículos 14 a 30, 53.2 y 161.1 *b*), de la Constitución y Título III de la LOTC, con exclusión, por tanto, de las eventuales vulneraciones del Derecho comunitario, cuyas normas, además de contar con específicos medios de tutela, únicamente podrían llegar a tener, en su caso, el valor interpretativo que a los tratados internacionales asigna el artículo 10.2 de la Constitución.

Consecuentemente, el único canon admisible para resolver las demandas de amparo es el del precepto constitucional que proclama el derecho o libertad cuya infracción se denuncia, siendo las normas comunitarias relativas a las materias sobre las que incide la disposición o el acto recurrido en amparo un elemento más para verificar la consistencia o inconsistencia de aquella infracción, lo mismo que sucede con la legislación interna en las materias ajenas a la competencia de la Comunidad.

En conclusión, pues, es claro también que, en la medida en que se impugne en amparo un acto del poder público que, habiendo sido dictado en ejecución del Derecho comunitario europeo, pudiera lesionar un derecho fundamental, el conocimiento de tal pretensión corresponde a esta jurisdicción constitucional, con independencia de si aquel acto es o no regular desde la estricta perspectiva del ordenamiento comunitario europeo, y sin perjuicio del valor que éste tenga a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución.

Con cuanto antecede queda dicho, por tanto, que en el presente asunto a este Tribunal no le corresponde resolver si la actividad de los poderes públicos aquí impugnada se acomoda o no al Derecho comunitario europeo. El único problema sobre el que hemos de pronunciarnos es el de si la normativa estatal y los actos de ejecución aplicados a los recurrentes se compatibilizan o no con las exigencias de igualdad y no discriminación del artículo 14 de la Constitución» [Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1991, de 22 de marzo (FJ 4)].

En la misma línea se puede leer lo siguiente en los fundamentos jurídicos 2, 3 y 4, respectivamente, de la Sentencia 180/1993, de 31 de mayo:

«... El artículo 177 TCEE, alegado por los recurrentes, pertenece al ámbito del Derecho comunitario y no constituye, por sí mismo, canon de constitucionalidad [SSTC 28/1991 y 64/1991] ... »

«Esta doctrina no queda modificada por el hecho de que, en el presente supuesto, la selección normativa efectuada por el órgano jurisdiccional excluya la aplicación de una norma de Derecho comunitario estimando aplicable, en cambio, la normativa nacional ya que, como quedó dicho en la STC 64/1991, no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario. Este control compete a los órganos de la jurisdicción en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario por los poderes públicos nacionales, es pues, una cuestión excluida del ámbito del recurso de amparo. Como ya quedó establecido de manera general en relación con los tratados internacionales, la supuesta contradicción entre éstos y las leyes y otras disposiciones normativas posteriores -por lo que aquí interesa también las anteriores-, no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelta por el Tribunal Constitucional, sino que, como puro problema de selección del Derecho aplicable al caso concreto, debe ser resuelto por los órganos judiciales en los litigios de que conozcan [STC 49/1988].

En relación con el supuesto más específico de la legislación comunitaria, este Tribunal ha indicado también que la eventual infracción de ésta por leyes estatales o autonómicas posteriores -y también por las anteriores- no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas no constitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria (STC 28/1991).

De lo dicho anteriormente se deduce, por consiguiente, que la aplicación por la Sentencia impugnada de determinadas normas nacionales, sin aplicar de forma directa otras normas del Derecho comunitario, que los actores entienden aplicables al caso, constituye, como tal, una cuestión de legalidad ordinaria que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional, único habilitado para seleccionar las disposiciones legales que estima aplicables al supuesto de hecho debatido en el litigio sometido a su consideración».

«... Si bien, como ya ha quedado dicho, la selección de las normas aplicables y su interpretación corresponde, en principio, a los Jueces y Tribunales ordinarios en el ejercicio de la función jurisdiccional que con carácter exclusivo les atribuye el artículo 117.3 CE, ello no significa que la determinación de la norma aplicable al caso carezca siempre y en todos los casos de relevancia constitucional alguna. Como ya se dijo en la STC 90/1990, este Tribunal está llamado a ejercitar un cierto control sobre la selección de la norma aplicable llevada a cabo por los órganos jurisdiccionales, si bien este control sólo podría producirse, en términos generales, si se ha tratado de una selección arbitraria o manifiestamente irrazonable [STC 23/1987] o ha sido fruto de un error patente; o si de dicha selección se ha seguido daño para otro derecho fundamental distinto

al de la tutela judicial efectiva e igualmente tutelable a través de la vía del recurso de amparo [STC 50/1984 y ATC 254/1982]».

De lo expresado se deduce con claridad que es doctrina reiterada que no entra en las atribuciones del Tribunal Constitucional resolver si una ley es acorde con las normas comunitarias, porque, como el propio Tribunal ha declarado repetidamente, no le corresponde: «controlar la adecuación de los actos de los poderes públicos al Derecho comunitario, por no constituir este ordenamiento canon de constitucionalidad» [STC 197/1996 (FJ 8), entre otras muchas].

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional examinada, no se encuentra en este aspecto de la cuestión planteada ningún motivo para mantener, como sostiene el compareciente, que los artículos 51, 52 y 54 de la Ley 55/2003 sean contrarios a la Constitución.

TERCERO. El interesado afirma que la regulación que se efectúa en los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona en la solicitud, 48.3 y 58.2, de la Ley 55/2003 contradice, a su juicio, el contenido de los artículos 48.2, 51.1, 51.2 y 52.1 del propio Estatuto, que, *a sensu* contrario, piensa que respetan tanto los preceptos de la Constitución Española que se han detallado, como las normas comunitarias analizadas.

A este respecto, se debe tener en cuenta que las Cortes Generales, según determina taxativamente la Constitución en su artículo 66, representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado, siendo su producto normativo típico —la ley— expresión directa de la voluntad popular y, por lo tanto, soberano e irresistible, sin estar sometido a más límites que aquellos que expresamente se deduzcan de la propia Constitución. Cuando el titular del Poder Legislativo, esto es el Parlamento, manifiesta su voluntad, está expresando la voluntad de la soberanía nacional y esa voluntad no puede quedar coartada. El legislador, por tanto, es soberano y sólo su voluntad, con los límites que le impone la Constitución, puede determinar el contenido concreto de las leyes.

Así pues, el legislador dispone de una total autonomía para plasmar su voluntad en la ley y su límite es, como ya se ha expresado, la Constitución, parámetro único a través del cual el Tribunal Constitucional puede enjuiciar la legitimidad del ejercicio de la función legislativa. Ningún otro límite es admisible y, por tanto, los que vienen impuestos por una ley podrían ser obviados mediante el procedimiento de derogar la norma que los contenga a través de otra posterior.

De todo ello se puede concluir que cualquier alegación destinada a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley que se base en su oposición a otro precepto legal, como ocurre en la presente solicitud con la mención de los artículos 48.2, 51.1, 51.2 y 52.1, de la Ley 55/2003, sea inoperante y no pueda ser tomada en consideración, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga; y su medida de legitimidad no puede ser nunca otra ley, sino la Constitución, aunque no está de más dejar constancia de que, en el caso que nos ocupa, esta Institución no ha observado la contradicción que se denuncia.

CUARTO. El promotor afirma que los artículos cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende vulnerarían también lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Constitución, sin que se aporte ningún argumento al respecto.

No obstante, del propio enunciado de los citados principios constitucionales, así como del contenido de los anteriores fundamentos jurídicos, en los que ha quedado descartado cualquier atisbo de inconstitucionalidad de los artículos 48.3 y 58.2, de la Ley 55/2003, se desprende que difícilmente se puede acoger, como fundamento en el que basar la interposición de un posible recurso, la exclusiva mención a una supuesta contravención de los citados artículos de nuestra norma suprema.

En efecto, este motivo de inconstitucionalidad iría referido, en primer lugar, a una supuesta conculcación de la seguridad jurídica, del artículo 9, como base ineludible de la actuación legislativa, que según el criterio del Tribunal Constitucional es suma de certeza, legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de la norma no favorable e interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad.

Por otra parte, con independencia de que el control de las leyes por el alto tribunal se debe ejercer de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo, en el sentido ya apuntado, se debe tener en cuenta que el análisis de una supuesta arbitrariedad se ha de centrar en si el precepto en cuestión engendra desigualdad, o de si, estableciéndola, la misma carece de toda explicación racional (sentencias del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio, 99/1987, de 11 de junio, 65/1990, de 5 de abril o 150/1990, de 4 de octubre, entre otras muchas).

En cuanto al artículo 10, como es bien sabido, este precepto postula en abstracto los derechos fundamentales que considera elementos esenciales del orden político y de la paz social, siendo su tutela de esencial interés público (por todas STC 25/1981, de 14 de julio).

En coherencia con lo expresado y eliminados los anteriores presuntos motivos de inconstitucionalidad, que se referían a la posible conculcación de lo dispuesto en las normas comunitarias analizadas o en determinados preceptos legales, no resulta posible suponer, en modo alguno, que la Ley 55/2003 pueda contrariar lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Constitución.

Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización, de la Generalitat Valenciana

Los comparecientes solicitan del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/2003, de la Generalitat Valenciana. Aunque no concretan los preceptos de la citada Ley cuya inconstitucionalidad se postula, de sus manifestaciones se puede deducir que se refieren a los artículos 50 y 51, así como al anexo I, entendiendo que podrían conculcar el artículo 23.2 de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El Tribunal Constitucional, en diversas resoluciones, en las que interpreta los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, ha perfilado una depurada doctrina aplicable a las pruebas selectivas para el acceso a la función pública. Así, ha declarado que el derecho de igualdad de quienes concurren ha de ponerse en conexión con el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas del artículo 23.2 de la Constitución, puesto que este último derecho es una especificación del principio de igualdad ante la ley, formulado por el artículo 14 de la Constitución, por lo que, en el caso del acceso a

las funciones públicas y cuando no esté en juego ninguna de las circunstancias específicas cuya discriminación veda el artículo 14, es dicho artículo 23.2 el que debe ser considerado, de modo directo, para apreciar si el acto impugnado ha desconocido el principio de igualdad.

El citado principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 y se refiere, en cualquier caso, a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección y en la determinación de los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, si bien esta libertad aparece limitada por la necesidad de no crear desigualdades que resulten arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad enunciados [Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989 de 18 de abril (FJ 1)].

El alto tribunal ha declarado también, repetidamente, que no le corresponde interferir en ese margen de discrecionalidad que la ley concede a la Administración, ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino comprobar, en aras de propiciar una tutela judicial efectiva, si no se ha sobrepasado ese límite de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los concursantes [Sentencia del Tribunal Constitucional 148/1986, de 25 de noviembre (FJ 6b)].

Del artículo 23.2 de la norma suprema deriva, de acuerdo igualmente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el que las reglas de procedimiento para el acceso a los cargos y funciones públicas y, entre ellas, las convocatorias de concursos y oposiciones se deban establecer en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas. De ahí que se exija que los requisitos o méritos se establezcan con carácter general siendo constitucionalmente inaceptable que se produzcan acepciones o pretericiones *ad personam* en el acceso a las funciones públicas [Sentencia del Tribunal Constitucional 148/1986, de 25 de noviembre (FJ 9)].

En resumen, según el criterio del Tribunal Constitucional, el problema de igualdad no se suscita por la consideración como mérito de los servicios prestados, sino por el hecho de que esa condición constituyera un requisito necesario para poder participar en el concurso, o por la relevancia cuantitativa que pueda atribuir determinada convocatoria a dichos servicios o por operar doblemente, en distintas fases del procedimiento de selección.

Así, en la Sentencia 67/1989, de 18 de abril (FJ 5), el Tribunal Constitucional establece que la desproporcionada valoración de los servicios prestados a una Administración pública en las bases de una convocatoria, al ser tenidos en cuenta tanto en la fase de concurso como en la de oposición y de manera determinante para el resultado final, lesionaba la igualdad de trato de todos los ciudadanos que reclama el artículo 23.2 a la hora de acceder a las funciones públicas.

En el fundamento jurídico 5 de la misma Sentencia, el Tribunal afirma que «se ha estimado que no lesiona el principio de igualdad el que el tiempo de servicios sea el único mérito valorable en la fase de concurso y la ponderación que la base 4 da a ese

mérito y que esas reglas eran compatibles con el artículo 23.2 de la Constitución, porque no trataban de favorecer desproporcionadamente a determinados aspirantes en perjuicio y con exclusión de otros legitimados para acceder a las plazas, dejando que las posibles capacidades y méritos personales de los aspirantes 'de fuera' se mostrasen en la fase de oposición. Sin embargo, esta nueva regla del párrafo ocho de la base 4.1, en conexión con las anteriores, favorece desproporcionadamente a unos opositores frente a otros. Para la aprobación de cada una de las tres pruebas en que consiste la fase de oposición se exige en realidad a unos opositores el doble de conocimientos que a otros, siendo la razón de la diferencia el mero hecho de haber prestado servicios durante breve tiempo a la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta diferencia sensible de niveles de exigencia supone que los aspirantes 'de fuera' vean reducida al mínimo su posibilidad de acceso a la función pública, exigiéndoseles un nivel de conocimientos elevado, mientras que los opositores, que ya prestan servicio en la Administración autonómica, pueden aprobar los correspondientes ejercicios con notas muy inferiores y que no garantizan la suficiencia de sus conocimientos. De este modo el dato relevante para aprobar la fase de oposición es el hecho, ya valorado como mérito en la fase de concurso, de haber prestado servicios anteriormente a la Comunidad autónoma.

La convocatoria impugnada consigue así el mismo efecto práctico de concesión de ventajas y privilegios y de restricción de competencia externa que perseguía la práctica de pruebas restringidas para el acceso a la función pública, que fue suprimida por la legislación estatal y también por la propia Ley de la Función Pública de Extremadura, cuya disposición transitoria establece expresamente como límite para la consideración como mérito de los servicios prestados el que ello se haga con respeto del principio de igualdad del artículo 23.2 de la Constitución. Sin embargo ese límite no ha sido respetado por este párrafo ocho de la base 4.1, puesto que la aplicación de los puntos obtenidos en la fase de concurso a cada uno de los ejercicios obligatorios de la fase de oposición, para permitir alcanzar, en su caso, la puntuación mínima establecida para aquellos en la convocatoria, supone una diferencia no razonable y arbitraria de trato entre quienes concurren a la oposición, habiendo prestado un breve tiempo de servicios como contratados e interinos y los demás opositores, a quienes en la fase de concurso no se les valoraron otros méritos, pero a los que además se les exige, para no quedar eliminados, una puntuación que dobla la mínima exigible a los que concursan para consolidar su propia plaza».

Es oportuno recordar, en relación con la valoración de la experiencia, que el alto tribunal también ha declarado que la consideración de los servicios prestados puede ser un referente de los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución.

Así, sobre la valoración de los servicios prestados con incidencia exclusiva en la fase de concurso, que es la situación que contempla la norma que se está examinando y cuya inconstitucionalidad se afirma, resulta de especial interés la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto cuando, citando por todas la Sentencia 83/2000, de 27 de marzo (FJ4), expresa que «la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de 'mérito y capacidad' del artículo 103.3 CE, ya que el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados por la Administración convocante.

Por ello sostuvimos que, a efectos de apreciar si la aplicación del sistema previsto en la referida disposición adicional puede considerarse contraria al derecho fundamental que consagra el artículo 23.2 CE, lo relevante es comprobar si la valoración de los servicios prestados que efectúan las convocatorias de las oposiciones realizadas al amparo de la misma respetan las exigencias que se derivan de dicho precepto constitucional.

En este supuesto, al igual que en los resueltos por aquellas sentencias, no nos encontramos ante pruebas restringidas, ya que, en primer lugar, a las mismas podían presentarse aspirantes que nunca hubieran desempeñado puestos docentes en la Administración educativa. En segundo lugar, tampoco puede considerarse que la valoración como mérito de los servicios prestados por los profesores interinos o contratados en la enseñanza pública tenga una relevancia cuantitativa que pueda ser lesiva del principio de igualdad, pues, por una parte, dichos servicios sólo pueden computarse como mérito una vez obtenidos como mínimo cinco puntos en la valoración conjunta de los conocimientos sobre los contenidos curriculares y el dominio de los recursos didácticos y pedagógicos —que constituye la fase de oposición— y los méritos contemplados en los apartados 2 y 3 del anexo 1 de la convocatoria «el expediente académico» y «otros méritos», entre los que se encuentran: el poseer otros títulos, el tener el grado de doctor y la realización de cursos de formación o perfeccionamiento convocados por las administraciones educativas o Universidad».

Si ponemos en relación la norma cuya constitucionalidad se discute con estos criterios jurisprudenciales, se puede concluir que la Ley 16/2003 no contempla, en lo que se refiere a la valoración de la experiencia previa, que la misma sea un requisito necesario para participar en el concurso, por lo que no estamos ante una convocatoria restringida. Tampoco prevé la Ley que se tacha de inconstitucional que la puntuación correspondiente a los servicios prestados pueda operar en la fase de oposición, que se valora previamente y por separado hasta un 60% del total de 100 puntos previstos, siendo obligada, como se ha indicado, la superación de la misma, con un mínimo de 30 puntos, para pasar a la fase de concurso.

La experiencia aparece de esta forma regulada como un mérito, entre otros a tener en cuenta en la fase de concurso, aunque, a juicio de las comparecientes, se otorga una puntuación que consideran desproporcionada a los servicios previos de los funcionarios interinos, que ocupan en la misma Administración convocante puestos similares, por su naturaleza, grupo de titulación, especialidad o categoría, por lo que, descartados todos los anteriores posibles motivos de inconstitucionalidad, procede examinar estos aspectos cuantitativos del baremo que se estima que contravienen lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución.

SEGUNDO. En relación con esta cuestión, las recurrentes hacen suyo el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización, que, en lo que se refiere al procedimiento de selección elegido —que se mantiene en los mismos términos en el texto definitivo de la Ley 16/2003— para el acceso a la función pública de los citados funcionarios interinos se ha transcrito literalmente en el antecedente tercero de la presente resolución.

En el expresado informe se concluye que la valoración que se establece en el Anteproyecto, que se recoge en los mismos términos en el anexo I de la Ley, que concede 0,60

puntos por mes completo de servicio en igual grupo de titulación y categoría de los puestos a los que se aspire, hasta un máximo posible de 32 puntos sobre 100, puede resultar desproporcionada en perjuicio de quienes no son interinos, en concordancia con la doctrina constitucional que se desarrolla en las sentencias que se citan, por lo que se concluye que debían considerarse éstas y otras puntuaciones, que no se mencionan en la solicitud de recurso.

Cabe señalar, en primer lugar, que la citada observación no se califica por el órgano consultivo como de carácter esencial, del mismo modo que se hace respecto a la que se plantea, en un párrafo anterior, sobre determinado apartado de la disposición duodécima del anteproyecto de ley, de cuyo contenido se afirma, además, de manera taxativa que «quebranta las exigencias de igualdad, mérito y capacidad consagradas en los artículos 14 y 103.3 de la Constitución».

Estamos, pues, ante una presunción de desproporción en la valoración de la antigüedad, en relación con la puntuación que se asigna a los restantes méritos que se van a tener en cuenta en la fase de concurso, de acuerdo con lo previsto en el anexo I de la Ley 16/2003, que es el argumento que pasamos a analizar a continuación, como único motivo de recurso, dado que no se ofrecen en las solicitudes otras razones en apoyo de la afirmación de inconstitucionalidad que se sostiene.

Puesto que se alude a una desproporción que resultaría contraria a lo que al respecto se afirma en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es obligado acudir a los diversos pronunciamientos del alto tribunal, sobre el concreto equilibrio de los baremos establecidos en los procesos selectivos y su adecuación a lo previsto en el artículo 23.2 de la Constitución.

En la Sentencia 185/1994, de 20 de junio (FJ 6.B y C), se sostiene que «... es evidente que los servicios prestados no puntúan doblemente, en dos momentos o fases distintas del proceso de selección, sino que se computan separadamente, con la particularidad, como ya se ha dicho, de que este cómputo está condicionado a la obtención de un mínimo de cinco puntos por conocimientos curriculares y méritos académicos.

De ello resulta, en definitiva, que el máximo de seis puntos que las Comisiones pueden otorgar a los profesores interinos por la previa experiencia docente represente el 31,57 por 100 del total de puntos que pueden obtenerse en los tres cómputos que integran el procedimiento de selección. Pero el último cómputo no es incondicional; pues la valoración alcanzada respecto a los conocimientos curriculares y a los méritos académicos constituye un límite para que pueda operar la diferencia de trato que se denuncia; y la incidencia que representa el máximo de seis puntos por servicios prestados en la enseñanza pública puede considerarse que se sitúa dentro del límite de lo tolerable».

Del mismo modo, en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia 11/1996, de 29 enero, el Tribunal Constitucional mantiene que «el sistema de selección establecido en la orden impugnada se adecua enteramente a la exigencia de una valoración ponderada y global de los conocimientos y méritos académicos que establece la disposición transitoria quinta, apartado 3.º de la LOGSE; máxime si se tiene presente que la valoración preferente de los servicios prestados no podrá producirse en todo caso en favor de los interinos, pues la orden de convocatoria establece un importante condicionamiento en su base 8.3,

párrafo 2.º: que los aspirantes hayan obtenido al menos cinco puntos en los dos primeros cómputos -sobre conocimientos y méritos académicos (expediente y cursos de formación)- para que pueda procederse por las Comisiones de Selección al cómputo de dichos servicios; el aspirante que no haya alcanzado ese mínimo resulta excluido.

Junto a lo anterior, y para abundar en la corrección constitucional de la orden recurrida, debe precisarse que no exige para participar en el procedimiento de selección el haber prestado servicios a la Administración, sino que constituye un sistema de selección abierto, con concurrencia de toda clase de personas, donde lo único que se lleva a cabo es la valoración de un posible mérito como el de la experiencia previa. Además, la relevancia cuantitativa de dicho mérito no es desproporcionada porque, de un lado, no es título exclusivo de valoración en una fase del procedimiento de selección y, de otro, no puntúa doblemente, sino que se computa en una sola fase de esa valoración, siempre y cuando el aspirante haya obtenido un mínimo de 5,00 por conocimientos y méritos académicos. En definitiva, habida cuenta de que el máximo de 6,00 puntos que las Comisiones pueden otorgar a los profesores interinos por la previa experiencia representa un 31,57 por 100 del total de puntos que pueden obtenerse en los tres cómputos que integran el procedimiento de selección y que el cómputo de dichos 6,00 puntos no es incondicional, puede considerarse que la incidencia que representa esta puntuación se sitúa dentro del límite de lo tolerable».

Así mismo, en la ya citada Sentencia 83/2000, de 27 de marzo, se afirma (FJ 4) que: «no puede considerarse que al atribuir la convocatoria un máximo de 6 puntos a la valoración como mérito de la experiencia docente previa —experiencia en la que no sólo se valora la adquirida en la enseñanza pública, sino también, aunque ciertamente en menor proporción, la adquirida en la enseñanza privada— se le otorgue a este mérito una relevancia cuantitativa que pueda considerarse desproporcionada, pues dicha puntuación supone un 31,57 por 100 de los puntos que pueden obtenerse en los tres cómputos de los que consta el proceso selectivo (se pueden obtener hasta 10 puntos en la fase de oposición, hasta 6 puntos por experiencia docente previa, hasta 2 puntos por «expediente académico», y hasta 1 punto más por los «otros méritos» previstos en el apartado 3 del anexo 1 de la convocatoria), de ahí que la incidencia que la valoración de la experiencia docente puede tener en la puntuación total que pueden obtener los aspirantes en este proceso selectivo no traspase el límite de lo tolerable».

En la misma línea de argumentación, en la Sentencia 107/2003, de 2 de junio, el alto tribunal afirma lo siguiente (FJ 5), sobre la supuesta contradicción con el artículo 23.2 de la valoración preferente de los servicios prestados en determinadas pruebas selectivas para cubrir por el sistema de concurso-oposición plazas del cuerpo auxiliar de la Seguridad Social, a razón de 8 puntos por año de antigüedad, hasta un máximo de 40 puntos por cinco años o más:

«La finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse *a priori* constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un período más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, ni por tanto lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado. La valoración

como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública.

Por otra parte, tampoco se advierte que la ponderación de los servicios previos haya sido tan desproporcionada e irracional que vulnere el artículo 23.2 CE. En efecto, al margen de que la antigüedad no era el único mérito valorable en la fase de concurso (pues también se valoraba con 5 puntos el estar en posesión de una titulación académica superior a la exigida para participar en la convocatoria, como se vio), la puntuación otorgada a quienes poseían servicios previos computables, aunque es cierto que otorga una sustancial ventaja a estos aspirantes (en mayor grado cuantos más años de servicios prestados acreditasen, con el máximo indicado), no excluye de la competición a quienes, como la recurrente, carecen de dicho mérito, pese a que imponga a estos opositores 'por libre', para situarse a igual nivel de puntuación que los opositores interinos, un nivel de conocimientos superior, pero sin que ello signifique el establecimiento de un obstáculo insalvable que impida el acceso a la función pública de quienes no han prestado servicios previamente en la Administración de la Seguridad Social.

La máxima puntuación que puede obtenerse por servicios previos (40 puntos con cinco o más años de servicio) supone un 27,58 por 100 de la puntuación máxima que podría obtenerse en total en el proceso selectivo (hasta 100 puntos en la fase de oposición, más 5 puntos por poseer un grado académico superior al exigido en la convocatoria, más un máximo de 40 puntos por servicios previos). De ahí que la relevancia cuantitativa otorgada a dicho mérito no pueda considerarse desproporcionada ni que traspase el límite de lo tolerable».

Contrastada la doctrina expuesta con la previsión legal cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, no se encuentran argumentos que fundamenten que la Ley 16/2003 conculca el derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2, ya que la valoración cuantitativa que se otorga a los servicios previos en el anexo I de la citada Ley no se puede considerar desproporcionada, arbitraria o irrazonable, contrastada con la jurisprudencia constitucional analizada, con relación a la finalidad de consolidación del empleo temporal que se pretende, al computarse, además, separadamente, dentro de una valoración ponderada y global, los conocimientos y los méritos previstos en la convocatoria.

TERCERO. Cuestión distinta es el análisis de la oportunidad o incluso del acierto de la norma a la que se refieren estas comparecencias, o los perjuicios que su aplicación pudiera ocasionar a determinados aspirantes, aspectos que no constituyen, indudablemente, un canon de constitucionalidad y que de ningún modo podrían servir de fundamento para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, pero que no pueden dejarse de lado y han motivado la iniciación de actuaciones por parte de esta Defensoría con anterioridad a la publicación de la Ley 16/2003, a partir de la recepción de diversas

quejas de ciudadanos a título particular y de una organización sindical, que no figura entre las firmantes del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2003.

Los comparecientes enviaron, en su mayoría, escritos idénticos, en sus argumentos e incluso en su formato, e iguales también a los que han presentado las promotoras de las presentes solicitudes, salvo que en éstas se añade la petición de que el Defensor del Pueblo presente, si lo considera oportuno, un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/2003. En los recibidos con anterioridad a la aprobación y publicación de la Ley de Medidas se hacía alusión al compromiso de incluir los términos del citado Acuerdo en la expresada norma.

Por ello, haciéndonos eco de estas demandas, nos hemos dirigido, en dos ocasiones, a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas del Gobierno de Valencia. Antes de la publicación de la Ley, para esclarecer las razones en las que se fundamentaban los términos del pacto suscrito en la Mesa Sectorial de Función Pública y, una vez publicada la Ley 16/2003, habida cuenta de que esta Institución no tiene competencias para supervisar el ejercicio que hace el órgano parlamentario autonómico de su potestad legislativa, para conocer los trámites desarrollados por el citado Departamento, tanto durante la elaboración del anteproyecto de la indicada Ley, como durante las negociaciones llevadas a cabo con los representantes sindicales que culminaron en el referido Acuerdo de la Mesa Sectorial de Función Pública.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

El 17 de diciembre de 2003 se dirigieron a la institución del Defensor del Pueblo un ciudadano y una entidad, interesando que la Institución del Defensor del Pueblo presentase recurso de inconstitucionalidad contra el que después sería artículo 71 bis de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en la redacción dada por el artículo 71.ocho de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 31 de diciembre de 2003 y vigente desde 1 de enero de 2004.

El ciudadano que se ha dirigido a esta Institución fundamenta su petición, sustancialmente, en los siguientes términos:

El carácter de derecho fundamental de la conducción, que no debiera depender del arbitrio de un agente de la autoridad; el carácter de «cajón de sastre», de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de cada año; la posibilidad de imponer una sanción a alguien sólo por haberse accidentado, pues la retirada del carné de conducir se refiere al conductor «infractor o implicado en un accidente»; el que la potestad de imponer la sanción quede en manos de un agente de la autoridad; el que éste pueda decidir sobre cuestiones de carácter médico; el que no se establezca un procedimiento asociado a la intervención del carné de conducir, todo lo cual se traduce en inseguridad jurídica y posibles molestias para los afectados; y, finalmente, la consideración de que si es evidente la carencia de condiciones físicas para conducir, el propio interesado evitará hacerlo, y si conduce, el tratamiento jurídico debería ser el propio del orden penal.

Por su parte, la entidad manifiesta sustancialmente que el artículo 71. bis citado debiera ser recurrido «en la medida en que se considera conductor infractor a quien ni

siquiera ha tenido la ocasión de articular defensa o intentar demostrar que no existe». No se cuestiona, continúa el escrito, la facultad de los agentes de la autoridad de retirar el permiso de conducir en el acto, sino la consideración citada de «conductor infractor». Según el escrito mencionado, se habría infringido el derecho fundamental a la presunción de inocencia establecido en el artículo 24.2 de la Constitución española; la denuncia de un agente, por sí misma no constituiría prueba de cargo, pues en tal caso estaríamos ante una presunción *iuris et de iure*, y no *iuris tantum*. La ley, dice la entidad que se ha dirigido a esta Institución, daría por hecho que un conductor es infractor cuando el agente así lo considere; únicamente se enervaría la presunción de inocencia «tras que el presunto infractor haya podido disponer de medios para poder desvirtuar la denuncia del agente, y de la posibilidad de proponer y practicar las pruebas que crea convenientes». Considera la entidad citada que la medida introducida no se configura como medida provisional, pues para ser tal debiera ser dictada por el órgano administrativo y no por el denunciante, y que no pueden adoptarse medidas provisionales que lesionen derechos fundamentales.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El primer argumento esgrimido por el ciudadano de referencia es el carácter de derecho fundamental de la conducción, que no debiera depender —hay que entender, la retirada del carnet de conducir— del arbitrio de un agente de la autoridad.

Este primer argumento, a juicio de esta Institución, no es sostenible, pues lo que se establece en la Constitución es el derecho fundamental a «circular por el territorio nacional» (artículo 19, primer párrafo, inciso final). Este derecho de circulación no es equiparable a lo que pudiera denominarse derecho a conducir vehículos de motor, que ni es un derecho fundamental ni, en su configuración como derecho legal, es un derecho ilimitado, siendo necesario obtener un permiso o licencia de conducción, previa superación de determinadas pruebas, y los permisos o licencias pueden ser retirados en determinadas circunstancias, sea por la comisión de una infracción, sea por carecer el interesado de las condiciones necesarias para conducir.

SEGUNDO. Mayor entidad tiene la tesis de que un agente de la autoridad no podría retirar un permiso o licencia de conducción. En efecto, pareciera que la retirada debería estar sometida a las garantías propias del procedimiento administrativo sancionador.

La STC de 26 de abril de 1990, en fallo interpretativo, declaró que «no puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetado en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular».

Es preciso, desde luego, para respetar el derecho fundamental a la presunción de inocencia del artículo 24.2., un procedimiento contradictorio con práctica de prueba. Además, no hay «debido proceso», lo que también es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, sin dualidad de posiciones y un tercero que resuelva. Así, en el esquema habitual de las sanciones de tráfico, el agente es el denunciante de oficio, pero no impone la sanción definitivamente. Sin perjuicio de la presunción de veracidad de sus manifestaciones (artículo 76 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), el denunciado tiene derecho a proponer pruebas que desvirtúen la

denuncia, y a que sea otra autoridad administrativa, previa contradicción, quien imponga la sanción.

Sin embargo, si bien se observa, la nueva redacción del artículo 71.bis de referencia lo que establece es una medida previa o coetánea a la incoación de un procedimiento administrativo. En efecto, se produce una «intervención inmediata» del permiso o licencia de conducir, «sin perjuicio de la iniciación del procedimiento para declarar la pérdida de vigencia de autorizaciones, según lo dispuesto en el artículo 63 y, en su caso, de la iniciación del oportuno expediente sancionador». Es decir, la intervención irá seguida de un procedimiento administrativo con todas las garantías y condiciones propias del mismo.

Siendo esto así, lo que procede analizar es la legitimidad constitucional de la intervención administrativa. En este sentido, la doctrina ha defendido siempre la legitimidad de la coacción administrativa. Coacción sometida a la ley, y limitada en diversas maneras, sobre todo por el principio de proporcionalidad. Sin este principio de legitimidad de una coacción reglada y proporcionada, sería imposible la actividad policial en su conjunto y la garantía de la seguridad ciudadana. En este marco, la clave del asunto de referencia es la legitimidad de la intervención inmediata del permiso o licencia de conducción a quien presente síntomas evidentes de haber perdido las condiciones físicas necesarias para conducir.

La respuesta, a juicio de esta Institución, debe ser afirmativa. En efecto, la «intervención inmediata» es una potestad coactiva de la Administración proporcionada porque, con ella, se pretende salvaguardar un bien jurídico superior, la seguridad del tráfico, que es manifestación del derecho fundamental a la seguridad (artículo 17.1 de la Constitución), y que debe prevalecer, por su mayor entidad, si colisiona con el mero derecho a disfrutar de permiso o licencia de conducir, de configuración legal. La pérdida de las condiciones físicas necesarias para conducir constituye una situación grave que legitima la intervención inmediata, por razones de urgencia. Y la «evidencia de los síntomas» refuerza la excepcionalidad de la medida y confirma su proporcionalidad, máxime considerando que una pérdida física de condiciones es un hecho objetivo que, en principio, es altamente probable que se prolongue en el tiempo, pues nada tiene que ver con circunstancias coyunturales (intoxicación etílica o por estupefacientes, trastorno mental...) sino con un estado «físico» (pérdida de visión o audición, invalidez física...).

TERCERO. Sin entrar en objeciones de menor calado, interesa pronunciarse sobre el argumento de la entidad (...), que manifiesta sustancialmente que el artículo 71. bis citado debiera ser recurrido «en la medida en que se considera conductor infractor a quien ni siquiera ha tenido la ocasión de articular defensa o intentar demostrar que no existe». No se cuestiona, continúa el escrito, la facultad de los agentes de la autoridad de retirar el permiso de conducir en el acto, sino la consideración citada de «conductor infractor».

Si bien se observa, el artículo 71 bis establece un marco temporal y circunstancial de actuación para la intervención de los agentes: «Cuando el agente de la autoridad compruebe que el conductor infractor o implicado en un accidente...». En efecto, la intervención ordinaria de los agentes de tráfico tiene lugar, precisamente, cuando se ha producido un accidente o cuando, en su misión policial, detectan un «conductor infractor». Es evidente que el conductor es infractor desde la perspectiva del agente de tráfico como denunciante de oficio, con la presunción de veracidad establecida en la ley.

Esto es lo que quiere decir, a juicio de esta Institución, la expresión «conductor infractor» del precepto de referencia citado. Quizás sería más preciso que la ley hubiese utilizado la expresión «conductor presuntamente infractor». Pero es lo cierto que la norma permite una interpretación conforme a la Constitución, máxime considerando que esa presunción de infracción puede ser enervada en el procedimiento administrativo mediante la presentación de prueba en contrario, y que es doctrina consolidada que un precepto debe ser mantenido en el ordenamiento si permite una interpretación conforme a la Constitución, en este caso, al derecho fundamental a la presunción de inocencia (artículo 25.2).

Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004

Se han presentado varias peticiones de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, al omitir el incremento de los mínimos familiares por descendientes y el mínimo personal contenidos en los artículos 20 y 25 de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Estiman los comparecientes que la mencionada normativa no se corresponde con la finalidad de protección de la familia recogida en el artículo 39 de la Constitución Española y que no respeta los principios constitucionales que, conforme dispone el artículo 31, deben estar presentes en todo el sistema tributario.

La Junta de Coordinación desestimó la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad en base a los siguientes:

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Se alega la inconstitucionalidad de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, basándose en la omisión de incremento de las cuantías de los mínimos por descendientes y el mínimo personal a descontar en la liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El mínimo personal y familiar se introdujo como novedad en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con la pretensión de gravar la renta disponible. El mínimo personal consiste en una cuantía fija que reduce la renta del período impositivo, esta reducción exonera explícitamente del gravamen aquellos recursos que, en opinión del legislador, son imprescindibles para atender las necesidades del individuo, es decir, el mínimo existencial.

Del mismo modo, con el fin de ajustar la capacidad de pago se recogen en la norma las condiciones familiares de los contribuyentes a través de las reducciones por este concepto, entre las que se encuentran los mínimos familiares por descendientes.

Las cuantías establecidas en la mencionada Ley se incrementaron por Ley 46/2002, de 18 de diciembre, aplicable a partir del 1 de enero de 2003, no habiéndose recogido un nuevo aumento para el ejercicio 2004 en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuya inconstitucionalidad se pretende por omisión de regulación.

El Tribunal Constitucional abordó la posibilidad de plantear el recurso de inconstitucionalidad por omisión, llegando a la conclusión de que no existe tal previsión, ni en

la Constitución Española ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en los siguientes términos:

«En un sentido similar, debemos señalar que no resulta fácil admitir la figura de la inconstitucionalidad por omisión que los recurrentes intentan articular, alegando que el legislador debió aprovechar la ocasión que le brindaba la Ley 48/1981, para reestructurar la prestación de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, pues la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace.» (STC 24/82, FJ 3º).

Esta cuestión de la inconstitucionalidad por omisión se ha planteado también en materia tributaria, en concreto, en la STC 45/1989, cuyo fundamento jurídico 4º determina:

«Precisado lo anterior y antes de entrar en el análisis de los preceptos cuestionados teniendo siempre presente, claro está, la conexión que entre ellos media, parece conveniente hacer también algunas consideraciones generales sobre el conjunto de normas constitucionales que nuestra STC 209/1988 mencionaba, en cuanto que también entre algunas de ellas median conexiones específicas, sea con otras de las mencionadas, sea con otros preceptos constitucionales no incluidos en la enumeración, además de la relación de sistema existente entre todas las que integran nuestra Constitución y de la que deriva la obligación primordial del intérprete de llevar a cabo su tarea desde la perspectiva de la totalidad.

Entre las mencionadas conexiones son dos, sobre todo, las que conviene subrayar. De una parte, la que media entre los artículos 14 y 31; de la otra, la existente entre los artículos 39 y 32.

La relación entre el principio general de igualdad consagrado por el artículo 14 de la Constitución Española y los principios rectores del sistema fiscal, que se especifican en el artículo 31 de la Constitución Española está, por así decir, explícitamente incorporada a este último precepto, que menciona también, entre dichos principios, el de igualdad. Es evidente que ésta se predica, como no podía ser de otro modo, de la situación ante la Ley Reguladora del Impuesto de todos los sujetos del mismo y que carece de sentido referirla a la situación de las unidades tributarias que, como tales, no son titulares de derechos u obligaciones de clase alguna. Pero dejando de lado, por el momento, esta evidencia, lo que interesa poner de relieve ahora, para evitar después reiteraciones fatigosas, es que como la carga tributaria a la que cada sujeto ha de hacer frente es función de su capacidad económica, la definición de ésta y el método para determinarla han de ser establecidos mediante normas que efectivamente den a todos los sujetos un trato igual y no introduzcan entre ellos diferencias resultantes de su propia condición personal, o de las relaciones que existen entre ellos y otras personas cuando ni aquella condición ni estas relaciones son elementos determinantes del impuesto en cuestión. Añadir, para concluir, que la igualdad es perfectamente compatible con la progresividad del impuesto y que sólo exige que el grado de progresividad se determine en función de la base imponible y no en razón del sujeto es una precisión que, por su obviedad misma, apenas resulta necesaria.

La naturaleza de los principios rectores de la política social y económica que recoge el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión, esto es, por no atender, aisladamente considerada, el mandato a los poderes públicos y en especial al legislador, en el que cada uno de esos principios por lo general se concreta. No cabe excluir que la relación entre alguno de esos principios y los derechos fundamentales (señaladamente el de igualdad) haga posible un examen de este género -cf., por ejemplo, nuestra STC 155/1987-, ni, sobre todo, que el principio rector sea utilizado como criterio para resolver sobre la constitucionalidad de una acción positiva del legislador, cuando ésta se plasma en una norma de notable incidencia sobre la entidad constitucionalmente protegida».

En consecuencia no es posible la interposición del recurso de inconstitucionalidad pretendido por omisión de la regulación de los mínimos personal y familiar por descendientes del IRPF en la Ley 61/2003, ya que no estamos en presencia de un mandato constitucional incumplido por el legislador.

SEGUNDO. Como ha quedado constatado no es admisible el recurso de inconstitucionalidad por omisión de una norma, por lo que no es preciso valorar la posible infracción de los preceptos constitucionales alegados.

Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Se alega por los comparecientes la inconstitucionalidad de los artículos 42 y 43 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que establece la cuantía de los mínimos por descendiente y del mínimo personal al considerar que la ausencia de incremento de dicha cuantía los convierte en insuficientes para el desarrollo de la vida familiar, lo que contraviene el artículo 39 de la Constitución Española.

También se estima que el precepto es contrario a los artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española por la discriminación fiscal que padecen quienes tienen hijos, que cuentan con menos capacidad de ahorro, y no pueden, en consecuencia, disfrutar de las reducciones previstas en la normativa por aportaciones a los Planes de Pensiones.

Con similares argumentos se esgrime la infracción del principio de capacidad contributiva del artículo 31.1 de la Constitución Española. Respecto a este artículo se aduce que supone una multa fiscal a los matrimonios en su etapa procreadora y se presta escasa protección a los hijos, lo que vulnera los artículos 32.1 y 39.2 de la Constitución Española.

El artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas regula la individualización de rentas.

La aplicación del precepto a juicio de los interesados vulnera el principio de igualdad constitucional y supone una discriminación para las familias en que uno de los cónyuges no trabaja fuera del hogar; ello comporta también la infracción del artículo 35 de la Constitución Española que reconoce el derecho a elegir libremente la profesión.

Fundamento de la resolución

Con carácter previo y fundamental hay que tener en cuenta que la norma cuya impugnación se pretende es un Real Decreto Legislativo, que forma parte de la legisla-

ción delegada que puede dictar el Gobierno, tras la previa habilitación normativa por parte de las Cortes, en quien reside el poder legislativo.

La delegación se ha de efectuar necesariamente a través de una ley de delegación de cuyo contenido se ocupa el artículo 82 de la Constitución Española. En el caso concreto que nos ocupa la delegación se efectuó en la disposición adicional cuarta de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos de Sociedades y sobre la Renta de los no Residentes en los siguientes términos:

«Se autoriza al Gobierno a la elaboración y aprobación de los textos refundidos únicos de la normativa de rango legal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre la Renta de no Residentes y del Impuesto sobre Sociedades.»

Por su parte, el artículo 82.5 de la Constitución Española establece el alcance que puede tener la autorización al Gobierno para legislar, autorización que se puede circunscribir a la mera formulación de un texto único o puede incluir la regularización, aclaración y armonización de los textos legales a refundir. Como se puede observar la Constitución no admite la introducción de novedades en la legislación delegada como pretenden los interesados, máxime en el caso que nos ocupa que según reza la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo «Esta delegación legislativa tiene el alcance más limitado de los previstos en el apartado 5 del artículo 82 de la Constitución, ya que se circunscribe a la mera formulación de un texto único...». Por consiguiente, de haberse introducido en el Real Decreto Legislativo alguna de las novedades pretendidas éste adolecería de vicios de legalidad y constitucionalidad por excesos en el ejercicio de la delegación.

La circunstancia descrita deja fuera de lugar el estudio de los otros argumentos esgrimidos sobre la posible inconstitucionalidad del Texto Refundido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, máxime cuando todos ellos hacen referencia a la inconstitucionalidad por omisión de la norma, cuestión abordada por el Tribunal Constitucional que llegó a la conclusión de que no existe tal previsión ni en la Constitución Española ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de la siguiente forma:

«En un sentido similar, debemos señalar que no resulta fácil admitir la figura de la inconstitucionalidad por omisión que los recurrentes intentan articular, alegando que el legislador debió aprovechar la ocasión que le brindaba la Ley 48/1981, para reestructurar la prestación de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, pues la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace» [STC 24/82 (FJ3)].

Ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia

Los comparecientes solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2004, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia, al considerar que la disposición transitoria primera podría conculcar los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El primer motivo de impugnación se refiere al procedimiento de integración que contempla el apartado 2.b) de la disposición transitoria primera, de la Ley 2/2004 para los funcionarios pertenecientes a las antiguas escalas del Servicio de Protección de Recursos.

En concreto, se plantea que la posibilidad que se ofrece a los funcionarios del grupo C, que hasta la entrada en vigor de la citada Ley formaban parte de las escalas de subinspección pesquera y de titulados náutico-pesqueros de vigilancia pesquera, de integrarse en el grupo B, si tuvieran la titulación exigida y contasen con una antigüedad de, al menos, cinco años, podría conculcar lo previsto en el artículo 14 de la Constitución, al excluir de esta promoción a una parte de los funcionarios integrantes de un mismo grupo, para el acceso al cual no se exigió en su momento la titulación que ahora permite a los que la poseen integrarse en un grupo superior, de lo que los comparecientes concluyen que resulta contrario al principio de igualdad favorecer a determinadas personas de un mismo grupo funcional por la única razón de que han realizado estudios universitarios.

Se afirma, así mismo, que el hecho de que el legislador no haya concedido a los funcionarios del grupo C un periodo transitorio para obtener la titulación requerida para poder acceder a un grupo profesional superior, como se contempla para los integrantes del grupo D que no dispongan del título de bachiller superior o equivalente, resulta contrario al artículo 14 de la Constitución.

En el escrito en el que los comparecientes formulan su solicitud de recurso se incluyen determinadas citas, en referencia todas ellas a la doctrina general sobre el principio de igualdad que se contiene en la extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la interpretación del artículo 14 de la Constitución.

No cabe objetar nada sobre las citas aportadas, que resumen de forma adecuada la doctrina general del alto tribunal al respecto, pero se debe destacar que, de acuerdo también con lo manifestado por los propios recurrentes, la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre dicho precepto, no excluye un posible trato desigual de situaciones iguales, siempre que existan razones objetivas para dar ese tratamiento legal diferenciado, cuya existencia debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida de que se trate.

En este sentido queda claro que lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que ésta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley. Así pues, las desigualdades no generan por sí mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la citada jurisprudencia, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como el Tribunal Constitucional ha expresado, repetidamente, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un

tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

En consecuencia, sólo le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta. A tal fin resulta indispensable, como se recoge también en las alegaciones, 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 darse una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones dispares que resulte procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su decisión no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.3 de la Constitución, ni sea irrazonada.

En conclusión, a través de una reiterada doctrina, el alto tribunal ha declarado que las singularizaciones y las diferencias normativas que se produzcan deben cumplir tres condiciones para que se pueda considerar que las mismas se ajustan al principio de igualdad:

En primer lugar, que el fin que se persigue resulte constitucionalmente válido; en segundo lugar, que exista coherencia entre ese fin y las medidas adoptadas por la norma, de forma que la delimitación de los grupos o categorías entre los que se establecen distinciones se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por último, que las medidas concretas o, expresado de otro modo, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al fin que se persigue.

Una vez resumida la doctrina general sobre la igualdad que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en coincidencia con el planteamiento que se recoge en la solicitud, como no podía ser de otro modo, se observa que, a la luz de estos argumentos, los recurrentes llegan a la conclusión de que la norma que ha motivado esta comparecencia no se ajusta a las condiciones descritas y afirman que se crean desigualdades carentes de justificación entre los integrantes de un mismo grupo funcional.

En relación con esta premisa, procede acudir de nuevo a la autoridad del Tribunal Constitucional para profundizar en la configuración de aquellas diferencias de trato legislativo, que, a juicio del supremo intérprete de la Constitución, resultarían compatibles con las exigencias del artículo 14.

A estos efectos, tiene especial interés para el caso que nos ocupa el Auto del Tribunal Constitucional 113/1996, de 29 de abril, porque hace referencia a la existencia de un trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios, según que se haya producido el pase a la situación funcional de la que se trata, antes o después de la publicación de la norma que ha dado lugar a este pronunciamiento, en cuyos fundamentos jurídicos 2, 3 y 4 podemos leer lo que sigue:

«De conformidad con la disposición transitoria cuestionada, a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que hubieran pasado a la situación de segunda actividad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1994 les será aplicable el régimen retributivo establecido en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, mientras que a los que pasen a dicha situación tras la entrada en vigor de la Ley 26/1994 les será aplicable el previsto en sus artículos 9 y 10. La diferencia retributiva entre quienes han accedido a la situación de segunda actividad sin destino, en la que se encuentra el demandante en el proceso *a quo*, no estriba en las retribuciones básicas, pues en uno y otro caso perciben las que correspondan a su antigüedad y categoría, sino en las complementarias. En tanto los que han pasado a situación de segunda actividad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1994 reciben un complemento de disponibilidad cuya cuantía es la determinada en razón de la categoría en el Anexo IV del Real Decreto 311/1988, quienes han pasado a dicha situación tras la entrada en vigor de la Ley 26/1994 perciben un complemento de cuantía igual al 80 por 100 de las retribuciones complementarias de carácter general que corresponden a la categoría a la que pertenecen.

En opinión de la Sala proponente, tal diferencia retributiva en perjuicio de quienes han accedido a la situación de segunda actividad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1994 podría vulnerar el principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la CE. Se argumenta al respecto en el auto de planteamiento que la Sala no sabe, ni puede adivinar, cuál ha podido ser el fin perseguido por el legislador al establecer esa diferencia entre unos y otros funcionarios en situación de segunda actividad, ni apreciar si el mismo es constitucionalmente válido, si las medidas discriminatorias son coherentes con ese fin y si las consecuencias jurídicas son proporcionadas.

Ante todo es necesario señalar que la Ley 26/1994, como se indica en su exposición de motivos, ha venido a regular, en cumplimiento de la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la situación de segunda actividad de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía creada por el artículo 16.4 de la mencionada Ley Orgánica, sustituyendo, así, al régimen provisional preexistente y homogeneizando los distintos criterios seguidos hasta entonces para que accedieran a la situación de segunda actividad los funcionarios procedentes del Cuerpo Superior de Policía y de la Policía Nacional, integrados en el Cuerpo Nacional de Policía por obra de la Ley Orgánica 2/1986 (Real Decreto 230/1982, de 1 de febrero, por el que se crea la situación de segunda actividad en el Cuerpo de la Policía Nacional; disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989).

Ha habido, pues, un evidente cambio normativo en la regulación de la segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. Este cambio normativo ha supuesto no sólo una diferencia retributiva entre funcionarios que han accedido a dicha situación antes o después de la entrada en vigor de la Ley 26/1994, sino también una modificación de las condiciones y requisitos para el

acceso a dicha situación. Sin embargo, no puede decirse que con ello se haya lesionado el principio de igualdad ante la ley o se haya discriminado a quienes han accedido a la situación de segunda actividad antes de la entrada en vigor de la Ley 26/1994 al continuar rigiéndose por el régimen retributivo que les venía siendo de aplicación, pues el artículo 14 de la CE ampara la igualdad ante la ley, pero 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 produjeron sus efectos, deban recibir un tratamiento igual por parte de la ley, puesto que con ello se incidirá en el círculo de competencias atribuido constitucionalmente al legislador y, en definitiva, en la natural y necesaria evolución del ordenamiento jurídico [SSTC 119/1987 (FJ 3); 88/1991 (FJ 2); 38/1995 (FJ 4)]. En otras palabras, existe un trato retributivo distinto, pero que es resultado, según se evidencia, de una modificación normativa que, conforme tiene declarado este Tribunal, no puede hacerse equivaler a una desigualdad de trato temporal, pues no es el transcurso del tiempo el que origina aquella diferencia, sino una sucesión de normas que responden a principios y condiciones diversas (ATC 226/ 1987)».

El Tribunal finaliza su argumentación con un planteamiento que resulta particularmente significativo para el problema al que se refiere la solicitud y que, en concreto, respondería a las preguntas que formulan los promotores sobre las razones por las que se ha concedido un período transitorio para obtener la titulación requerida a los funcionarios de la escala básica de vigilancia pesquera y no se les otorga a ellos la misma posibilidad, que nos lleva a la propia libertad de opción del legislador, así como al imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración pública, sobre lo que se pronuncia en los siguientes términos:

«Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores. La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el *status* del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995)».

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que de la lectura de la disposición cuya inconstitucionalidad se afirma no se deriva que se contemple la coexistencia de dos grupos de funcionarios, a los que, dentro de una misma escala, se adjudicarían derechos distintos, sino que lo que, a nuestro juicio, se produce es una regulación que permite que aquellas personas de un grupo determinado, el C en concreto, que, contando con una experiencia profesional que se considera suficiente para desarrollar las funciones que la Ley adjudica a la escala ejecutiva del Servicio de Guardacostas, de nueva creación si reúnen, además un requisito imprescindible para poder integrarse en el grupo funcional B, que es el de poseer la adecuada titulación, puedan acceder al mismo.

Por las razones expresadas, y con independencia de valoraciones subjetivas en las que, obviamente, no procede entrar en este momento, no podemos compartir el criterio de los solicitantes de recurso de que nos encontramos ante un tratamiento discriminatorio que supone una violación del principio de igualdad, porque, además, y *a sensu contrario*, en referencia a las escalas que la anterior regulación legal situaba en el grupo C, cabría argumentar que también se hubiera podido considerar discriminatorio que no se hubiera otorgado la posibilidad de integrarse en el grupo B a aquellos funcionarios del citado grupo C que, contando con capacitación técnica suficiente para desempeñar las funciones que la Ley 2/2004 adjudica a la nueva escala ejecutiva, poseen la titulación exigida para el acceso al grupo B.

En resumen, en los términos expresados, y en palabras ya referidas del Tribunal Constitucional, estaríamos, en el supuesto examinado, ante un trato diferenciado que resuelve situaciones diferenciadas fácticamente «con mayor o suficiente intensidad» [STC 75/1983, de 3 de agosto (FJ2)]. Dicho de otra forma, se debe concluir que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad ante la ley no impediría al legislador valorar dos situaciones diferentes (unas personas tienen una determinada titulación y otras no la poseen) para regularlas de distinta forma, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual.

SEGUNDO. Por lo que se refiere al requisito de titulación académica, cuestión también importante para el análisis que nos ocupa, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar con claridad que la eliminación del mismo supone una quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública (artículos 23.2 y 103.3 CE), así como una infracción del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Si se obviase por el legislador el sistema de títulos académicos establecido para todo el territorio nacional y se equiparasen, a efectos de incorporación del funcionariado, los años de ejercicio con un título académico, para poder acceder a la función pública o en los procesos de promoción interna de los ya funcionarios, como es el caso, ello resultaría contrario a lo expresamente señalado por el Tribunal Constitucional, conculcaría el principio de igualdad y menoscabaría los de mérito y capacidad, pues, como ha manifestado el alto tribunal en la Sentencia 388/1993, de 28 de diciembre, fundamento jurídico 2, en relación con la exigencia de titulación académica para el acceso a la función pública:

«... 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 (artículo 25 de la Ley 30/84) y otro la exigencia de que la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (artículo 22.1)».

En el mismo fundamento el Tribunal afirma que el desconocimiento de tales principios «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».

De lo anterior se deriva que la posibilidad de permitir el acceso a un cuerpo superior al personal que no cuente con la titulación específica requerida para ello resultaría, como se ha expresado, abiertamente contraria a los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución y, por lo tanto, inconstitucional.

El legislador estatal, en uso de la atribución conferida por el artículo 149.1.18ª de la Constitución, estableció en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de carácter básico según el artículo 1.3 de la misma Ley, los grupos de clasificación a través de los cuales se configuran los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios al servicio de las Administraciones públicas, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso y el Tribunal Constitucional ha reconocido el valor de este sistema como principio rector de la ordenación de la función pública en la aludida Sentencia 388/1993.

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 o promocionar. Y este requisito no puede, por tanto, obviarse por el legislador autonómico.

Por todo cuanto ha quedado expuesto, esta Defensoría no comparte el criterio de los comparecientes de que nos encontramos ante un tratamiento legal discriminatorio y, por tanto, contrario a los principios consagrados en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución.

5.2. Recursos de amparo

Durante el año 2004 no se ha producido ninguna solicitud de interposición de recurso de amparo constitucional.

VI. RELACIONES INSTITUCIONALES

Se viene observando en los últimos ejercicios un apreciable incremento de la actividad sustantiva que recubre el denominador común de Relaciones Institucionales. Tal línea de tendencia viene a confirmar la solidez de los frentes abiertos y de los compromisos adquiridos en las distintas direcciones que esas relaciones manifiestan. El ejercicio 2004 no ha hecho sino reforzar ese progreso y para posibilitar la comparación por los lectores interesados se han utilizado los mismos epígrafes clasificatorios empleados anteriormente.

Dentro de las *actividades parlamentarias* se incluyen las comparecencias preceptivas de información, presentación y dación de cuenta; las *relaciones con los comisionados autonómicos* han vuelto a poner de manifiesto el afán de colaboración, coordinación y cooperación mutua, sobre todo en torno a la actividad desarrollada durante las Jornadas anuales conjuntas; la *actividad internacional* ofrece un considerable aumento de la participación institucional en eventos internacionales, visitas y actos oficiales, convenios y acuerdos; y de igual modo las *actividades de cooperación técnica, divulgación y difusión* crecen apreciablemente.

Como ya ocurriera en el Informe anterior, en el correspondiente al ejercicio 2004 se incorporan determinados documentos de referencia y consulta (conclusiones de la ponencia marco, sobre atención a las personas mayores, de las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo; declaración de Quito, suscrita por los Ombudsmen allí reunidos en el IX Congreso anual de la F.I.O., y resolución de la Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres) que se reseñan en el texto descriptivo de la actividad incluida en la relación.

1. ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

Tanto desde el punto de vista formal como teniendo en cuenta la naturaleza de la Institución, las actividades parlamentarias representan el conjunto de actuaciones principales que lleva a cabo el Defensor del Pueblo, centradas en la elaboración del informe preceptivo que ha de presentar ante las Cortes Generales.

Durante el ejercicio correspondiente al año 2004, se hizo entrega del Informe anual 2003 a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, el día 14 de junio.

Las comparecencias efectuadas para presentar el mismo tuvieron lugar: ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 22 de septiembre; ante el Pleno del Congreso, el 30 de septiembre, y ante el Pleno del Senado, el 19 de octubre.

2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS AUTONÓMICOS

Haciendo referencia a las que de alguna manera suponen una plasmación en eventos o documentos formales, sin aludir lógicamente a los simples y múltiples contactos puntuales o esporádicos, pueden mencionarse:

— Reunión con el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, Pedro Núñez Morgades (Sede de la Institución, 20 de enero).

— Almuerzo institucional con el Síndic de Greuges, Antón Cañellas, con motivo del cese de su mandato (Barcelona, 2 de febrero).

— Reunión con la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha, Henar Merino Senovilla, y responsables de organizaciones no gubernamentales, en relación con las quejas de detenidos y desaparecidos colombianos (Sede de la Institución, 9 de marzo).

— Firma de Protocolo de Relaciones entre la Comisión de Peticiones de Derechos Fundamentales de la Junta General del Principado de Asturias y el Defensor del Pueblo (Oviedo, 15 de junio).

— Encuentro institucional de trabajo con la Comisión de Peticiones y Derechos Fundamentales de la Junta General del Principado de Asturias, y con la Consejera de Vivienda y Bienestar Social, Laura González Álvarez (Oviedo, 15 de junio).

— *XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*, que se celebraron durante los días 29 y 30 de junio en Santiago de Compostela (A Coruña), organizadas por el Valedor do Pobo de Galicia, de las que por su trascendencia se ofrece una descripción orientativa.

Una vez inauguradas por el Presidente de la Junta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne, los participantes pasaron revista a las materias estudiadas previamente en diversos talleres, por grupos de trabajo, y reflexionaron en torno a las cuestiones suscitadas por la materia principal objeto de estas XIX Jornadas; la atención a las personas mayores.

Por lo que hace a los materiales derivados de los talleres, teniendo en cuenta su extensión, se transcriben únicamente las denominaciones de esos mismos talleres y las ciudades en las que se celebraron.

— Taller 1. La calidad de la gestión (Pamplona).

— Taller 2. La educación infantil entre cero y tres años de edad (Barcelona).

El núcleo más importante programado en las XIX Jornadas de Coordinación giró, como ya se ha mencionado, en torno a la atención a las personas mayores. Las sesiones de trabajo correspondientes se centraron en dos mesas redondas, con presentación de distintas ponencias, cuyos títulos y conclusiones se detallan seguidamente:

Mesa 1. Los mayores en la sociedad actual. Los equipamientos para personas mayores.

Mesa 2. Sistemas de ayuda y atención a las personas mayores en su entorno. Consideración de problemas específicos.

Conclusiones:

«Los Comisionados Parlamentarios Autonómicos de Galicia (*Valedor do Pobo de Galicia*), Cataluña (*Sindic de Greuges de Catalunya*), País Vasco (*Ararteko del País Vasco*), Navarra (*Defensora del Pueblo de Navarra*), Andalucía (*Defensor del Pueblo de Andalucía*), Aragón (*Justicia de Aragón*), Valencia (*Síndico de Agravios de Valencia*), Castilla y León (*Procurador del Común de Castilla y León*), Canarias (*Diputado del Común de Canarias*) y Castilla-La Mancha (*Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha*), y el Defensor del Pueblo español, reunidos en Santiago de Compostela los días 28, 29 y 30 de junio de 2004 con motivo de las XIX Jornadas de Coordinación, acordaron las siguientes conclusiones en torno a la ponencia marco referida a «*La atención a las personas mayores*»:

1. Instamos a los gobiernos a que, siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas, introduzcan en sus programas de actuación referidos a las personas mayores los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.
2. Consideramos como el más adecuado para la atención a los mayores en el conjunto de nuestro país y en sus Comunidades Autónomas la implantación de un modelo basado fundamentalmente en el acceso universal a los servicios, y financiado a cargo de los impuestos generales. Es el sistema que ofrece más calidad en la atención, y el más solidario.
3. Reclamamos de las instancias oportunas la regulación por ley, y con la precisión necesaria, de un sistema integral de protección económica y socio-sanitaria a las personas mayores en situación de dependencia, y que contemple, específicamente, los derechos básicos relativos a los centros residenciales para la tercera edad (privacidad y confidencialidad, dignidad, autonomía, calidad de vida, conocimiento y defensa de sus derechos y participación en la gestión).
4. Consideramos que la atención a los mayores en su domicilio facilita la permanencia en el hogar, evita el desarraigo y la institucionalización de los ancianos, y favorece los vínculos familiares, por lo que resulta necesario potenciar y dotar suficientemente los servicios de ayuda a domicilio. En todo caso debe exigirse una adecuada cualificación profesional a los auxiliares de ayuda al domicilio, y debe evitarse la deshumanización de la praxis asistencial.
5. Estimamos que los poderes públicos no pueden dejar de asumir el papel que les corresponde de responsables últimos y garantes de los sistemas públicos de protección social para la atención a las personas mayores, y, en ese sentido, deben adoptar las medidas necesarias para tutelar de manera efectiva el derecho de los ancianos a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades.

6. Llamamos la atención sobre el grave problema de los malos tratos a las personas mayores. Al lado de la instauración de los marcos jurídicos adecuados para afrontar este problema, es preciso adoptar medidas preventivas, de sensibilización de los profesionales y cuidadores, y es preciso instaurar sistemas de evaluación de los programas que se pongan en marcha.
7. Constatamos la existencia de personas mayores desasistidas, ya sea por su propia negativa a recibir asistencia, por falta de medidas legislativas adecuadas, o por falta de coordinación y de esfuerzo administrativo suficientemente rápido y eficaz. En todo caso supone la existencia de una fisura en el sistema público de protección social, y requiere, entre otras medidas, plantear a los servicios sociales la necesidad de crear plazas de emergencia para la atención inmediata de situaciones de asistencia urgente.
8. En Galicia, una de las comunidades autónomas españolas con mayor índice de envejecimiento, la Institución del Valedor do Pobo ha venido reclamando, prácticamente desde su creación, especial atención para paliar este problema. Por lo que respecta a plazas residenciales en relación al número de personas mayores, Galicia ocupa el tercer lugar por la cola entre todas las comunidades autónomas, con 1,93 plazas por cada cien mayores de 65 años, y está muy lejos de las 3,5 plazas recomendadas por el *Plan Gerontológico Nacional*, y ya alcanzadas, y superadas, por varias de ellas. Para alcanzar el objetivo del *Plan*, Galicia necesitaría en este momento 20.509 plazas residenciales (8.204, al menos de carácter público), y cuenta con 11.687 (de ellas no alcanzan la cifra de 4.000 las de carácter público, incluidas las concertadas).
9. Es obligado reclamar de los poderes públicos, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, sobre todo de aquéllas que presentan un mayor déficit de medios en la actualidad, un notable esfuerzo inversor que permita, a corto plazo, incrementar el número de plazas residenciales, sobre todo las de carácter público, y para asistidos. Solo así podrán aproximarse las ratios existentes a las previsiones del citado Plan Gerontológico Nacional, y corregir la tendencia actual, reduciendo sensiblemente las listas de espera.
10. Llamamos la atención sobre el agravamiento en el futuro del problema del envejecimiento poblacional en España, que se convertirá a mediados del presente siglo en uno de los países con un porcentaje más elevado de personas mayores de 65 años, según las previsiones de Naciones Unidas. Los poderes públicos han de actuar con previsión, y adoptar políticas que permitan hacer frente a los retos de su integración social plena, y de la prestación a los mayores de los servicios a los que tienen derecho en un Estado social.»

— Coincidiendo con las Jornadas se celebró, además, el III Foro de Derechos Ciudadanos, en torno a la ponencia «Demandas y retos del envejecimiento en el siglo XXI», a cargo de Ricardo Moragas Moragas, Doctor por la Universidad de Barcelona y Master en la Universidad de California (Berkeley) y Profesor de la Universidad de Barcelona.

— Asistencia a la toma de posesión del Síndic de Greuges de Cataluña, Rafael Ribó i Massó (Parlamento de Cataluña, Barcelona, 1 de julio).

— Entrevista con el Defensor del Ciudadano de Marbella (Málaga), Manuel Rodríguez Hernández (Sede de la Institución, 24 de noviembre).

— Asistencia al acto conmemorativo del XX Aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Cataluña (Barcelona, 13 de diciembre).

— Presentación del libro «El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra» (Parlamento de Navarra, Pamplona, 14 de diciembre).

3. ACTIVIDAD INTERNACIONAL

Durante el ejercicio, se celebró una notable cantidad de eventos, muy diversificados, que contaron con la participación de la Institución, entre los cuales destacan los que se mencionan seguidamente.

3.1. Participación en eventos internacionales

— Participación en el Programa preparatorio de la Institución del Defensor del Pueblo, organizado por la Comisión Presidencial del Capítulo Chileno del Ombudsman (Santiago y Punta Arenas, Chile, 9-18 de enero).

— I Congreso Internacional sobre Víctimas del Terrorismo, organizado por la Universidad San Pablo CEU y la Fundación Víctimas del Terrorismo. Conferencia en la Cuarta Mesa Redonda «El compromiso de las instituciones con las víctimas» (Boadilla del Monte, Madrid, 26 y 27 de enero).

— Participación en el V Encuentro de expertos del proyecto «Refuerzo de la Cooperación entre Organismos Especializados» relativo a la Directiva Europea de Igualdad Racial (Londres, 29-30 de enero).

— Conferencia Europea sobre Contribución de los Refugiados a Europa en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (Madrid, 6 de febrero).

-Asistencia a la reunión con miembros de diferentes Asociaciones de jóvenes en Oriente Medio y el Sur de Europa (Madrid, 1 de marzo).

— Participación en la Reunión de Expertos del Proyecto «Refuerzo de la Cooperación entre Organismos Especializados», relativa a la Directiva Europea de Igualdad Racial (Dublín, Irlanda, 4-5 de marzo).

— Reunión con una Delegación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (Madrid, 12 de marzo).

— Reunión del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, organizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Palacio de las Naciones, Ginebra, Suiza, 15-16 de abril).

— Conferencia sobre antisemitismo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. El Defensor formó parte de la Delegación española, como Vicepresidente, a invitación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Berlín, Alemania, 27-28 de abril).

— Asistencia al Forum Mundial sobre los Derechos Humanos, organizado por el Ayuntamiento de Nantes, a iniciativa de la UNESCO (Nantes, Francia, 16 de mayo).

— Curso «Nuevos peligros para nuestro mundo: terrorismo, bioterrorismo y nuevas patologías microbianas emergentes y renovadas», organizado por el *Dipartimento di Scienze di Sanità Pubblica G. Senarelli de la Università degli Studi di Roma La Sapienza*, con la lección magistral «Terrorismo, un crimen contra la humanidad» (Roma, 18 de mayo).

— Primer Congreso Internacional sobre la piratería y los derechos humanos, patrocinado y auspiciado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y la Ong Artistas del Mundo, con la intervención «La piratería de obras artísticas y el derecho de propiedad intelectual» (Morelos, México, 31 de mayo).

— Ponencia en el Seminario Internacional organizado por la Federación Iberoamericana de Ombudsman y la Universidad de Alcalá, para analizar «Los derechos de la mujer en América latina: retos y perspectivas» (Cartagena de Indias, Colombia, 15-18 de junio).

— Octava Conferencia Internacional del Instituto Internacional del Ombudsman. Tema general de la Conferencia: «Mantener el equilibrio entre las obligaciones del ciudadano y el reconocimiento de los derechos y responsabilidades individuales: el papel del Ombudsman» (Québec, Canadá, 7-10 de septiembre).

— Segundo Encuentro Nacional entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Comisiones locales y las Organizaciones no Gubernamentales «En diálogo permanente», organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, con la participación en la conferencia inaugural «La relación del Defensor del Pueblo con las Organizaciones no Gubernamentales en España» (Cancún, Quintana Roo, México, 8-10 septiembre).

— Séptimo Taller Internacional de las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos, organizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Corea en cooperación con el Comité de Coordinación Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Seúl, Corea, 14-17 de septiembre).

— Participación en el Seminario Internacional «Causas, Efectos y Consecuencias del fenómeno migratorio en la protección de los Derechos Humanos», organizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas (Zacatecas, México, 11-17 octubre).

— Inauguración del Seminario «España y el terrorismo del siglo XXI», organizado por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Comunicación y el Observatorio Internacional de Víctimas del Terrorismo, con la intervención «Terrorismo: crimen contra la humanidad» (Universidad de San Pablo-CEU, Madrid, 28 de octubre).

— Celebración del IX Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en los que se dieron cita más de 160 defensores y representantes de las instituciones que promueven y protegen derechos humanos de los ciudadanos en América Latina, España, Portugal y Andorra.

Dentro del marco del IX Congreso se realizó el Seminario sobre Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, llevándose a cabo, además, una reunión de la Red de Defensorías de las Mujeres (Quito-Ecuador, del 8 al 11 de noviembre).

En dicho Congreso se aprobó la siguiente Declaración que pasó a llamarse *Declaración de Quito*:

«Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores de Justicia, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, reunidos en el IX Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en la Ciudad de Quito, Ecuador, del 8 al 11 de Noviembre de 2004.

CONSIDERANDO:

Que el importante papel que desempeñan los Ombudsman como garantes del respeto y vigencia de los derechos humanos es indispensable para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho;

Que uno de los mandatos de esta Federación es promover la creación de la figura del Ombudsman en los países en donde aún no se ha instituido, para garantizar la vigencia de los derechos humanos en toda la región;

Que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua está creada por medio de la Constitución y su mandato es la promoción de los derechos humanos y la garantía de la vigencia de estos;

Que la figura del Defensor del Pueblo de San Luis, Argentina, está consagrada en la Constitución de la Provincia y que la Legislatura de esa Provincia modificó la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo reduciendo su mandato a un año con posibilidades de ser reelegido por un único período;

Que los derechos humanos, desde la perspectiva de su integralidad, emanan de la dignidad misma de la persona humana, más allá de intereses particulares de sectores políticos, económicos, sociales e ideológicos. Por lo tanto, constituyen el marco ideal para construir una sociedad democrática, igualitaria, equitativa y solidaria, mediante la participación ciudadana y la facilitación, por parte del Estado, de los instrumentos jurídicos y los mecanismos legales para su realización, así como para la efectiva justiciabilidad de los mismos;

Que los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia;

Que persisten diferentes formas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres en las prácticas sociales e institucionales, que limitan el ejercicio pleno de sus derechos humanos y no contribuyen a acortar la brecha entre la igualdad formal y la igualdad real;

Que de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, la Democracia es un derecho humano, por lo que los Ombudsmen de la Región, de acuerdo con su mandato, deben tener una participación activa en la tutela de los derechos de los ciudadanos de sus respectivos países;

Que toda forma de actos, métodos, prácticas y manifestaciones terroristas, son contrarias a los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, y que constituyen una amenaza a la integridad territorial, la seguridad de los Estados y de los gobiernos legítimamente constituidos;

Que como miembros de esta Federación y de acuerdo a nuestros mandatos tenemos el objetivo de establecer y mantener relaciones con los órganos e instituciones que trabajan por los derechos humanos, la Democracia y el mantenimiento de la paz;

Que los Ombudsmen pueden jugar un papel vital en la promoción y protección de los derechos humanos por medio del trabajo conjunto con los Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos;

Que la migración en toda Ibero-América se ha convertido, en los últimos años, en un asunto de primer orden dentro de las agendas de los Estados, organismos internacionales y de la sociedad civil, y enfrentan el desafío de encontrar un equilibrio entre la adecuada protección de los derechos humanos de la población migrante y la necesidad de ordenar los flujos migratorios que se producen en la región;

Que una de las funciones más importantes del Ombudsman es la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y afro descendientes, con el fin de que los Estados de la región respeten sus usos y costumbres;

Que para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región, los Estados deben invertir sus recursos prioritariamente en la atención de programas sociales en los campos de la educación, la salud, la vivienda y el medio ambiente, con la finalidad de disminuir los índices de pobreza, eliminar la exclusión social y respetar así integralmente los derechos humanos;

Que la explotación minera no responsable a cielos abiertos amenaza el desarrollo y el ambiente de las comunidades originarias;

Declaran que:

1. Reiteran su compromiso de cumplir con su mandato constitucional y legal de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y por esa vía contribuir a la consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho.
2. Reafirman la vigencia de la igualdad y la no discriminación de las mujeres, apoyando las acciones dirigidas a fortalecer la promoción y protección de

sus derechos humanos, de conformidad con el principio de la transversalidad en sus instituciones, así como mediante las instancias especializadas en la materia.

3. Expresan su compromiso de difundir el II Informe de Derechos Humanos de la FIO, Derechos de la Mujer, entre las instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales que procuren el respeto de los derechos humanos.
4. Exhortan a los Estados a implementar medidas orientadas a materializar los compromisos asumidos en los tratados internacionales sobre derechos de la mujer, manifestando su disposición de hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos.
5. Reiteran su disposición a velar por que los Estados implementen y desarrollen adecuadamente los compromisos internacionales asumidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, exhortando a los Estados que no lo hayan hecho, a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW.
6. Solicitan a los Estados, a los gobiernos y a la sociedad civil, a respetar y favorecer los procedimientos, métodos y resultados de los sistemas electorales propios de la democracia, como expresión del ejercicio de los derechos políticos y de la voluntad de los ciudadanos de participar en el destino de sus países.
7. Instan a los gobiernos de la región a definir políticas integrales de combate a la corrupción, la impunidad, el tráfico ilícito y consumo de drogas, y el lavado de dinero, para evitar las consecuencias de deterioro social y erradicar la inserción del crimen organizado en las estructuras del Estado.
8. Reiteran el derecho de libre acceso a la información pública que es necesaria para promover la transparencia, para combatir la corrupción, para que la ciudadanía pueda hacer a sus gobiernos responsables por las decisiones que toman en su representación; y para que los habitantes puedan tomar decisiones informadas y así participar más ampliamente en la vida pública.
9. Rechazan el uso de la violencia en la solución de los conflictos y promueven las soluciones pacíficas de conformidad con los principios de derecho internacional.
10. Reafirman su compromiso de fomentar la paz, el bienestar de los pueblos y su libre determinación, el respeto a los derechos humanos, y Exhortan a los Estados y a la comunidad internacional, a tomar medidas para que efectivamente nuestras sociedades puedan vivir en condiciones de paz y libres de toda amenaza a su seguridad y de todo intento de menoscabo.
11. Invitan a los Estados a tomar medidas para fortalecer la cooperación, a fin de prevenir y combatir el terrorismo, en estricto apego y respeto al derecho

internacional, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

12. Reiteran su disposición a continuar desarrollando una relación de cooperación con los Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, a fin de fortalecer a las instituciones miembros de la Federación en su labor de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos.
13. Ofrecen a la Secretaría General, a la Oficina del Alto Comisionado, a la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios, los órganos de tratados, y demás entidades que conforman el Sistema de Naciones Unidas, el trabajo, la experiencia, los conocimientos y las investigaciones de sus instituciones en relación con la situación de los derechos humanos de los pueblos de Ibero América.
14. Solicitan a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y a sus órganos subsidiarios a que continúen y adelanten la discusión para definir el status de las INDH dentro de tales órganos, así como las formas y procedimientos más eficaces para la participación de nuestras instituciones en el futuro próximo.
15. Invitan respetuosamente a la Organización de Estados Americanos a establecer una relación de trabajo y cooperación con la Federación, así como a crear espacios y mecanismos de participación para las defensorías, procuradurías y comisiones de derechos humanos, en los distintos órganos del sistema interamericano con mandatos en la promoción y protección de los derechos humanos.
16. Ofrecen a la Asamblea General de la OEA, la Secretaría General, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y demás órganos de la OEA, sus informes, recomendaciones, diagnósticos, investigaciones sobre la situación de derechos humanos en Ibero-América, como una ratificación de nuestra disposición de colaborar en los espacios comunes que nos corresponden legalmente.
17. Agradecen a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y muy especialmente a su presidente, Magistrado Sergio García Ramírez, su apoyo en las actividades orientadas al fortalecimiento de las instituciones miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.
18. Subrayan el papel del Consejo de Europa en el reconocimiento de la importancia de la institución del Ombudsman en el seno de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, en especial de su Comisionado para los Derechos Humanos, señor Álvaro Gil-Robles, por la labor realizada en el ámbito de la cooperación entre los Ombudsman europeos y entre ellos y el Consejo de Europa.

19. Afirman que siendo la migración económica masiva, una de las dramáticas manifestaciones de la pobreza en la región, es necesario mantener firme la vigilancia y protección de los derechos humanos de los migrantes, denunciando a los responsables directos y operativos de las políticas migratorias que violentan derechos fundamentales del ser humano, como el derecho a la movilidad personal, al trabajo, a la libre elección de residencia, entre otros.
20. Reivindican la importancia de seguir realizando investigaciones e implementando políticas, programas y acciones orientadas a garantizar los derechos de los migrantes, pues consideran su situación de vulnerabilidad como uno de los retos más importantes para los derechos humanos en el nuevo siglo. Por lo que, se comprometen a continuar difundiendo el I Informe Regional sobre Derechos Humanos de la FIO dedicado a los derechos de los migrantes.
21. Reafirman la necesidad de fortalecer la coordinación y comunicación entre las Defensorías y Procuradurías de la Región, para lograr una efectiva protección a las personas migrantes.
22. Agradecen a la Organización de Estados Americanos la invitación a participar en el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias, y manifiestan su disposición de continuar colaborando con este Grupo de Trabajo.
23. Reiteran que el derecho a un nivel de vida adecuado tiene su fundamento en la lucha por un sistema económico justo, moralmente válido, en el cual se tome en cuenta la armonía individual, social y con la naturaleza.
24. Reconocen la profunda brecha que divide a nuestras sociedades entre ricos y pobres, y la que existe entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, lo cual significa una amenaza para la prosperidad, la seguridad y la estabilidad de nuestros Estados. En este sentido, EXHORTAN a los Estados y a la comunidad internacional a implementar medidas destinadas a combatir efectivamente la pobreza y la exclusión.
25. Solicitan a los Estados de la región que realicen todos los esfuerzos necesarios para controlar la explotación minera a cielos abiertos no responsable que va en detrimento de un ambiente sano de todos los habitantes.
26. Exhortan a los Estados a que agilicen las negociaciones de las Declaraciones relativas a los pueblos indígenas de la ONU y OEA. Y se comprometen a solicitar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar el Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales y a promover las medidas necesarias en el ámbito interno para darle plena vigencia.
27. Reiteran, debido a la condición Ibero-Americana de sus asociados, su aspiración de establecer una estrecha relación de cooperación con la Cumbre

Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y su Secretaría de Cooperación, la cual consideran fundamental en el trabajo por el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos en la región.

28. Solicitan a los gobiernos de la región que se encuentran negociando Tratados de Libre Comercio, que se aseguren de que los mismos contengan garantías de respeto a los derechos humanos.
29. Solicitan a las autoridades de las Repúblicas de Chile, Oriental de Uruguay, Federativa de Brasil y a la República Dominicana que se unan a la corriente Iberoamericana de Ombudsman, como aspiración legítima de todas las personas de la región y elemento esencial de la democracia y el Estado de Derecho.
30. Manifiestan la importancia de trabajar conjuntamente con la Asociación Brasileña de Ombudsman (ABO), en la promoción de la institución del Ombudsman conforme a los Principios de París, en la República Federativa de Brasil.
31. Expresan su apoyo a la sociedad ecuatoriana en la búsqueda de soluciones pacíficas, democráticas y apegadas al Estado de Derecho en la resolución de sus conflictos políticos y sociales, lo cual es consecuente con los valores intrínsecos de este hermano país.
32. Exhortan, respetuosamente, a la Asamblea Legislativa de la República de Nicaragua a que designe, a la mayor brevedad, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, a quien se le venció el mandato desde julio de 2004, ya que su nombramiento es vital para la plena vigencia de los derechos humanos.
33. Recomiendan a la honorable Legislatura de la Provincia de San Luis que modifique la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, restituyéndole el período de cuatro años vigente en la anterior ley.
34. Rechazan los actos de hostigamiento y asedio contra los Defensores de Derechos Humanos y las instituciones que representan, los cuales impiden y dificultan las tareas que desarrollan en el ámbito nacional y regional, por considerarlos atentatorios a la democracia y los derechos humanos.
35. Rechazan cualquier acto orientado a menoscabar la labor que vienen desarrollando la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.
36. Manifiestan su solidaridad con el pueblo colombiano y sus instituciones por su legítima y sentida aspiración de construir la paz, reducir el fenómeno de la violencia y dar fin a los conflictos armados internos, por lo que RECOMIENDAN privilegiar los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, el diálogo, los principios democráticos y el respeto a la dignidad humana, en estricto apego al Estado de Derecho, entendiendo que es el único camino para lograr la paz duradera, el desarrollo y el goce y ejercicio de los derechos humanos.

37. Exhortan al Estado de Honduras a que sus iniciativas de crear comisiones, oficinas y unidades de derechos humanos no menoscaben el mandato Constitucional y legal del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras.
38. Exhortan a los Estados Ibero-Americanos y a la comunidad internacional a sumar esfuerzos que contribuyan con el mejoramiento de la situación política, económica y social de la hermana República de Haití, respetando en todo momento su soberanía nacional, su Constitución y sus instituciones.
39. Agradecen a la Universidad de Alcalá, a la Agencia Española de Cooperación Internacional y al Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo su importante contribución para el fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, en general y las instituciones miembros en particular.
40. Manifiestan su gratitud a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe por su valiosa contribución en la realización del IX Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.
41. Expresan su agradecimiento al Defensor del Pueblo de la República del Ecuador, Claudio Mueckay, por la organización del IX Congreso y Asamblea Anual de la FIO, y muy especialmente a los funcionarios de esa Institución por su entereza, dedicación, amabilidad y atención durante la realización de este encuentro.»

— Reunión de las representantes de la Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres, en simultaneidad con el IX Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, (FIO), de la cual surgió la resolución siguiente:

«Recordando que en la reunión ordinaria anual de la Asamblea General de la FIO realizada en Toledo en 1.997, se decidió la creación de la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres, para garantizar una instancia especializada de alto nivel en la estructura de las instituciones del Ombudsman, encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres de la región.

Desde 1997 a la fecha, la RED a través de las instancias de las Defensorías respectivas, ha impulsado el cumplimiento de los objetivos de defensa, vigilancia, promoción y divulgación de los derechos humanos de las mujeres.

En Cartagena de Indias en junio del 2004, se acordó que en la IX reunión de la RED se abordara como tema central la Participación Política de las Mujeres en la región iberoamericana. En cumplimiento de ello y

Considerando que, de acuerdo a los informes de las distintas representaciones se evidencia una clara tendencia al incumplimiento por parte de los Estados de los compromisos de igualdad en la participación política de las mujeres;

Teniendo presente que existen factores económicos, sociales, políticos y culturales que obstaculizan el acceso y la participación política de las mujeres, es indispensable el diseño y la implementación de políticas públicas con enfoque de género;

Reconocemos como un hecho positivo la creación de instancias especializadas para atender los derechos humanos de las mujeres dentro de las Defensorías del Pueblo, Procuradurías, Proveedurías y Comisiones que integran la FIO e insistimos en ratificar el compromiso establecido en Panamá para que se concreten estos espacios en donde aún no existen y se fortalezcan los existentes;

Destacamos que la FIO haya priorizado para el II Informe la temática de los «Derechos de la Mujer», coordinado y compilado por la Universidad de Alcalá de Henares con los diagnósticos de cada país, elaborados por las/os integrantes de la Red y miembros de las Defensorías, Procuradurías y Comisiones integrantes de la RED.

Observamos con inquietud que las mujeres siguen siendo consideradas como «población vulnerable o tema», en lugar de señalar las condiciones de invisibilidad y vulneración social, económica, política y cultural en la que se encuentran, siendo las mismas susceptibles de ser superadas por medio de acciones afirmativas y políticas públicas incluyentes, no discriminatorias;

Consideramos la importancia del aporte de la cooperación técnica internacional al fortalecimiento de las instancias defensoriales de la región y a los proyectos específicos dirigidos a la defensa y protección de los derechos de las mujeres, se hace necesario que los Estados garanticen la sostenibilidad y reforzamiento de estos recursos;

Alentamos la continuidad, el profesionalismo y la especialización de las encargadas y encargados de las instancias en defensa de los derechos humanos de las mujeres dentro de las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías y Comisiones que integran la FIO y la consolidación de los procesos iniciados.

Resuelve:

Primero. Ratificar la solicitud a la Asamblea Anual de la FIO para que se incorpore a ésta una representante de la Coordinación de la Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres, electa dentro de su seno, con voz y voto, con el propósito de garantizar una verdadera participación democrática e incluyente en esta instancia;

Segundo. Solicitar al Consejo Rector de la FIO que la información referida a las diversas actividades relacionadas con la temática de género sea dirigida hacia la totalidad de las instituciones miembros de esa Federación, es decir, instituciones nacionales, estatales, provinciales, regional-autonómicas y municipales, conforme lo establecido en el artículo segundo. De los Estatutos de la Federación;

Tercero. Solicitar a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados Nacionales, integrantes de la FIO que hagan partícipe a las instituciones estatales, provinciales, regional-autonómicas y municipales (en

los países en donde existan estas instancias) de toda información y actividades referidas a la temática de género;

Cuarto. Solicitar a las y los Ombudsmán integrantes de la FIO que alienten a los Estados y Gobiernos a generar información y construir indicadores y estadísticas desagregadas por sexo;

Quinto. Proponer la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en todo el quehacer de las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados Nacionales, integrantes de la FIO y en las distintas temáticas desarrolladas en los Congresos de las Federaciones;

Sexto. Solicitar a las y los Ombudsmán integrantes de la FIO que recomienden a los Estados asegurar la participación plena de las mujeres en los cargos electivos conforme a los principios de igualdad, paridad, alternancia, garantizando el ejercicio de sus derechos libres de acoso político;

Séptimo. Proponer a las y los Ombudsmán integrantes de la FIO que recomienden a los Estados políticas de equidad de género que permitan la designación e incorporación de las mujeres en los puestos de decisión de los poderes públicos;

Octavo. Reiterar a la Asamblea Anual de la FIO la solicitud para que demande de los Estados y Gobiernos la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en aquellos países que aún no lo han hecho, así como de otros instrumentos internacionales de derechos humanos;

Noveno. Proponer a las y los Ombudsmán integrantes de la FIO que recomienden a sus Estados y Gobiernos elaborar presupuestos con perspectiva de género y que destinen recursos financieros suficientes para el fortalecimiento de los entes rectores responsables de generar políticas en defensa de los derechos de las mujeres, así como a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados Nacionales, integrantes de la FIO;

Décimo. Instar a la Asamblea Anual de la FIO para que privilegie los valores de la tolerancia y el respeto a las diferencias en sus programas de divulgación, promoción y educación en derechos humanos con un explícito enfoque de género;

Decimoprimer. Insistir en redoblar esfuerzos destinados a contrarrestar, prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en razones de género y de dar continuo y sistemático seguimiento a la implementación de los objetivos de la Convención de Belén do Pará;

Decimosegundo. Reiterar a la Asamblea de la FIO la cláusula cuarta de la Declaración de la Red en Panamá para que inste a los Estados a impulsar el tratamiento de los temas relacionados con el ejercicio y reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos;

Suscrita en la ciudad de Quito el 11 de Noviembre del 2004 por las representantes que conforman la Red de Defensorías de las Mujeres de las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica.»

— Asistencia y participación en el Seminario «Human Rights Education in National Human Rights Institutions (NHRI) in Europe» con la conferencia «El Defensor del Pueblo de España y la educación en derechos humanos» (Berlín, Alemania, 2-4 diciembre).

3.2. *Visitas y actos oficiales*

- Visita del Fiscal General del Distrito Federal de Brasilia, José Paes.
- Visita del Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo de Argentina, Jorge Cermesoni.
- Asistencia, con el Ministro de Trabajo y Bienestar de Israel, Zebulón Orlev al Homenaje por parte de la Organización de las víctimas israelíes del terrorismo en Jerusalén.
- Reunión con el Defensor del Pueblo de Israel, Eliézer Golberg.
- Visita del Encargado de Negocios de la Embajada de la República de Irak, Hassan Abdul Aziz.
- Visita y entrevista con el Ministro Secretario Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Brasil, Nilmario Miranda.
- Visita al Defensor del Pueblo de Rumanía, Ioan Muraru, y a distintas instituciones rumanas.
- Reunión con la Delegación de la Comisión sobre Migración del Parlamento de Renania del Norte/Westfalia (Alemania).
- Visita del Defensor del Pueblo Europeo, Nikiforos Diamanduros.
- Reunión con la Ombudsman de Uzbekistán, S. Rashidova.
- Reunión con los Defensor del Pueblo del Reino de Tailandia, Sr. Poounsap Piyanant y el General Teeradej Meepien.
- Visita del Embajador de la República Islámica de Irán, Morteza Alviri.
- Visita del Presidente de UNICEF-España, Francisco González-Bueno.
- Visita y conferencia «Los Derechos Humanos en la Constitución Española», impartida en la Universidad Internacional SEK de Quito (Ecuador).
- Visita a presos españoles en Chile.
- Reunión de trabajo con miembros de «Human Rights Watch», Judith Sunderland y Ben Ward, sobre medidas antiterroristas en España en el contexto del Derecho Internacional de los derechos humanos.

4. COOPERACIÓN TÉCNICA, DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN

Por muchos esfuerzos de diferenciación e identificación que se lleven a cabo, siempre quedarán actividades «en tierra de nadie» o susceptibles de etiquetado plural. De ahí los distintos subapartados de este epígrafe, subapartados que tratan de atacar campos diversos y polifacéticos con objeto de abreviar un listado, de otro modo amplísimo.

4.1. Actividades de cooperación y colaboración

- Conferencia pronunciada en la Sociedad el Sitio (Bilbao), con el título «Consolidar la democracia para todos».
- Entrevista con el Director General de Asuntos Consulares, Rafael Fernández-Pita y con su Subdirectora, Soledad Fuentes.
- Presencia en el acto de entrega por el Rotary Club de Oklahoma City de un cheque para la Asociación de Víctimas del Terrorismo.
- Reunión con representantes de la Cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá.
- Visita del Presidente del Movimiento contra la Intolerancia, Esteban Ibarra.
- Reunión preparatoria para la ejecución del proyecto de cooperación con el Ombudsman de Kazakhstan.
- Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, con el título «Consideraciones sobre la importancia de la creación de la institución del Defensor del Pueblo en Chile».
- Asistencia a la Firma de la declaración de Principios del Foro por la Justicia, convocada por el Consejo General de la Abogacía Española.
- Reunión con los Secretarios Generales de UGT y CCOO de Madrid.
- Intervención en el acto de apertura del I Master sobre protección de Derechos Humanos, en el Paraninfo de la Universidad de Alcalá (Alcalá de Henares, Madrid).
- Encuentro con los alumnos del Curso de acceso a la Carrera Fiscal (XLIV Promoción).
- Reunión con la Vicepresidenta Primera de Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, sobre programación infantil y juvenil en la televisión.
- Asistencia a la Cuarta Reunión de la Junta Directiva del Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, en Quito (Ecuador).
- Reunión con los representantes sindicales de UGT, CCOO y CSIT-UP, sobre asuntos diversos de común interés.
- Reunión con el Director General de Evaluación del Ministerio de Administraciones Públicas, Juan Antonio Garde Roca.
- Asistencia por invitación de la Embajada de Estados Unidos de América en España a la reunión sobre el programa de información «Otan y el diálogo mediterráneo».
- Entrevista con el Director de la Agencia de Protección de Datos, José Luis Piñar Mañas.
- Reunión de trabajo con el Ministro de Justicia, Juan Fernando López Aguilar.

— Reunión con el Grupo GRECO (lucha contra la corrupción), a invitación de la Secretaría General para Asuntos de Justicia en la Unión Europea y Organismos Internacionales.

— Asistencia al Primer Congreso Nacional sobre *Mobbing* en las Administraciones Públicas, organizado por el Sindicato Gestha y Asociaciones Profesionales de los Cuerpos Técnicos del Ministerio de Economía y Hacienda.

— Reunión con representantes de la Asociación «Jueces Sustitutos», Juan Félix Luque y Dolores Martín Muñoz.

— Asistencia al acto celebrado por el Presidente del Consejo General del Notariado, sobre «La respuesta tecnológica del Notariado».

— Entrevista con la Presidenta de la Asociación de Mujeres «Clara Campoamor», Lucía García.

— Reunión con el Subsecretario de Hacienda, Francisco Uría, y la Directora General del Patrimonio del Estado, Marina Serrano.

— Participación en la reunión sobre «Necesidad de establecimiento de un Consejo Nacional Audiovisual».

— Reunión con el Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Gonzalo Robles.

— Conferencia impartida en la Jornada «Globalidad y Políticas de Inmigración», organizadas por la Fundación Euroárabe junto con la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, bajo el título «La visión del Defensor del Pueblo sobre la Inmigración».

— Participación en el proyecto de colaboración y apoyo a la creación de la Defensoría del Pueblo en Chile.

— Intervención con la conferencia «Derechos de los pacientes y el Defensor del Pueblo», dentro del Congreso de la Sociedad Internacional de Bioética, de Gijón (Asturias).

— Reunión en la Gerencia de Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Madrid, sobre «Prostitución y Tráfico de Mujeres».

— Asistencia al Seminario «Los órganos antidiscriminatorios en la promoción de la igualdad y la no discriminación por origen racial o étnico, transposición de la directiva 2000/43/CEE del Consejo de la Unión Europea», organizado por el IMSERSO.

— Participación en la Mesa Redonda celebrada con motivo de la presentación de la VIII Recomendación Política General de la ECRl para combatir el racismo en la lucha antiterrorista, organizada por el IMSERSO.

— Participación en el Curso de Verano sobre «Violencia de Género y Familiar», organizado por la Universidad Politécnica de Cartagena (Murcia), con la conferencia «Recursos institucionales del Estado y violencia de género y familiar».

— Reunión con la Misión de Inspección de la Oficina Central del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR).

— Asistencia a las XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado, sobre «La reforma constitucional», organizadas por el Ministerio de Justicia.

— Reunión con la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí.

— Participación en la Jornada de Reflexión sobre «Víctimas de trata de personas y su necesidad de protección», organizada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, con la conferencia «Aspectos prácticos de la protección de las víctimas en el marco nacional».

— Entrevista con el Director General de Recursos Humanos del Ministerio de Sanidad y Consumo, Jauma Aubía Marimón.

— Asistencia a la Conferencia de la Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA), en colaboración con la Plataforma Europa AGE, en una Jornada organizada en el IMSERSO, sobre el tema «La discriminación por edad: la Directiva 2000/78», e intervención en el programa «Lo que es la vida», de Radio Nacional de España.

— Asistencia a la presentación mundial, en la Agencia Española de Cooperación Internacional, del Informe del Centro de Investigación de Unicef con el lema «Asegurar los Derechos de los niños indígenas».

— Asistencia al acto de conmemoración del 65º aniversario de la Organización Nacional de Ciegos y a la presentación por parte del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales del libro editado con este motivo.

— Reunión con la Fundación ALPE.

— Participación en las III Jornadas sobre la Protección de Datos y las Nuevas Tecnologías en la Administración local, con la conferencia titulada «La protección de datos desde la Institución del Defensor del Pueblo».

— Participación en la Mesa inaugural del Congreso Español de Médicos, promovido por la Fundación Abbot, la Organización Médica Colegial y Fundamed.

— Intervención en la Mesa Redonda de la «I Jornada de actualización en Administración Sanitaria: reforma legal», con la conferencia titulada «Respeto a la autonomía del paciente».

— Participación en el Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid, a invitación de UNICEF, con la conferencia «La situación de las niñas en el mundo».

— Participación en la Mesa Redonda sobre «Derechos y realidades de la infancia en el mundo rico y en el mundo pobre», dentro de las Jornadas organizadas por UNICEF y el Consejo General del Poder Judicial.

— Asistencia al Encuentro con la Plataforma Organizaciones Infancia. Propuestas para una estrategia de promoción de los derechos de la infancia.

— Intervención en la clausura del VII Encuentro estatal de Defensores Universitarios, organizado por la Universitat de les Illes Balears sobre «Defensor, defensores y Universidad».

— Reunión con la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Leire Pajín Iranola.

— Participación en el Curso «Ombudsman y reforma del Estado», organizado por Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE).

— Asistencia a la presentación del Informe sobre «El Estado mundial de la Infancia», de UNICEF.

— Ponencia en la clausura de las Jornadas de Empresarios de Residencias de personas mayores «La situación de la atención a las personas mayores en España», en el II Congreso de la Federación Democrática Nacional de Residencias y Servicios sociales para la Tercera Edad.

— Ponencia en las Jornadas sobre «El enfermo mental: Protección jurídica y atención socio-sanitaria», organizadas por el Instituto Navarro de Administración Pública y la Asociación Juristas de la Salud: para estudiar «La protección y atención socio-sanitarias a los enfermos mentales: carencias actuales».

— Reunión con el Jurado del I Premio de Derechos Humanos Rey de España, instituido por la Cátedra Democracia y Derechos Humanos, de la Universidad de Alcalá y el Defensor del Pueblo.

4.2. De divulgación y difusión

— Mensaje del Defensor del Pueblo para el Proyecto «La Escuela, promotora de una Cultura de Paz, Decenio 2001-2010» (Sevilla).

— Reunión con los representantes iberoamericanos y de países de nuevo ingreso y candidatos a la Unión Europea, con motivo de la celebración, en el Congreso de los Diputados, del II Curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios.

— Encuentro con participantes en las Jornadas de Educación para la Paz de YMCA España (Madrid).

— Conferencia «España: los caminos hacia la libertad», pronunciada en la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel).

— Conferencia impartida en la Universidad de Tel-Aviv, con el título «España: de la dictadura a la democracia» (Israel).

— Participación en el Foro de Debate sobre «La sociedad vasca y el nuevo ciclo político», organizado por el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco, con la conferencia «Los Derechos Humanos y el nuevo siglo» (Bilbao).

— Intervención en la Conmemoración del XXV Aniversario de la Fundación Cultural Profesor Cantera Burgos, con la conferencia «XXV años de democracia y libertades» (Miranda de Ebro, Burgos).

— Intervención en el ciclo de conferencias «Iberoamérica: Discursos clave», organizado por la Casa de América con el título «El modelo iberoamericano de defensa de los derechos humanos» (Madrid).

— Participación en el Primer Congreso Nacional contra el Ruido, organizado por la Plataforma Estatal contra el Ruido, en la Universidad de Zaragoza, con la intervención «La contaminación acústica. La perspectiva desde el Defensor del Pueblo» (Zaragoza).

— Conferencia del Defensor, a invitación del Ateneo Jovellanos, sobre «Derechos Humanos y desarrollo ante el siglo XXI» (Gijón, Asturias).

— Palabras del Defensor en la inauguración de la Séptima Edición de la Universidad de Verano de La Gomera: «El deseo de libertad y la realidad de las libertades» (San Sebastián de la Gomera, Canarias).

— Conferencia-desayuno, dentro del ciclo «Instituciones del Estado», del Forum Europa, organizado por Nueva Economía Fórum, con la colaboración de Europa Press: «El Defensor del Pueblo, Institución del Estado» (Hotel Ritz, Madrid).

— Inauguración del Curso Cultural 2004, organizado por el Club Siglo Futuro de Guadalajara, con la conferencia magistral «Violencia familiar. La perspectiva del Defensor del Pueblo» (Aula Magna del Campus Universitario de Guadalajara).

— Palabras en la inauguración del Foro de Cádiz: «Los Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo» (Cádiz).

— Intervención en el acto de clausura del Simposio Conmemorativo del Año Internacional de la Familia 2004, organizado por el Foro Español de la Familia, con un mensaje sobre «Las funciones estratégicas de la familia» (Madrid).

— Participación en la inauguración del Foro Diálogos Córdoba con la conferencia «La Constitución Española, entre la dignidad y la libertad» (Córdoba).

— Dentro de los actos previstos para la celebración del Día Mundial de los Derechos Humanos, entrega de los premios del «Concurso Defensor del Pueblo 2004», organizado por el Congreso de los Diputados, el Defensor del Pueblo y la Ong «Globalización de los Derechos Humanos», con la participación de centros escolares de distintas comunidades autónomas (Congreso de los Diputados, Madrid).

— Conferencia en el ciclo de la Cátedra Cervantes, organizado por la Academia General Militar, con el título «¿Qué preocupa a los españoles?» (Zaragoza).

— Charla-coloquio con universitarios, organizada por el Colegio Mayor Deusto, de la Universidad de Deusto (Bilbao).

— Asistencia a la presentación de la obra «Impresiones sobre la Constitución de 1978», a invitación de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).

— Conferencia impartida en la Comisión Parlamentaria de Constitución, Legislación y Justicia del Parlamento de Chile, bajo el título «Estudio comparativo de la ley del Defensor del Pueblo de España y del Proyecto de Ley del Defensor del Ciudadano de Chile» (Santiago de Chile).

— Asistencia a la entrega de premio otorgado a Iciar Bollaín, Directora de la película «Te doy mis ojos», por su labor en contra de la violencia doméstica, por parte de la Presidenta del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género en el Consejo General del Poder Judicial.

— Entrevistas aparecidas en medios de información escrita, sobre diversos asuntos. Son de citar, entre otras, la realizada por la Revista *Perfiles*, sobre justicia, violencia doméstica, inmigración y discapacidad; la de la Revista *Clave*, sobre tortura; en la Revista *En Mente*, sobre la atención a los enfermos de Alzheimer; la de *Aula*, sobre la figura del Defensor y sus competencias; en *Tiempo de Hoy*, sobre el atentado del 11-M; en el *ABC*, sobre aspectos de la vida nacional que preocupan al Defensor del Pueblo: la unidad de España, la cohesión territorial, la inmigración, la ley del Menor, la violencia doméstica y el desastre del Prestige; el prólogo al libro de Felio José Bauzá Martorell «Régimen jurídico de la videovigilancia»; el artículo para LA RAZÓN, «De problemas y soluciones» y la opinión sobre el punto de vista de la evolución de la publicación y utilidad de la Revista *Actualidad del Derecho Sanitario*, en su número cien;

— Participación en el Programa de TV2 «Debate» sobre la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor.

— Entrevista para el programa «Punto de Vista», Antena Aragón Televisión, sobre quejas procedentes de la Diputación General de Aragón en materia de Justicia.

— Intervención radiofónica en la Cadena SER en relación con las quejas presentadas sobre la actuación de la Agencia Nacional de Calidad y Acreditación (ANECA).

Por otra parte, dentro de este apartado dedicado a las actividades de divulgación y difusión, merece la pena subrayarse que durante el año 2004, aparecieron publicados:

— El Informe anual 2003 del Defensor del Pueblo y los debates correspondientes en las Cortes Generales.

— El estudio monográfico *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*.

4.3. Visitas, homenajes y actos oficiales

— Acto de investidura como Doctor «Honoris Causa», por la Universidad Rey Juan Carlos, de Manuel Jiménez de Parga.

— Asistencia a la entrega de los Premios Cerami.es 2003.

— Acto de entrega de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort a los Presidentes del Consejo General del Notariado, del Consejo General de la Abogacía Española, del Consejo General de los Ilustres Colegios de Procuradores de los Tribunales de España, y del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, en el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia.

— Asistencia a la Solemne Sesión de Apertura de la VIII Legislatura de las Cortes Generales.

— Asistencia a la toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado, Francisco Rubio Llorente y del Consejero, Joaquín Fuentes.

— Asistencia a la toma de posesión del Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido Tourón.

- Visita de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo a la Institución.
- Entrega al Defensor del Pueblo del Premio Especial A.E.B.E. (Asociación Epidermolisis Bullosa de España).
- Visita de los alumnos del Curso I Master sobre Protección de los Derechos Humanos, organizado por la Universidad de Alcalá.
- Reunión con la Federación Española de Trasplantados de Corazón (FETCO).
- Participación en el acto de entrega del V Premio Diálogo Europeo, al enviado especial de la Unión Europea para el conflicto de Oriente Medio, Miguel Ángel Moratinos, organizado por Diálogo Europeo.
- Participación en el acto de bienvenida a «La iniciativa Ciudadana Basta YA», organizado por el Ayuntamiento de Madrid.
- Asistencia al Acto de Imposición de las Medallas de la Orden del Mérito Constitucional, a invitación de la Presidencia del Gobierno.
- Entrevista con el Coordinador General de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares Trigo, con motivo presentación de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 14/2003, sobre Extranjería.
- Asistencia al homenaje en memoria del Profesor Roberto Mesa Garrido, organizado por el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
- Acto realizado en «Recuerdo del Holocausto», invitado por las Organizaciones Judías de Madrid.
- Asistencia a la apertura del Año Judicial del Tribunal Supremo.
- Saludo al Contralor Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, Luis Orsi Gándara.
- Asistencia a la recepción con ocasión del día de la Fiesta Nacional, ofrecida por Sus Majestades los Reyes, en el Palacio Real de Madrid.
- Visita del Defensor del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente de la FIO, Germán Mundaraín.
- Homenaje y entrega del Premio Paul Harris por el Club Rotary, por su labor política y humanitaria, a la Adjunta Primera de la Institución.
- Asistencia a las X Jornadas sobre Especialidades Farmacéuticas.
- Asistencia al acto institucional del Presidente del Parlamento de las Islas Baleares, Pere Rotger i Llabrés.
- Asistencia a la Mesa redonda sobre «Violencia de género» y posterior entrega de los premios de Derechos Humanos concedidos por el Consejo General de la Abogacía.

4.4. Cursos propios

— Jornadas-Taller sobre la Acción Humanitaria y la Exclusión Social en los Países Desarrollados, organizadas por el Defensor del Pueblo, el Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana, y el Departamento de Salud Pública e Historia de la Ciencia de la Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante). (Casa Encendida de Madrid, 10-12 de junio).

— Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Encuentro sobre «Derechos fundamentales: sus garantías jurisdiccionales y extrajurisdiccionales» (Santander, 23-25 de junio).

— Curso de Verano 2004 en la Universidad Complutense de Madrid sobre «Los derechos fundamentales en la Constitución y el papel del Defensor del pueblo en su protección y garantía». (El Escorial, Madrid, 5-9 de julio).

— Cursos de Julio en Aranjuez 2004, de la Universidad Rey Juan Carlos. Curso sobre la «Violencia familiar» (Aranjuez, Madrid, 19-23 de julio).

5. CONVENIOS Y ACUERDOS

— Convenio de colaboración entre la Institución del Defensor del Pueblo y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo para la organización de un Encuentro sobre «Derechos fundamentales y sus garantías jurisdiccionales y extrajudiciales». Firmado el 25 de marzo.

— Reunión con el Rector de la Universidad de Alcalá, Virgilio Zapatero, para seguimiento convenio (13 de abril).

— Convenio de colaboración entre la Fundación de la Universidad Rey Juan Carlos y el Defensor del Pueblo para la organización del Curso de Verano «Violencia familiar». Firmado el 15 de abril.

— Participación en la Tercera Reunión de seguimiento y fijación de condiciones de los donantes de la Junta Directiva del Fondo Especial para Defensores del Pueblo/INDH (Ginebra, Suiza, 17 y 18 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 «Derechos fundamentales en la Constitución y el papel del Defensor del Pueblo en su defensa y garantía». Firmado el 11 de marzo.

— Convenio de colaboración entre la Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante) y el Defensor del Pueblo para la organización de unas Jornadas-Taller sobre «La acción humanitaria y la exclusión social en los países desarrollados». Firmado el 3 de mayo.

— Protocolo de cooperación entre la Federación Iberoamericana de Ombudsman y *l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie*. Firmado el 11 de noviembre.

— Convenio de colaboración entre la Federación Española de Daño Cerebral y la Institución del Defensor del Pueblo. Firmado el 29 de noviembre.

VII. CONCLUSIONES

Aun bajo el entendido de que en un Informe como este hablar de conclusiones resulta un punto ambicioso, el esfuerzo por facilitar su consulta y su lectura aconseja la inclusión de este apartado. Pero siempre será necesario advertir que cada queja, cada resolución, e incluso cada elemento en la actividad del Defensor del Pueblo, tiene sus propias y particulares conclusiones. Solamente desde este supuesto básico cabe hablar de conclusiones del Informe.

Al igual que en ejercicios precedentes, se ofrecen dos apartados en las conclusiones, cada uno de los cuales tiene características distintas. Las conclusiones sobre datos globales se desprenden de los propios datos objetivamente considerados tal y como se ofrecen en el apartado correspondiente. Las conclusiones acerca de las actuaciones estimadas como más significativas, por áreas de actividad, requieren por el contrario una opción valorativa y por ende acentúan el componente subjetivo que, por otro lado, puede servir de estímulo para el lector, en el sentido de impulsarle a consultar el cuerpo extenso del Informe.

DATOS GLOBALES

La unidad de gestión en este Informe, y en todos los informes del Defensor del Pueblo de España, es la de la queja formalizada como tal. Es de advertir por consiguiente que otras actividades, como por ejemplo las visitas en solicitud de información u orientación y las consultas telefónicas atendidas, se incluyen como dato complementario indicativo de la carga de trabajo, pero no son consideradas como «actuaciones» equiparables a unidades de gestión. Si la base de cómputo utilizada fuera el número de actuaciones, en vez de el número de quejas, la cuantificación correspondiente variaría de manera considerable, como es natural.

1.1. Número de quejas

Durante el ejercicio 2004, el número total de quejas registradas alcanzó la cifra de 28.990, de las que 14.264 tenían carácter individual, 14.614 eran quejas colectivas, y 112 fueron quejas de oficio. Un total significativamente superior, en casi un 67 por 100, al total de 17.389 quejas registradas en el ejercicio precedente.

En cuanto a la distribución, los hombres siguen presentando más quejas que las mujeres, aunque como tendencia se observe un tenue acercamiento en los porcentajes. Una aplastante mayoría de las quejas procede del territorio nacional español y el más alto porcentaje de las mismas sigue correspondiendo a la Comunidad de Madrid, aunque se observa un acercamiento de otras comunidades en cuanto a quejas individuales. De igual modo es notorio un cierto aumento del total de quejas remitidas por los Comisionados Autonómicos. Por sectores administrativos concernidos, destacan las quejas relacionadas con Educación (8.953), Economía (3.446), Administración de Justicia (2.394), Inmigración (2.183) y Empleo Público (2.012).

1.2. Estado de tramitación

El total de 28.990 quejas registradas se compone de los siguientes grupos: 9.507 (32,79%) admitidas a trámite; 16.846 (58,10%) no admitidas, y 2.637 (9,09%) se encontraban pendientes de tomar una decisión al respecto. Las admitidas comprenden 3.880 concluidas, 5.600 en trámite y 27 en suspenso. Las no admitidas lo fueron, entre otros muchos motivos, por no haberse encontrado indicios de irregularidad administrativa, por no haberse producido actuación de los poderes públicos, por haber recaído sentencia firme sobre el asunto planteado, o por existir intervención judicial en la materia. Las que se encontraban en situación de pendientes requerían más información, un mayor grado de análisis o que se subsanara algún aspecto formal.

Por otra parte, sobre los totales expuestos, correspondientes a las quejas registradas en 2004, se inician o se reabren otras 1.136 quejas registradas en otros ejercicios, de las cuales se admiten 741, se reabren 373 y se reponen 22.

1.3. Eficacia de la supervisión

La actividad ordinaria de supervisión de las Administraciones públicas, como consecuencia de las quejas, se plasmó durante el ejercicio 2004 en la elaboración de un total de 413 resoluciones dirigidas a las autoridades pertinentes; en concreto, 124 recomendaciones, 183 sugerencias y 106 recordatorios de deberes legales.

De todas estas resoluciones, a 31 de diciembre, habían sido admitidas 118, rechazadas 61 y se encontraban pendientes de respuesta 128. Quedan, pues, todavía bastantes resoluciones pendientes de respuesta por parte de las Administraciones públicas (casi un 31%). De las 179 respuestas recibidas, 118 —más del 65%— admitían la sugerencia o la recomendación formulada, mientras se rechazaban poco más del 34 por 100 o, lo que es lo mismo, 61 de las resoluciones elaboradas.

ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS

Siempre resulta comprometido decidirse por unas u otras de las actuaciones llevadas a cabo para elegir las más significativas, teniendo presente el peso de lo subjetivo en estos casos. Sin embargo, cualquier persona interesada en la lectura o consulta del Informe cuenta con un índice lo suficientemente explícito como para hacerse una idea

personal y cabal de cada actuación, mediante una revisión rápida del mismo cuerpo del Informe.

2.1. Función y Empleo Públicos

En el ámbito del régimen general de la Función Pública, es preciso mencionar el gran número de quejas relacionadas con ciertos procesos de ingreso por oposición, supuestamente poco respetuosos con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como con las dilaciones perjudiciales de esos mismos procesos y de la toma de posesión de los destinos. La frecuencia y la variedad de las quejas formuladas aconsejan la conveniencia de que se apruebe algún tipo de norma que recoja los derechos del opositor.

Destaca, por otro lado, junto a las habituales peticiones en lo relativo a retribuciones y carrera administrativa, valoración de méritos o clases pasivas, el incremento de quejas por parte de funcionarios en materia de acoso psicológico en el puesto de trabajo (*mobbing*), lo que parece aconsejar la elaboración de algún protocolo de carácter preventivo.

En cuanto a las distintas situaciones estatutarias, pueden destacarse las reclamaciones del personal de servicios de salud (agravios comparativos entre diversos colectivos de una misma Comunidad hasta que se produzca la integración prevista en el Estatuto Marco, condiciones del personal de refuerzo). Del personal docente (falta de publicidad y otras dificultades en las pruebas de acceso, en la docencia no universitaria; procedimiento de evaluación en la contratación de personal docente e investigador; en la docencia universitaria). Del personal al servicio de la Administración de justicia (retribuciones del personal eventual, conflictos por la denominación de los nuevos cuerpos en los aspirantes a plazas de interinos, retraso en nombramientos y adjudicación de destino). Del personal de instituciones penitenciarias (diferencia en las plazas entre las escalas masculina y femenina; condiciones de trabajo en algún centro penitenciario de mujeres). Del personal al servicio de la Administración militar (cese de relación de servicios profesionales en militares de complemento y otros; cambios necesarios como consecuencia de la incorporación de mujeres al Ejército profesional). Del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policía Local (promoción interna en policías locales, idoneidad formal de determinadas comunicaciones o pérdida de destino por excedencia voluntaria para cuidado de hijos en la Guardia Civil). Y, finalmente, del personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos (lentitud en la implantación de normas sobre prevención de riesgos laborales; cumplimiento de los requisitos de selección; desarrollo de determinados procesos de consolidación, y efectividad de lo previsto en el Acuerdo Marco en materia de movilidad).

2.2. Defensa e Interior

Además de considerar el incremento del número de reclusos, que motivó una investigación de oficio con objeto de evitar el riesgo de colapso en las prisiones, se analizaron otros asuntos relacionados con la *Administración penitenciaria*: el número de fallecimientos, asociado al deterioro de la salud como consecuencia del consumo de drogas; la tutela de las condiciones sanitarias para generalizar los reconocimientos e informes médicos

en los centros de tránsito y en los traslados, así como el uso de nuevas tecnologías; la necesidad de agilizar la construcción y puesta en marcha de nuevos centros, o la mejora de las condiciones de las mujeres y de los niños menores de tres años en las prisiones.

De igual modo, por lo que se refiere a la materia de *ciudadanía y seguridad pública*, se han llevado a cabo actuaciones relacionadas con las víctimas del terrorismo (medidas de seguridad ferroviaria, ayudas a víctimas españolas de atentados en el extranjero); con las fuerzas y cuerpos de seguridad (expedientes gubernativos o disciplinarios por delito o falta compatibles con la suspensión de la tramitación en espera de sentencia firme, mejora de condiciones en calabozos, agilización de denuncias ciudadanas, estricto respeto de la seguridad jurídica al aplicar la Ley de Seguridad Ciudadana, garantías en el procedimiento sancionador en materia de tráfico de vehículos, y atención adecuada en los casos de emergencia marítima (especialmente, en el caso de naufragos de pateras).

Finalmente, por lo que afecta a la *Administración militar*, se ha recibido la correspondiente información respecto del conocido accidente del Yakovlev-42 y se han analizado otras cuestiones de importancia diversa.

2.3. Justicia y Violencia Doméstica

En este ámbito, las quejas sobre dilaciones y retrasos en procedimientos judiciales vuelven a ocupar el primer lugar de las listas, con especial atención para el Tribunal Supremo (salas Primera y Tercera). Por lo que hace al servicio público judicial, aparte las crónicas carencias de recursos, se recogen los problemas de atención que reciben las víctimas de hechos delictivos y las dilaciones en los procedimientos referidos a personas con enfermedad mental o a casos de desahucio por falta de pago de renta.

En cuanto a los menores que cometen hechos delictivos, se dedica un apartado especial a las situaciones relacionadas con la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, sobre su responsabilidad penal, materia con un número creciente de quejas. Por otro lado, se han investigado la situación y los problemas, en diversos centros de internamiento de menores, en colaboración con las administraciones e instituciones afectadas.

Las principales actuaciones sobre violencia doméstica tiene que ver con los casos de fallecimiento de mujeres víctimas de la misma, con la situación de los juzgados de familia y con un estudio acerca de la denominada mediación familiar y los asuntos y los puntos de encuentro.

Las numerosas quejas sobre cuestiones relacionadas con el Registro Civil se nuclean en torno a problemas de nacionalidad y reconocimiento de matrimonios entre españoles y extranjeros, poniendo de manifiesto la necesidad de actualización de las oficinas. Por último, deben mencionarse los contactos con presos españoles en el extranjero con objeto de comprobar, y en su caso satisfacer, las necesidades correspondientes.

2.4. Administración Económica

El apreciable incremento del número de quejas relacionadas con aspectos económico-tributarios pone de relieve la tendencia ciudadana a incorporar a su esquema vital la

efectividad de los derechos económicos y sociales. En este sector, pueden destacarse las quejas sobre servicios de información en los aeropuertos, decisivos para la coordinación de los vuelos y la orientación de los ciudadanos, sobre todo, de los ciudadanos con deficiencias sensoriales.

El aumento de quejas en este apartado se hace especialmente patente en relación con las telecomunicaciones, en general, y con internet, en concreto. Se detecta, en este sentido una cierta sensación de impotencia del usuario ante la actuación de las empresas proveedoras de acceso a la red, lo que aconseja el establecimiento de mecanismos de reclamación extrajudiciales, rápidos y eficaces, así como la plena utilización de los recursos de inspección oportunos.

En el extenso y complejo campo de los tributos estatales, vuelven a destacar las quejas acerca del impuesto sobre la renta de las personas físicas (deducciones por adopción internacional; consideración de las parejas de hecho como unidad familiar a efectos de tributación conjunta; asimilación de los enfermos de Alzheimer a la condición de grandes inválidos para exención de prestaciones por ayuda domiciliaria; limitada cuantía de las reducciones del mínimo familiar por descendientes, y montante de los mínimos de subsistencia). Son de mencionar asimismo las mejoras contenidas en el anteproyecto de la Ley de expropiación forzosa, del que por otra parte no se han tenido noticias, lo que contrasta con las numerosas quejas en la materia, principalmente por la tardanza en el pago del justiprecio e intereses de demora.

2.5. Ordenación Territorial

El triángulo medio ambiente/urbanismo/vivienda define las grandes líneas delimitadoras de la actividad en este sector. En la parcela del *medio ambiente* es preciso destacar las lagunas de coordinación interadministrativa, la ausencia de medidas materiales para restituir el ambiente dañado y las insuficiencias en las denuncias formuladas por las autoridades administrativas; así se manifiesta, por ejemplo, en los asuntos sustantivos derivados de las quejas recibidas: denegación de información ambiental, evaluación de impacto ambiental, umbrales de aviso y alerta en la contaminación atmosférica, obras ilegales en el litoral, vertidos irregulares en aguas continentales, e importancia del factor local en la preservación de un ambiente adecuado. Se han hecho notar ciertos progresos normativos en la solución de problemas planteados por las líneas de alta tensión.

Por lo que hace al *urbanismo*, las normas elaboradas apuntan al concepto de *desarrollo sostenible* como factor de ordenación. Así, las administraciones competentes se hacen conscientes de la necesidad de introducir medidas de protección medioambiental en la planificación urbanística, aunque se siga observando una lentitud considerable en la ejecución urbanística por muy diversos motivos (procedimiento, sujetos intervinientes). Fueron también repetido objeto de queja la publicación y notificación de apertura del trámite de información pública y las llamadas cesiones de aprovechamientos que llegan a agravarse por la existencia de convenios urbanísticos insuficientemente controlados.

La creciente preocupación por la *vivienda* trae origen del precio de la misma lo que, a su vez, produce distorsiones evidentes en el mercado. Aunque se han tomado ciertas medidas al respecto, habrá que comprobar su funcionamiento en la realidad sin perjui-

cio de algunos reparos ya formulables: restricciones excesivas a la subvención para inquilinos menores de treinta y cinco años, reanudación del cobro de la subvención tras recuperar las condiciones exigidas, poca cuantía de la subvención, ... Las quejas recibidas se refieren asimismo a las deficiencias en la construcción de viviendas protegidas y a los defectos de construcción y sus dificultades de reparación en el caso de las llamadas viviendas libres.

2.6. Sanidad y Política Social

Parece observarse un cierto retroceso en cuanto a la satisfacción de los usuarios de la Sanidad. Las quejas recibidas en el ejercicio 2004 así lo ponen de relieve: falta de cobertura del Sistema Nacional de Salud, problemas duraderos de atención a grupos vulnerables (ancianos, personas con discapacidad, enfermos crónicos o con dolencias raras y poco frecuentes), demoras en la asistencia y escasa cultura acerca del reconocimiento de errores sanitarios, carga familiar en los casos de enfermedad mental o dependencia, insuficiente participación de asociaciones de pacientes y notable grado de burocratización.

Persisten también carencias en el sistema de transporte sanitario y en lo relativo a la estructura, organización y funcionamiento de los centros hospitalarios, y se incrementan las quejas contra los profesionales sanitarios y sobre la atención a los enfermos crónicos o en fase terminal, demandas de plaza en residencia pública de ancianos y situación de menores desprotegidos, agilización de los procedimientos de adopción en el extranjero y falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Familias Numerosas.

En lo que toca a las pensiones, se plantea la falta de compatibilidad de la incapacidad permanente total con la realización de trabajos distintos de los que originaron la invalidez. Sobre la pensión de viudedad, aunque se han puesto en práctica ciertas recomendaciones formuladas por la Institución, no se han desarrollado otras asimismo importantes (subsidio temporal por hijos a cargo, uniones de hecho...). Es de mencionar la disparidad de criterios por parte de las comunidades autónomas a la hora de interpretar la asignación de las rentas procedentes de salarios mínimos o básicos antes de llegar la persona a los 65 años, término en el cual se accedería a una pensión no contributiva.

2.7. Inmigración y Asuntos Exteriores

Las modificaciones en materia de extranjería han complicado los trámites de obtención de permisos y autorizaciones a inmigrantes al tener que operar con dos procedimientos distintos según la fecha de inicio de cada expediente. A lo cual se han añadido las expectativas sobre el desarrollo reglamentario de la última Ley de extranjería, producido a finales del año 2004. Este estado de cosas ha propiciado la reflexión sobre conceptos como el arraigo laboral, las razones humanitarias o la colaboración con la Administración.

En el plano de las quejas formuladas, las mismas han dado lugar a un seguimiento de las tareas en las oficinas de extranjeros más cargadas de expedientes (aun no existe oficina única) cuya aportación resulta decisiva en la regularización correspondiente. Por otro lado, se ha seguido con preocupación y rigor la situación de los inmigrantes en pate-

ras; se han investigado varios Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI); se ha indagado sobre los inmigrantes de origen subsahariano cuya orden de expulsión no puede ejecutarse por desconocerse la nacionalidad, viéndose abocados a la marginación laboral y social; se ha vuelto a denunciar el automatismo empleado a veces para repatriar a menores y otras prácticas inconvenientes en relación con menores (solicitud del permiso de residencia para menores tutelados); se han analizado las condiciones de los centros de internamiento de extranjeros; se han elaborado diversas sugerencias y recomendaciones protectoras de los derechos de extranjeros en situación irregular (no incoación de procedimientos de expulsión a víctimas de delitos violentos, libertad de extranjeros internados cuando la expulsión no pueda llevarse a cabo); se han detectado deficiencias en las páginas web y otras varias en cuatro consulados; se han establecido determinados criterios relacionados con la llamada reagrupación familiar, entre otros muchos asuntos y matices.

Por lo que se refiere al asilo, se ha estudiado el caso de los polizones y se ha iniciado un programa de visitas a centros de acogida a refugiados, al tiempo que se ha concretado una serie de reflexiones en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

La asistencia a ciudadanos españoles en el exterior ha dado lugar a que se reitere la urgencia de un Plan de formación para el personal del Servicio Exterior (atención al público, mejora de procedimientos, emergencias consulares, etc.) y a la recomendación para que se complete la acción protectora del colectivo de emigrantes españoles que regresan a España.

2.8. Educación y Cultura

Las deficiencias en la planificación y en la previsión de necesidades propias del sistema educativo, un sistema educativo forzosamente dinámico, teniendo en cuenta el mundo en que vivimos (inmigración, incorporación laboral de la mujer) condicionan en buena medida las quejas ciudadanas en este sector. Quejas que ponen de manifiesto, por ejemplo, la carencia de plazas escolares, las carencias en equipamientos e instalaciones, o la irregular distribución de alumnos necesitados de actividades de compensación.

El sistema educativo, para cumplir sus finalidades, debe tener estabilidad y flexibilidad al mismo tiempo, lo que puede predicarse de todos los tramos del sistema, incluido el ámbito de la educación universitaria (pruebas de acceso, criterios de asignación, revisión de titulaciones, homologación de títulos...). Si bien se ha tratado de poner remedio a los problemas planteados por estas cuestiones, aun no se han podido percibir los efectos pretendidos.

En otro orden de cosas, los contenidos y programación de los medios públicos de comunicación, han venido siendo objeto de queja, tras la llamada de atención del propio Defensor con motivo de la presentación del Informe correspondiente al ejercicio 2003. Por ello, se pretende llevar a cabo un seguimiento riguroso de la situación para lograr la eficacia de los sistemas de control vigente, sobre todo en lo concerniente a contenidos de los programas de televisión.

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2004

y

debates en las Cortes Generales

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2004
y
debates en las Cortes Generales

II. Debates

CORTES GENERALES

Edición preparada por el Gabinete de Estudios y Documentación
del Defensor del Pueblo

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

ISBN: 84-7943-255-1 (Obra completa)

ISBN: 84-7943-257-8 (Vol. II)

Depósito legal: S. 1.746-2005

Fotocomposición e impresión: Gráficas Varona, S.A.

Polígono El Montalvo. Salamanca

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo. Sesión celebrada el día 20 de abril de 2005, en el Palacio del Senado.....	11
Pleno del Congreso de los Diputados. Sesión celebrada el día 19 de mayo de 2005	35
Pleno del Senado. Sesión celebrada el día 24 de mayo de 2005.	63

**PRESENTACIÓN Y DEBATES EN LAS CORTES GENERALES
DEL INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO
CORRESPONDIENTE A LA GESTIÓN REALIZADA EN 2004**

**Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
Sesión celebrada el día 20 de abril de 2005, en el Palacio del Senado.
Debate sobre el Informe del Defensor del Pueblo
correspondiente a 2004.**

(D.S. Cortes Generales. Comisiones Mixtas, VIII Leg., Núm. 33)

COMPARECENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO, EXCMO. SR. D. ENRIQUE MÚGICA HERZOG, PARA PRESENTAR EL INFORME CORRESPONDIENTE A LA GESTIÓN REALIZADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL AÑO 2004.

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, se abre la sesión.

Buenos días, señoras y señores diputados, señoras y señores senadores, en primer lugar, quisiera resolver una cuestión técnica. Como ustedes saben, previo a la reunión de la comisión es preceptiva la celebración de una reunión de mesa y portavoces que, en este caso, no hemos podido hacer. Me parece de rigor plantear esta cuestión a fin de poder aprobar el acta de la sesión anterior.

Igualmente quiero pedir disculpas porque por una cuestión de fechas sé que no ha habido tiempo suficiente para leer los informes, y en este sentido he recibido la amonestación de varios portavoces de algunos grupos parlamentarios. Las fechas se fijaron por el presidente del Parlamento y también por el defensor del pueblo y consideramos que alterarlas e irnos al segundo periodo de sesiones era más complicado, y era peor el remedio que la enfermedad.

Si les parece, vamos a dar por celebrada la reunión de mesa y portavoces preceptiva y previa a esta convocatoria de comparecencia del defensor del pueblo. (El señor Puche Rodríguez-Acosta pide la palabra.)

Tiene la palabra el señor Puche.

El señor **PUCHE RODRÍGUEZ-ACOSTA**: Señor presidente, sólo quiero intervenir para decir que por supuesto acepto su excusa, pero quisiera sugerirle que esto no se convirtiera en norma habitual de la comisión porque iría en detrimento del propio Parlamento. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Puche: Tomo nota y procuraré que no vuelva a ocurrir en el futuro porque también lo considero perjudicial. Sin más, tiene la palabra el Defensor del Pueblo.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO (Múgica Herzog)**: Muchas gracias, señor presidente.

Señorías, como cada año y como previene nuestra Ley Orgánica, en la Institución del Defensor del Pueblo hemos elaborado el correspondiente Informe sobre el trabajo desarrollado y la gestión llevada a cabo por los servicios correspondientes. También en esta oportunidad, la referida a 2004, se ha hecho entrega formal del documento íntegro del informe a los presidentes de ambas Cámaras, en las que quedó registrado para posibilitar el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que lo admitiera a trámite y diera traslado del mismo a esta Comisión Mixta,

cuyos miembros lo han podido tener a su disposición al día siguiente de haber quedado registrado.

Junto con el Informe sustantivo de actuación, se ha hecho entrega asimismo en las Cámaras del documento descriptivo de la oportuna liquidación presupuestaria anual, completando con ello la información previa necesaria a la celebración de esta comparecencia y al subsiguiente debate. Así pues, la gestión presupuestaria y la gestión de actividades de supervisión encomendadas por la Constitución, que configuran las coordenadas del quehacer del Defensor del Pueblo, constituyen el objeto principal de mi intervención.

En este sentido, señorías, comienzo señalando determinados aspectos relativos a la gestión presupuestaria que me parecen ciertamente significativos. Por lo que respecta a la ejecución del presupuesto, el índice de más del 99 por ciento resulta lo suficientemente explícito acerca de la labor realizada y no necesita, me parece, comentarios adicionales. Asimismo, se ha dado continuidad al proceso de consolidación de la solvencia financiera en la Institución, manteniendo la cuenta de Patrimonio, estabilizada en torno al 14 por ciento del presupuesto inicial, a pesar de las necesidades generadas por el equipamiento y acomodación en el nuevo edificio de la calle Zurbarano y de los gastos extraordinarios en materia de informática y seguridad.

La puesta en funcionamiento del edificio de Zurbarano permitió rescindir el contrato de arrendamiento establecido con objeto de descongestionar la sede del palacio de Bermejillo y, lo que es más importante, ha mejorado notablemente las posibilidades de atención e información al público. Con la misma finalidad de mejorar la infraestructura inmobiliaria en el ejercicio 2004 se adjudicaron las obras de restauración del artesonado principal del palacio, que es un artesonado morisco que descubrimos que era del siglo XVI, y que Patrimonio ha restaurado. Se iniciaron también los trámites para la reforma material de la primera sede y se formalizó el acta de afectación, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, de las Cortes Generales y del Defensor del Pueblo para conformar el destino del edificio, sito en la calle Eduardo Dato, 31, al uso de la Institución.

Todos estos aspectos de orden presupuestario y patrimonial tienen una gran importancia como factores que potencian la autonomía y la independencia institucionales; criterios estos que, por otra parte, representan el rasgo más sobresaliente que nos caracteriza. No siempre resulta fácil actuar de acuerdo con los principios de autonomía e independencia, pero una adecuada gestión patrimonial y presupuestaria puede contribuir indudablemente a una mejor observancia de los mismos. En ese sentido la *auctoritas* que debe caracterizar a la figura del Defensor del Pueblo debe cimentarse también, entre otros componentes, sobre una adecuada

administración de sus recursos materiales. Y en un plano mucho más práctico, incluso la gestión ordinaria se ve directamente afectada por el buen funcionamiento de los medios técnicos disponibles. Así sucede, por ejemplo, con sólo observar el incremento del número de quejas recibidas vía internet.

Dentro del campo propio de la gestión de actividades descritas en el Informe, debo mencionar, señorías, la trascendencia de las relaciones institucionales, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones internacionales, por una parte, y a las relaciones con los distintos Comisionados Autonómicos, por otra. La presencia internacional de la Institución se ha reforzado considerablemente durante el ejercicio 2004. Entre las numerosas actividades que se relacionan en el apartado correspondiente del Informe, cabe destacar el aumento de la participación en eventos sustancialmente dirigidos al fomento y apoyo de nuestro modelo constitucional de Defensor del Pueblo. Especial referencia debe hacerse en el ámbito iberoamericano de la particular e intensa colaboración con la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, cuyo noveno Congreso tuvo lugar en la capital de Ecuador, en el marco del cual se aprobó la llamada Declaración de Quito, que se ha reproducido íntegramente en el texto del Informe.

Por lo que se refiere a la colaboración con los Comisionados Autonómicos, conviene destacar asimismo el aumento de las actividades de intercambio, información y cooperación. Las decimonovenas Jornadas de Cooperación de Defensores del Pueblo, de Santiago de Compostela —así también nos ganamos el Año Santo—, máxima expresión de esta colaboración, culminaron en el ejercicio 2004 con una serie de conclusiones concernientes a la atención a las personas mayores que configuran un grupo singularmente vulnerable de ciudadanos, que ha centrado la preocupación especial del Defensor del Pueblo durante el ejercicio cuyo Informe se presenta. Precisamente en esas Jornadas de Coordinación se elaboró una serie de conclusiones con objeto de activar el contenido del artículo 50 de la Constitución, que se ocupa de la tercera edad. Partiendo de las recomendaciones de Naciones Unidas, esas conclusiones hacen hincapié, entre otras finalidades, en el perfeccionamiento de las prestaciones sociosanitarias, la ayuda a domicilio, las medidas preventivas y la sensibilización social dirigida a superar las necesidades más urgentes de este sector de población.

La estructura del Informe tiene una configuración semejante a la de los ejercicios precedentes, con el ánimo ya conocido de facilitar la comparación interanual y la orientación de quienes consulten sus contenidos. Los apartados que componen su núcleo central incluyen los datos estadísticos de la gestión realizada, la relación de las administraciones que no han colaborado debidamente con el Defensor del Pueblo y la supervisión de la actividad de las distintas Administraciones Públicas, con unos índices detallados, en diversos niveles, que permiten la localización inmediata de los problemas planteados.

En lo relativo al apartado sobre datos estadísticos, el ejercicio 2004 ha destacado por el elevado número de quejas registradas, con un total de 28.990, de las que 14.264 tenían carácter individual, 14.614 eran quejas pertenecientes a colectivos diversos y otras 112 fueron iniciadas de oficio. El incremento de casi un 67 por ciento respecto del número registrado en el ejercicio precedente es lo suficientemente expresivo, en primer término, del mantenimiento de la confianza de los ciudadanos en la Institución y, además, del mejor conocimiento que esos ciudadanos tienen sobre la garantía de los derechos que la Constitución les atribuye.

Al hablar del número total de quejas, se prescinde de otras actuaciones que sobrecargan los puestos de trabajo y precisan de un tiempo de atención nada desdeñable. El Defensor del Pueblo considera, como unidad básica de gestión, la queja, que da lugar a un expediente único. No se consideran equiparables —y por ello no se computan como tales— otras actuaciones. Si no fuera así, crecería considerablemente el número de acciones gestoras. Lo que se hace, y así lo especifica el Informe, es considerar de modo unificado y global las consultas telefónicas, aunque tengan contenidos complejos y hasta decisivos; las visitas personalizadas, aunque tengan una duración muy prolongada; o el cuidado de la página de internet y otras acciones individuales o de intermediación.

En cuanto a la distribución de esas quejas, los hombres siguen presentando más quejas que las mujeres, aunque como tendencia se observe un tenue acercamiento en los porcentajes. Una aplastante mayoría de las quejas, como es natural, procede del territorio nacional español. Se advierte también un cierto aumento del total de quejas remitidas por los Comisionados Autonómicos. Por sectores administrativos concernidos destacan las quejas relacionadas con el ámbito de la Educación, que alcanzaron las 8.953; la Economía, 3.446; la Administración de Justicia, 2.349; la Inmigración, 2.183 y el Empleo Público, con poco más de 2.000.

El estado de tramitación de las quejas registradas a finales del ejercicio es el siguiente: 9.507 habían sido admitidas a trámite; 16.846 no habían sido admitidas y 2.637 se encontraban pendientes de tomar una decisión al respecto. Entre las admitidas, se comprenden 3.880 concluidas; 5.600 en trámite y 27 en suspenso. Las no admitidas lo fueron, entre otros motivos, por no haberse encontrado indicios de la irregularidad administrativa, por no haberse producido actuación de los poderes públicos —nos las envían personas privadas y ahí no actúan los poderes públicos y a lo público se remite nuestra actuación—, por haber recaído sentencia firme sobre el asunto planteado o por existir intervención judicial en la materia. Las que se encontraban en situación de pendientes requerían más información, un mayor grado de análisis o que se subsanara algún aspecto formal.

Por otra parte, sobre los totales expuestos, correspondientes a las quejas registradas en 2004, se recu- peran además otras 1.136 quejas, que habían sido registradas en otros ejercicios, de las cuales se admi- ten 741, se reabren 373 y se reponen 22.

En cuanto a la eficacia de la supervisión de las Administraciones públicas, como consecuencia de las quejas, se elaboró durante el ejercicio de 2004 un total de 413 resoluciones dirigidas a las autoridades pertinentes, en concreto 124 recomendaciones, 183 sugerencias y 106 recordatorios de deberes legales.

De todas estas resoluciones, según los últimos datos recibidos en esta misma semana, diferentes de los que aparecen en el Informe, que son los de 31 de diciembre, han sido admitidas 169 recomendaciones y sugerencias, se han rechazado 82, y otras 56 aún se encuentran pendientes de comunicación. Así pues, de las 251 respuestas recibidas por las Administraciones, se aceptó la propuesta de la Institución en más del 67 por ciento de los casos, lo que evidencia un grado más que aceptable de eficacia práctica de nuestro trabajo.

Aunque no sea lo más agradable de esta presenta- ción, debo referirme también a las Administraciones incumplidoras, que han retrasado o incumplido su obligación de responder a los requerimientos del Defensor. Las más renuentes a hacerlo fueron la Secretaría de Estado de Infraestructuras, del Ministe- rio de Fomento, que, sin embargo, ha dado muestras últimamente de modificar su actitud y, en orden alfa- bético, los ayuntamientos de Alcalá de Xivert (Castel- lón), Calella (Barcelona), Gozón (Asturias), Las Rozas (Madrid), Llanes (Asturias), Marbella (Má- laga), Meco (Madrid), Sangonera la Verde (Murcia), Segovia y Tresviso (Cantabria). Hay para todos los gustos y para todos los colores, o sea, que aquí no hay un solo color. (Risas.) Además, en el Informe se inclu- ye una larga lista de Administraciones, Corporaciones y Asociaciones poco diligentes —y soy benévolo— a la hora de responder a nuestros requerimientos cuya relación oral evito a sus señorías para no recargar en exceso esta comparecencia.

A continuación, como viene siendo costumbre, tra- taré de exponer, en apretado resumen, las principales actuaciones de supervisión de las Administración públicas incluidas en el Informe. Para ello, mencio- naré aquellas que, por un motivo u otro, me parecen más significativas. Y voy a hacerlo así porque si bien quiero ser riguroso, también quiero ser cortés, y eso implica, cuando se trata como en este caso, de una intervención de presentación, que sea lo más precisa y breve posible.

Seguiré para ello, como en años anteriores, el orden expositivo derivado de la organización funcio- nal en que se estructura la Institución para la recep- ción, examen y tramitación de las quejas. Espero que mi descripción permita llegar a una comprensión cabal de la labor desarrollada, aunque para conocer con detalle ese trabajo siempre ha de tenerse como referencia, señorías, el texto del Informe, donde apa- rece descrito con la minuciosidad necesaria. La labor parlamentaria a buen seguro encontrará una fuente

de inspiración en las páginas de este Informe, porque en él se refleja un amplio abanico de deseos y aspira- ciones ciudadanas que a veces no encuentran la espe- rada respuesta en las Administraciones públicas. De inspiración o de reflexión, porque parece que la ins- piración solo la tiene la elección del Papa por el Espí- ritu Santo; vamos a decir, por tanto, reflexión.

En materia de Empleo Público, las quejas reci- das aluden en buena medida a los mismo problemas expuestos en anteriores informes. Las distintas Admi- nistraciones, como es notorio, agrupan a un numero- so colectivo de servidores públicos que tienen a su cargo la fundamental tarea de poner en práctica la acción del Ejecutivo, realizando las tareas del Estado y prestando los servicios que los ciudadanos recla- man. Este es un colectivo heterogéneo, sometido a una pluralidad de regímenes jurídicos diversos, que son aplicados a su vez por numerosas autoridades de los distintos niveles y sectores en los que se organiza la Administración. Los problemas afectan de manera diferente a unos y otros y, con frecuencia, tienen mucho que ver con esa diversidad jurídica y organi- zativa a que me refiero.

La selección del personal al servicio de las distin- tas Administraciones públicas requiere la aplicación de criterios objetivos que garanticen la publicidad y transparencia de los procesos, la igualdad de oportu- nidades de los candidatos y la asignación de las vacantes de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Sin embargo, no son infrecuentes los supuestos en los que, bien sea por el carácter de los requisitos exigidos o de los méritos tomados en con- sideración en las correspondientes convocatorias, o bien por la actuación de los órganos de selección, queda en entredicho la imparcialidad de algunos pro- cesos que parecen favorecer la selección de determi- nadas personas. Estos problemas son más percepti- bles en el ámbito de la Administración Local, y particularmente en la selección de personal sometido al régimen laboral. El que existan más de 8.000 muni- cipios que gestionan de manera autónoma la selec- ción de su personal, y el hecho de que en el caso del personal laboral se utilice frecuentemente el sistema de concurso y no el de oposición o el de concurso- oposición, tiene mucho que ver con las deficiencias apuntadas por los ciudadanos.

Las condiciones materiales bajo las que se realizan los procesos selectivos son también, a menudo, moti- vo de queja. La masificación, la escasez de espacio, la incomodidad, la impartición de instrucciones distintas en los diferentes lugares en los que se realizan las mismas pruebas, la filtración de las preguntas, entre otros, son problemas que afectan, en este caso, a Administraciones que disponen de colectivos nume- rosos de personal.

Sería conveniente que los aspirantes al empleo público dispusieran de información suficiente sobre los procesos en los que participan: que les fueran entrega- das copias de sus ejercicios, de las plantillas con las res- puestas consideradas correctas por el tribunal y, por

supuesto, que tuvieran oportunidad de conocer con anterioridad los criterios de corrección que vayan a utilizarse. Esas alternativas y el establecimiento de vías ágiles y efectivas para resolver sus reclamaciones serían soluciones que deberían considerarse, recomendadas por la Institución del Defensor del Pueblo. Estas y otras disposiciones podrían incluirse en una norma que recogiera los derechos de los aspirantes y que podría dar lugar a la elaboración de algo parecido a un Código de buenas prácticas o Estatuto del opositor.

Las diferencias de régimen jurídico entre los diversos empleados públicos, no siempre bien justificadas, provocan a veces otras diferencias que claramente carecen de cualquier justificación. Ocurre, por ejemplo, que personal de una misma Administración y con similares funciones y características, pero con regímenes jurídicos distintos, percibe retribuciones diferentes o tiene derechos sociales diferentes. Así, por mencionar un caso concreto, los funcionarios de la Administración Civil que solicitan una excedencia para atender al cuidado de un hijo tiene derecho durante un año a la reserva del puesto de trabajo que desempeñan, y transcurrido este período, a un puesto en la misma localidad de igual nivel y retribución. Pero si el funcionario, o más habitualmente la funcionaria, pertenece a las Fuerzas Armadas (Administración Militar), la reserva de destino solo alcanza a los seis primeros meses y no al año; y si fuese de la Guardia Civil, simplemente pierde el destino por carecer de derecho de reserva. Es evidente que estas diferencias no tienen justificación y por eso nuestros contactos con Defensa y Guardia Civil han tenido un resultado positivo que lograría, al menos en este punto, la equiparación de estos colectivos funcionariales.

Hay muchos otros aspectos de la vida profesional de los empleados públicos sobre los que podría llamar su atención en razón de las quejas recibidas y de las actuaciones practicadas. Pero, por la repercusión adquirida en los medios informativos haré referencia tan solo a un asunto sobre el que quiero expresarles mi preocupación. Se trata del incremento de quejas que últimamente viene produciéndose en relación con lo que ha dado en llamarse *acoso laboral o mobbing*. El carácter permanente de la mayoría de las relaciones jurídicas que mantienen las Administraciones públicas con sus trabajadores, así como la transformación de las tareas a realizar y la dificultad de algunos servidores públicos para adaptarse a los cambios, está con frecuencia en el origen de este problema. Y esto es inaceptable: la Administración, cualquier Administración, debe tener mecanismos suficientes para formar y adaptar a su personal a las nuevas necesidades o, cuando menos, disponer de puestos convenientes para las particularidades que se produzcan en la dinámica del servicio público. Pero, a veces aparecen también otras causas del problema. Rencillas personales, envidias, desacuerdos, abusos de poder —siempre posibles en las organizaciones jerarquizadas— son las mezquinas razones por las

que un empleado público puede convertirse en víctima de acoso laboral. Si los problemas de adaptación no son en absoluto excusa para la aparición de esta lacra, menos lo puede ser aún este cúmulo de miserias que les he citado frente a las que hay que actuar con toda contundencia. Creo que este problema, hasta ahora más frecuente en el sector privado, donde la competitividad personal y laboral es mayor; también se da en un grado incipiente en nuestras Administraciones públicas. Pero va en aumento, y por eso creo que sería conveniente abordar la elaboración de un *Protocolo* de prevención del acoso laboral para impedir su avance y lograr su erradicación.

El área funcional de Defensa e Interior tiene a su cargo en la Institución el tratamiento de los asuntos que en este informe se agrupan bajo los epígrafes de *Ciudadanía y Seguridad Pública*, *Administración Militar* y *Administración Penitenciaria*.

En el primero de ellos, el Informe se hace eco de la repulsa unánime de toda la sociedad española ante el execrable crimen cometido el 11 de marzo de 2004 mediante un brutal atentado terrorista islámico. Han sido numerosos los escritos y mensajes remitidos al Defensor del Pueblo en los que los ciudadanos manifiestan su indignación, estupor y condena. Sobre puestos en lo posible de aquel terrible suceso, quienes tenemos la responsabilidad de llevar adelante las labores propias de la oficina del Defensor del Pueblo iniciamos actuaciones ante la Delegación del Gobierno de Madrid y la Presidencia de Renfe para conocer las medidas adoptadas con objeto de garantizar en lo posible la seguridad de los usuarios de los medios de transporte atacados y de los restantes susceptibles de serlo en otro momento. Los datos e informaciones recibidos —a los que por evidentes razones de prudencia no debe darse publicidad— resultan, a mi juicio, adecuados, lo que por otra parte no es extraño dada la prolongada experiencia en el padecimiento de la lacra terrorista en nuestro país.

Por esa larga experiencia y por la sensibilización que de ella se deriva, el ordenamiento jurídico español, sobre todo a partir de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, del 8 de octubre de 1999, es uno de los más completos en lo que se refiere a la atención de las víctimas de atentados. Pero aún existen algunas lagunas que desde la perspectiva del Defensor del Pueblo podrían superarse. Pondré un par de ejemplos concretos.

En 1994, en Marrakech (Marruecos), se produjo un atentado islamista del que fueron víctimas al menos dos ciudadanos españoles. Ni por parte de Marruecos que aún continúa la tramitación de un lento expediente ni por parte de España, que no tiene legalmente previsto este supuesto, han recibido atención, prestación o ayuda alguna las víctimas y familiares españoles en este atentado.

Otro ejemplo. En 1979, se produjo el incendio del Hotel Corona de Aragón, en Zaragoza. Fue un suceso oscuro cuyo origen terrorista no ha sido plenamente confirmado, aunque las sospechas nunca han sido des-

pejadas. Pese a ello, la generosa legislación española en la materia ha posibilitado que las víctimas de este suceso sean beneficiarias de las prestaciones económicas propias de las víctimas del terrorismo. Sin embargo, cuando alguna víctima de este suceso, o algún familiar de cualquier víctima pretende un resarcimiento moral una condecoración a las víctimas, pongamos por caso, puramente honorífico y sin coste alguno para las arcas del Estado, se encuentra con el más rotundo rechazo. Creo sinceramente que tras los esfuerzos hechos hasta ahora y en consonancia con la generosidad y la solidaridad acreditadas por la sociedad española, debe darse un paso adelante y atender de algún modo estas peticiones.

La supervisión de la Administración Penitenciaria ha sido desde siempre una actividad especialmente cuidada por el Defensor del Pueblo. No sólo atendiendo las quejas que al respecto recibe, sino también girando frecuentes visitas a los establecimientos penitenciarios para conocer in situ la realidad de cada uno de ellos. La población penitenciaria en España no cesa de crecer. Según cifras oficiales del Ministerio del Interior, a 2 de enero de 2004 el número de internos ascendía a 56.016 y al final del año alcanzaba la cifra de 59.421. De éstos, 46.230 eran penados y 13.191 preventivos. Ha habido, pues, un incremento en 2004 superior al seis por ciento de internos, sin que se hayan puesto en funcionamiento nuevos centros penitenciarios. De todo ello se deduce claramente que sigue lejos de resolverse el grave problema de masificación que padecen muchos de los centros penitenciarios y que sigue siendo utópico hoy por hoy plantear el objetivo de la Ley General Penitenciaria de que haya sólo un preso por celda.

Iniciadas de oficio actuaciones sobre este asunto ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, ésta indicó que había adoptado las siguientes medidas en relación con el grave problema de la masificación: acortar los tiempos de construcción o rehabilitación de centros penitenciarios; incrementar el uso de medios de control a distancia, instando a otras instituciones a trabajar en esta misma línea; ampliar el plan de construcción de centros de inserción social y optimizar el uso de dichos centros para internos en régimen abierto para perfiles más amplios de internos; redefinir el uso de espacios penitenciarios para el cumplimiento de condenas e instar la cesión de inmuebles y terrenos para su rehabilitación y uso como centros de cumplimiento de condenas.

Los fallecimientos de internos en prisión han dado lugar a largo de 2004 a la tramitación de cuatro quejas y a la iniciación de trece expedientes de oficio. En los fallecimientos en prisión subyace una casuística muy variada, siendo de destacar los fallecimientos como consecuencia del deterioro de la salud asociado al problema de la droga, incluida la sobredosis. En ocasiones, cuando se mezclan las drogas legalmente dispensadas, metadona fundamentalmente, con pas-

tillas, se producen episodios de sobredosis que pueden desembocar en muertes. Es preciso continuar potenciando los programas libres de drogas, Proyecto Hombre, por ejemplo, dado que en la actualidad hay listas de espera para la incorporación a alguno de ellos, y en ocasiones es preciso que el interno decida entre permanecer cerca de su familia o ser trasladado a uno de los centros que ofrecen esos tratamientos.

También es importante la prevención del suicidio en prisión. Existe un protocolo de prevención de suicidios, y recurrir a él debe ser obligado cuando se aprecie cualquier indicio. No debiera ocurrir lo que sucedió en un supuesto investigado el pasado año en el que un interno falleció en un centro penitenciario, de Alicante, sin que se le hubiera aplicado dicho protocolo a pesar de que el interno había protagonizado previamente tres tentativas de suicidio: una en la prisión de Soto del Real, otra en el Hospital Gregorio Marañón y otra en la prisión de Aranjuez.

Estos y otros muchos problemas tienen relación con el ya mencionado de la masificación que padecen muchos centros penitenciarios y con las deficiencias estructurales de bastantes de ellos. Como he dicho, señorías, en el año 2004 se han visitado quince centros penitenciarios importantes y de cada visita se ha levantado acta formulando las apreciaciones convenientes, origen de muchas de las actuaciones de oficio de la Institución. A su vez, estas visitas permiten tener un contacto directo tanto con los equipos gestores y los funcionarios de las prisiones como con los internos, para conocer así de primera mano aspectos, problemas y carencias que de otro modo sería imposible descubrir.

Esta tarea es ardua y recae sobre unos pocos funcionarios de la Institución que suplen con dedicación y esfuerzo las carencias de medios personales y materiales con los que el Defensor del Pueblo tiene que hacer frente a su misión. Pero produce unos excelentes resultados y un conocimiento detallado de la situación penitenciaria real. En virtud de ello, estoy en la obligación de demandar el máximo apoyo a la Administración Penitenciaria y particularmente al impulso y desarrollo del nuevo plan de renovación de infraestructuras, que incluye la creación de nuevos centros penitenciarios en Albocásser (Castellón), Madrid, Puerto de Santa María (Cádiz) y Canarias.

En relación con la Administración Militar quiero destacar, muy brevemente, un par de asuntos que ya se citaban en el Informe correspondiente al año 2003. Por una parte, debo reseñar el conjunto de decisiones que se han adoptado en relación con las víctimas y familiares del trágico accidente del avión Yakolev 42, en Turquía, cuando transportaba a militares españoles procedentes de una misión en Afganistán, y las medidas preventivas y cautelares implantadas por el Ministerio de Defensa para evitar en lo sucesivo hechos como éste. Por otra parte, debo mencionar también la problemática —que me parece importante— de los militares profesionales cuya vinculación con las Fuerzas Armadas hubo de

finalizar definitivamente el 31 de diciembre del año 2003.

En relación con este último asunto, son varias las líneas de actuación en las que se ha venido trabajando de entre las varias que esta Institución ha tratado de impulsar. Se ha iniciado un programa extraordinario de reincorporación laboral, para facilitar la unión temporal de empresas, con una empresa especializada en formación y otras dos empresas especializadas en recolocación de profesionales. Este programa está siendo seguido a través de informes mensuales que se reciben en la Subdirección General de Tropa y Marinería. En el momento de la finalización del Informe, se podía afirmar que un 83 por ciento del colectivo afectado había manifestado su interés por el programa, y de los interesados, un 49 por ciento había sido recolocado.

Por otra parte, se han convocado diversos procesos selectivos de carácter extraordinario para la contratación de personal laboral, por el sistema de concurso-oposición en el que se valoran muy especialmente los servicios previos prestados a las Fuerzas Armadas y en los que se reserva un mínimo del 80 por ciento de puestos al personal militar profesional temporal. Por último, sigue adelante el convenio suscrito por el Ministerio de Defensa con el Instituto de Crédito Oficial a través del cual se conceden créditos preferenciales para emprendedores, con un tope máximo de 60.000 euros por solicitante. El Ministerio asume el riesgo del 40 por ciento del total del crédito en aquellos proyectos que resulten fallidos.

Cambiando de asunto, no me queda más remedio que insistir en algo que ya saben de sobra y que han oído en otras ocasiones. Me lo han oído a mí y se lo habrán oído a mis antecesores, porque me refiero a la Administración de Justicia. Se trata, como seguramente han adivinado, señorías, de las dilaciones, retrasos y acumulación de asuntos que padece un buen número de órganos jurisdiccionales. O mejor dicho, de los retrasos y dilaciones que padecen muchos ciudadanos cuyos asuntos se estancan largo tiempo en distintos órganos jurisdiccionales.

Es muy cierto, aunque se haya convertido en tópico al repetirlo, que una justicia lenta no es auténtica justicia. En muchas ocasiones, esa lentitud agrava la ya indeseable situación de quienes tienen que acudir a los Tribunales, lo que es muy grave. Pero es que, además, esta situación destruye la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial, cuando éste precisamente tiene que constituirse en uno de los pilares de la convivencia.

Las Salas Primera y Tercera del Tribunal Supremo sufren retrasos que hay que contar por años cuando no por quinquenios. La Sala Segunda del mismo Tribunal también las padece y a solucionarlo no contribuye la circunstancia de que, a través de la casación, esta Sala esté actuando en muchos supuestos como segunda instancia penal. Hay razones que explican —pero no justifican— esta situación. El propio legislador las menciona en la Exposición de Motivos de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1998: «los

fenómenos de judicialización del Estado, dice el texto, la mayor conciencia ciudadana de los derechos y de sus garantías de contenido real, la desaparición de vínculos sociales y políticos restrictivos de la libertad individual y del desarrollo del derecho de defensa de las personas, el control democrático de los defectos de funcionamiento de todas las instituciones públicas, la mayor conflictividad social y la culminación del Estado de Derecho mediante el reconocimiento del valor normativo de la Constitución son las causas del incremento de la litigiosidad y que siguen a día de hoy plenamente vigentes».

Todo ello es verdad, como también lo es que todavía no se ha logrado perfilar, pese a las fragmentarias reformas legales, de los años 1984, 1992 y 2000, un modelo de recurso de casación perfectamente definido que lleve a cabo las funciones de garantía de criterios interpretativos y aplicativos del ordenamiento jurídico. Así se evitaría convertir al Tribunal Supremo en una instancia más en el respectivo orden jurisdiccional y, al propio tiempo, posibilitaría en todas sus actuaciones la compatibilidad de la seguridad jurídica con la rapidez y la eficacia que la auténtica justicia exige.

Pero no sólo el Tribunal Supremo padece estos problemas. También los Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas sufren acumulaciones de asuntos y retrasos. Particularmente algunos tribunales y algunas salas. Y por no citar a unas y dejar de citar a otras (aunque en el Informe se han incluido todos los datos) diré tan sólo que suelen ser las salas de lo Contencioso-Administrativo las más afectadas. En general, la litigiosidad de los ciudadanos con la Administración ha aumentado incesantemente en los últimos años y ese fenómeno no siempre ha sido tenido en cuenta a la hora de legislar y planificar el futuro de la justicia.

A todo lo anterior se suma la secular precariedad de personal y medios materiales que padece la Administración de Justicia. Los esfuerzos hechos hasta ahora, innegables, no han permitido recuperar una situación de penuria crónica. Los presupuestos son limitados y los frentes que atender son muchos. Esto es verdad. Pero permítanme decir —y crean lo que digo, porque lo he podido comprobar personalmente durante tres años— que los lamentos de un Ministro o de un Consejero de Justicia, a la hora de pedir más recursos para «lo suyo», entre comillas, merecen ser atendidos. Y lo merecen porque un sistema democrático, avanzado y eficaz como el nuestro, necesita de un sistema y un aparato judicial que responda a estas características.

En el Área de Justicia de la Institución, cuya labora les estoy exponiendo, se tratan también otras materias, de entre las cuales hay dos que no quiero dejar de mencionar. Está, por un lado, lo referente al Registro Civil, veterana y fundamental institución, para la que urge una puesta al día. En pocos años, España ha sufrido múltiples y bruscos cambios sociales y, entre ellos, destaca el de haber pasado de ser país de emigración a ser

un país receptor de millones de inmigrantes. Nacimientos, matrimonios entre nacionales y extranjeros, o problemas de nacionalidad, entre otros, generan tareas que el Registro Civil tiene que afrontar con diligencia y eficacia y ello no siempre es posible en su actual configuración y con sus actuales procedimientos y medios de trabajo.

El otro asunto al que me refería, doloroso como pocos, es el relativo a la violencia doméstica. El Defensor del Pueblo no ha cesado de alertar sobre la gravedad de este problema, dedicando a su estudio y prevención muchos esfuerzos que se han plasmado en la realización de estudios monográficos y en la formulación de múltiples recomendaciones y sugerencias a las diversas autoridades que pudieran colaborar con la erradicación de esta terrible lacra. Todos los días lo vemos en la prensa. Hoy mismo hay asesinatos en una y otra parte. Esto es tremendo, me recordaba los años setenta y ocho, setenta y nueve y ochenta, en los que todos los días aparecían asesinatos de la organización terrorista y era terrible.

Es frustrante comprobar cómo, a pesar de todo, año tras año, siguen produciéndose tragedias que no hemos sido capaces de evitar. Aunque no todas las causas dependan de la acción de las Administraciones públicas, es preciso que éstas traten de poner algunos remedios con urgencia. En el texto del Informe se relatan varios casos en los que la intervención reiterada de autoridades judiciales, policiales, sanitarias, locales y sociales no han logrado evitar terribles sucesos que, vistos a posteriori, resultaba evidente que iban a producirse. Incluso puede que la actuación individual de cada una de esas autoridades en el ámbito propio de sus competencias haya sido correcta, pero el conjunto de todas ellas no ha logrado el objetivo mínimo de evitar la tragedia.

Cada vez que se produce un hecho de este tipo, en la Institución se abre una investigación de oficio (que naturalmente no interfiera en las actuaciones judiciales) para saber qué pasó y qué debe cambiar. Como no he olvidado mi promesa de brevedad, en la medida de lo posible, me limitaré a remitir a quienes se encuentren interesados el texto del Informe donde se relatan con detalle algunos supuestos y se explicitan las sugerencias y recomendaciones que la Institución ha promovido, así como su alcance y justificación. Sólo me cabe desear que esas propuestas tengan el éxito que con ellas se pretendía.

Gran importancia se atribuye desde la Institución al reciente esfuerzo legislativo para resolver estos problemas y evitar la violencia y, muy en particular, a la recomendada creación y apoyo a los Juzgados de Familia. Los retrasos en la resolución de asuntos que entrañan crisis de convivencia, no hacen más que empeorar la situación familiar, dando lugar a un caldo de cultivo apropiado en el que se originan casos lamentables de violencia.

A veces nos encontramos con matrimonios que no pueden convivir más, y han ido al juzgado. Pues bien, el juez tarda de seis a nueve meses en dictar una providencia de separación y de alimentos. Si se trata de familias más o menos humildes en cuyo hogar tienen que convivir con los hijos el marido y la mujer —o la pareja de hecho— mientras esperan la resolución, eso es un infierno. Y es lógico que nos preocupe enormemente, porque lo vemos todos los días.

Dentro del Área de Economía, en la Institución se agrupan asuntos de varios ámbitos materiales, que abarcan desde los tributos hasta los servicios de transporte y comunicaciones, pasando por lo que, como conglomerado heterogéneo, podemos agrupar bajo el concepto de *ordenación de la actividad económica*.

La amplitud de materias me obliga a ofrecer sólo una pequeña muestra de las actividades desarrolladas en este ámbito durante el año 2004. En materia de tributos, el Defensor del Pueblo orienta su actuación a cooperar con las autoridades competentes, resolviendo las deficiencias apreciadas en la regulación, aplicación y gestión de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, tanto estatales como autonómicas y locales. Puesto que resulta imposible responder en la legislación a la infinita casuística derivada de esta materia, esta Institución ha sugerido, recomendado o propuesto interpretaciones más flexibles y modificaciones normativas para incluir supuestos no previstos o para excluir otros susceptibles de producir resultados injustos. Así, por ejemplo, en el ejercicio de 2004 hemos propuesto, sin que la propuesta fuera aceptada, que los gastos afrontados por los padres en los procesos de adopción internacional sean en alguna medida deducibles en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; que se considere a las parejas de hecho como unidad familiar, permitiéndoles la opción de tributar conjuntamente; que la ayuda para apoyos domiciliarios que reciben de Muface los enfermos de Alzheimer no se considere como renta, y por esta razón no tribute por este concepto; y por fin, que se incrementen anualmente, y de modo automático y equivalente a la inflación, los mínimos exentos de carácter personal y familiar, para que la renta gravada sea efectivamente la renta disponible.

En materia de tributos locales, la figura impositiva que suscita más quejas es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y no sólo por el fuerte incremento que el llamado IBI ha sufrido en muchos municipios. Quiero destacar la necesidad de que se desarrolle reglamentariamente la previsión del artículo 73 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, que habilita a los Ayuntamientos para imponer un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del IBI a los inmuebles de carácter residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. Comprendo que no es sencillo precisar el concepto de vivienda desocupada a estos efectos. Pero tener un parque inmobiliario de casi tres millones de viviendas vacías, en la situación

en que hoy se encuentra este sector, es completamente inadmisibles.

De los muchos otros ámbitos en los que actúa el Área de Economía —seguros, entidades financieras, consumo o transporte—, aludiré, casi telegráficamente a dos asuntos. El primero de ellos no precisa muchas explicaciones: estoy en contra de la fórmula de redondeo al alza que utilizan los operadores de telefonía, y así se lo he manifestado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones. El segundo se refiere al vertiginoso incremento de las quejas en relación con los servicios avanzados de telecomunicaciones, y muy especialmente con los aspectos de prestación y facturación del servicio de internet, sobre todo en los casos de acceso y desconexión.

El Área de Ordenación Territorial agrupa esencialmente las actuaciones de la Institución en materia de medio ambiente, urbanismo y vivienda. En cuanto al medio ambiente, debe destacarse la deficiente o incluso inexistente, coordinación entre órganos y administraciones; la ausencia de medidas materiales que procuren la efectiva restitución del ambiente dañado y, por último, las carencias en la instrumentación de las denuncias formuladas por los agentes de la Administración, lo que provoca, en numerosas ocasiones, la inutilidad de la acción correctora.

El acceso de los ciudadanos a la información ambiental es, por decirlo con una fórmula conocida, manifiestamente mejorable. Unas veces no se proporciona la que los ciudadanos deberían conocer, caso, por ejemplo, de la contaminación atmosférica por superación de los umbrales de aviso y alerta de concentración de ozono troposférico en la Comunidad de Madrid; otras, se les deniega el acceso en razón de interpretaciones extensivas o erróneas de figuras legales como la propiedad intelectual o la protección de datos personales. Creo, señorías, que en este campo y en muchos otros hay que fomentar —y en ello estamos empeñados— la todavía muy precaria cultura de la transparencia en la actuación de nuestras Administraciones públicas.

Debo mencionar también en este apartado la necesidad de que nuestros legisladores decidan la transposición de la Directiva 2001/42, de la entonces Comunidad Europea, sobre evaluación de impacto ambiental, cuyo plazo de incorporación al ordenamiento interno finalizó ya en julio del año pasado. Ese retraso, aparte del incumplimiento que supone de nuestras obligaciones comunitarias, nos priva de un valiosísimo instrumento de protección preventiva como es la denominada *evaluación ambiental estratégica*. Merece la pena resolver este problema.

Cualquiera que viaje por nuestras costas percibe de inmediato los muchos y graves problemas que las afectan. Con esos problemas tiene mucho que ver la descoordinación administrativa a la que me refería antes, motivada en muchos casos por una errónea —a menudo interesadamente errónea— interpretación de las atribuciones competenciales de cada Administración en la materia. Cabe decir que nada de lo que

acaece en la costa es ajeno a los tres niveles administrativos principales: estatal, autonómico y local porque la costa es un espacio en el que los tres tienen competencias. Sin embargo, este mismo hecho posibilita que, según para qué y según en qué circunstancias, cada uno exija o desestime la propia competencia.

Fruto de ello es que la costa está plagada —y nunca mejor dicho, porque se trata de una auténtica plaga— de construcciones ilegales, muchas de ellas sancionadas con carácter firme y con orden de restitución, aunque sigan ahí todas sin que los títulos de demolición se ejecuten ni se inscriban dichos títulos en el Registro de la Propiedad, en la mayoría de los casos. También hay dificultades con los accesos al mar, con la limpieza de las playas, con los ruidos y molestias de las instalaciones de temporada —los llamados chiringuitos— y con los vertidos y la depuración de aguas residuales. Según a quién se pregunte, el asunto correspondiente es competencia local, estatal o de la Comunidad Autónoma, pero los problemas siguen ahí y están lejos de resolverse.

En el ámbito del urbanismo, hay que decir que la gestión urbanística sigue caracterizándose por ser demasiado lenta, y ello se debe fundamentalmente a la falta de implicación de la Administración Local. También sigue siendo claramente insuficiente la información pública de los procesos o programas urbanísticos. Y, ciertos modelos urbanísticos particularmente algunas figuras presentes en ellos —concretamente, la del agente urbanizador, prevista en la ley que se está debatiendo en el Parlamento valenciano— siguen generando un número considerable de quejas. Sobre estos y otros muchos problemas que afectan al urbanismo, tienen sus señorías explicaciones detalladas en el Informe.—

La vivienda es, según el barómetro del CIS —Centro de Investigaciones Sociológicas— de octubre de 2004, la principal preocupación de los españoles, tras el paro y el terrorismo. Desde este punto de vista, hemos de expresar con satisfacción las modificaciones introducidas en el Plan de Vivienda 2002-2005, algunas de las cuales venían siendo reclamadas por esta Institución desde hace largo tiempo. Por lo demás, siguen siendo numerosas las quejas de los compradores de vivienda libre que tropiezan con graves dificultades para que se les reparen los defectos de construcción de las viviendas entregadas. Es muy necesario implantar normativamente la exigibilidad de la contratación de seguros que cubran estas eventualidades y, más en general, los incumplimientos de los requisitos de edificación exigidos por la ley.

En materia de sanidad y política social, es preciso mencionar algunas carencias que debemos esforzarnos en resolver. Decir que el sistema público sanitario español es universal —lo digo yo cuando voy al extranjero— se compadece mal con el hecho de que la cobertura alcance sólo al 99 por ciento de la población. Puede parecer que una cobertura superior al 99 por ciento es satisfactoria, pero seguro que con tal afirmación no están de acuerdo los aproximadamente 390.000 ciuda-

danos que, por distintos motivos, carecen de esa cobertura. Así que, para empezar, debería universalizarse de verdad la sanidad pública.

Otra carencia importante es la que se refiere a la salud mental. Me refiero, claro está, a las prestaciones sociosanitarias, y no al estado mental de los ciudadanos, aunque uno a veces tenga muchas dudas sobre determinados comportamientos. Resultan insuficientes, o incluso inexistentes, las estructuras de rehabilitación con programas definidos de actuación. Es urgente impulsar la coordinación efectiva de las diferentes redes y servicios para aprovechar mejor unos recursos ya de por sí escasos, y con carácter inmediato debe procederse a establecer programas y actuaciones de ayuda a las familias de los enfermos mentales, sobre las que hasta ahora recae gran parte de la carga asistencial que estos requieren.

Otra carencia sociosanitaria es la que padecen los enfermos crónicos o en fase muy avanzada de enfermedad que no pueden ser atendidos, con las condiciones que su estado requiere, en el propio domicilio y no encuentran alternativamente plaza en una residencia asistencial donde puedan ser ingresados. Según una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, más del 94 por ciento de la población considera que los servicios sociales deberían cubrir las necesidades de atención a las personas mayores —todos vamos a ser personas mayores, si es que no lo somos ya—, y el 78 por ciento opina que la ayuda a las personas que no pueden valerse por sí mismas debe ser una medida prioritaria del Gobierno a favor de las familias. Espero que estos datos impulsen la previsión gubernamental de aprobar la anunciada ley que regule la ayuda a las personas dependientes.

En similar orden de cosas, habrá que prestar atención constante en los próximos años a la grave insuficiencia de plazas en residencias públicas para la tercera edad. Una población como la española, que va envejeciendo progresivamente, requiere un incremento de los recursos públicos destinados a la cobertura de sus necesidades, muy singularmente las de carácter residencial, tan descuidadas hasta el presente y soportadas casi en exclusiva por las familias.

Precisamente las familias, sobre las que viene recayendo ese conjunto de labores asistenciales que nuestro sistema público no contempla, son el núcleo central de otra serie de quejas acerca del número de miembros que dan derecho a la consideración de familia numerosa. En el año 2003 se aprobó una nueva de protección a las familias numerosas en sustitución de la vieja ley de 1971. Esta Institución acogió con agrado la innovación normativa que venía siendo reclamada desde hace tiempo. Sin embargo, es de lamentar que prácticamente dos años después de su aprobación la mencionada ley carezca del desarrollo reglamentario preciso para que muchas de las prestaciones por ella contempladas se hagan efectivas.

Hay otras muchas carencias mencionadas en el Informe, pero me limitaré a citar dos viejos asuntos

sobre los que se han producido avances y mejoras parciales pero que siguen sin resolverse en términos generales. Por un lado, hay que mejorar la información clínica que se proporciona a pacientes y familiares, y, por otro, facilitar el acceso a la historia clínica a los propios pacientes, ascomo a los herederos, ascendientes o descendientes de personas fallecidas, tratando de evitar la pérdida o extravío de estas historias dada la negativa incidencia que ello tiene en el tratamiento y en el seguimiento clínico.

Por otro lado, tengo que seguir mencionando el tradicional problema de los tiempos máximos de acceso a las prestaciones sanitarias, es decir, las famosas listas de espera, que en el año 2004 superaban, en ocasiones, el año en determinadas intervenciones quirúrgicas, y con diferencias notables entre unos centros y otros, siendo abultadas en consultas externas y en técnicas y pruebas diagnósticas. Lo que es grave todavía es la tardanza, la demora en las consultas externas y en los diagnósticos, pues a pesar de estas cifras han mejorado notablemente en toda España en las intervenciones quirúrgicas.

Asimismo, deseo aludir al considerable número de quejas recibidas a lo largo de 2004 acerca de la cuestión de la incompatibilidad de la percepción de la pensión de incapacidad permanente total con la realización de trabajos distintos a los que dieron lugar a la situación de invalidez. Afortunadamente, la cuestión ha sido resuelta por sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 15 de octubre de 2004, en la que se reconoció la compatibilidad puesta en cuestión. De igual modo, es oportuno hacer una breve referencia a la problemática de la pensión de viudedad en el sistema de la Seguridad Social. Aunque se hayan aceptado determinadas propuestas, faltan por desarrollar algunas otras que tienen gran importancia, entre las que simplemente me limito ahora a citar la conveniencia de establecer un subsidio temporal de viudedad por hijos a cargo o por carencia de recursos y la conveniencia de que sean reguladas las correspondientes a las denominadas uniones de hecho.

Como línea orientativa en la materia de política social, puede destacarse en el ejercicio 2004 la de la especial atención a las personas mayores. Más allá de las prestaciones concretas antes mencionadas, de las que nos ocuparemos prioritariamente, desde la Institución del Defensor del Pueblo se ha procurado una vez más otorgar la mayor eficacia posible al sentido último del artículo 50 de nuestra Constitución. Un sentido que consiste en promover el bienestar de los ciudadanos en la llamada tercera edad. Se trata de un núcleo cada vez más amplio de nuestra sociedad que debe ser personalmente atendido, no simplemente desde una perspectiva especializada, sino teniendo en cuenta a un conjunto de personas que se ven afectadas por todos los problemas de que se ocupa el Defensor. Desde las cuestiones tributarias o de renta, a las que tienen que ver con las comunicaciones, la cultura, la sanidad, la justicia y el urbanis-

mo. Esta perspectiva amplísima queda reflejada, por ejemplo, en la preocupación por los problemas de abandono y soledad, de la que constituyen buena muestra el llamamiento a las autoridades competentes para paliar estas situaciones en los casos de personas mayores que viven solas en las grandes aglomeraciones urbanas. O las dificultades que se presentan en las épocas vacacionales a las familias en las que convive un anciano con problemas de movilidad. O la importancia que revisten los distintos supuestos que pueden contemplarse a la hora de regular los casos de dependencia.

En materia de inmigración y extranjería, como sus señorías bien saben, hay mucho trabajo por hacer. La Institución viene prestando una atención cuidadosa a estos asuntos y, con una plantilla de personal limitada, trata de ejercer una presencia constante en este ámbito y de cooperar con su trabajo y experiencia en la solución de los problemas que afectan a las personas inmigrantes.

El año 2004 ha sido un período de transición claramente marcado en su inicio por la modificación de la Ley de Extranjería producida a finales de noviembre de 2003, y en su final, por la publicación del nuevo Reglamento de la ley, aparecido en diciembre de 2004. Quiero destacar la valoración positiva que merece el hecho de que la aprobación del Reglamento haya sido fruto de una previa negociación y de un amplio consenso porque creo, como ya he dicho y tendré ocasión de recalcar más adelante —poco más adelante, no se apuren ustedes, que voy terminando—, que ciertas políticas de gran trascendencia social deben gozar de la aceptación y de la estabilidad que sólo pueden proporcionar el acuerdo y la puesta en común de sugerencias y recomendaciones.

También el Defensor del Pueblo fue consultado en el proceso de elaboración de esa norma y apuntó algunas propuestas nacidas, como digo, de la experiencia, para que fueran tomadas en consideración. Unas cuantas fueran aceptadas y ya están dando sus frutos; otras han quedado a la espera de una ulterior reforma de la legislación en la materia, impuesta por nuestras obligaciones comunitarias, y otras, en fin, fueron rechazadas. Sin embargo, debo decir que, aunque algunas propuestas no hayan sido aceptadas, la receptividad de las autoridades competentes en materia de inmigración hacia las propuestas del Defensor del Pueblo es de lo más esperanzador. Así lo demuestra, por ejemplo, el reciente cambio de criterio de esas autoridades al asumir la propuesta del Defensor del Pueblo de que pueda acreditarse la residencia previa en nuestro país en el proceso de normalización que se está llevando a cabo en 2005, a través de medios y pruebas distintos del empadronamiento, aunque, por supuesto, manteniendo el empadronamiento como elemento fundamental para la residencia.

En esta línea de colaboración, debo decir también que se ha atendido el criterio de esta Institución y se ha dejado sin efecto la Instrucción de 2003 de la Fis-

calía General del Estado sobre el retorno de menores extranjeros, que automatizaba la expulsión de estos, contra la que había expresado su absoluta reserva este Defensor del Pueblo. De igual manera, nos parece satisfactorio que se autorice a trabajar a los demandantes de asilo cuando han transcurrido más de seis meses desde la admisión a trámite de su solicitud y ésta no se ha resuelto, así como que se ponga inmediatamente en libertad a los extranjeros ingresados en centros de internamiento cuando desaparece la causa que motivó el ingreso, sin necesidad de esperar a la confirmación de la autoridad judicial.

Otro motivo de satisfacción es que el nuevo Reglamento consolide el concepto de arraigo laboral como vía de acceso a la autorización de trabajo y residencia desde situaciones de irregularidad. Existen asimismo buenas expectativas de que en la futura reforma de la Ley, imprescindible para trasponer al ordenamiento interno la Directiva comunitaria en la materia, se introduzcan las modificaciones precisas para equiparar la pareja de hecho al cónyuge a efectos de reagrupación familiar.

Entre las orientaciones no aceptadas debo destacar la propuesta de que los extranjeros en situación irregular, víctimas de delitos violentos, no sean objeto de incoación de expediente de expulsión cuando acudiesen a denunciar el acto delictivo que hubieran padecido. No nos hicieron ni caso (Risas) y también la relativa a la notificación personal de la incoación de expedientes de expulsión a los extranjeros a quienes ha sido denegado el permiso de residencia, ya que la utilización de otras vías, como la postal o mandar edictos, son difícilmente compatibles con la eficacia de las garantías que la normativa vigente atribuye a los sujetos de esos procedimientos.

Interesa poner de manifiesto que siguen planteados diversos problemas a los que inevitablemente hay que hacer frente. Así, hay que buscar alguna solución a los extranjeros en situación irregular sobre los que ha recaído una orden de expulsión que no puede ejecutarse —hay muchísima gente en esta situación y esta es la realidad, a la que hay que mirar de frente—, ya sea porque se ignora la nacionalidad del interesado o porque su país de origen se niega a su readmisión. No vamos a echarles al mar (Risas). Ciertamente, en este último supuesto, la vía idónea, sobre la que ya se está trabajando, es la de firmar acuerdos con los respectivos países para que readmitan en todos los casos a sus nacionales expulsados de España. Pero, mientras esto ocurre, no podemos cerrar los ojos a una situación evidente para los habitantes de muchas ciudades y poblaciones españolas.

También es necesario poner remedio a los retrasos que sufre la tramitación de visados de reagrupación familiar, bien sea por demoras en la emisión de los informes gubernativos, por disfunciones diversas, o por descoordinación entre los organismos implicados en su tramitación. En este sentido, la Institución ha iniciado a lo largo del año 2004 un atento seguimiento de las ofici-

nas de extranjeros con mayor volumen de expedientes y, en concreto, las de Madrid, Alicante, Almería, Barcelona, Cantabria, Huelva, Málaga, Valencia y Vizcaya. El buen funcionamiento de estas oficinas es clave para que el proceso de normalización previsto en el nuevo Reglamento de Extranjería que en estas fechas se está llevando a cabo tenga el éxito por todos deseado. Con carácter general, puede afirmarse que en el año 2004 se realizó un trabajo considerable para regularizar ese funcionamiento, aunque la situación de retraso no pueda considerarse todavía superada, por lo que debe incrementarse el esfuerzo mediante la adecuación de las plantillas a las nuevas necesidades, la incorporación y generalización de los medios telemáticos y la mejora de los sistemas de gestión e información a los particulares.

Por último, y aún dejando sin citar muchos asuntos relativos a la inmigración, la extranjería y los problemas del servicio exterior español en sus tareas de atención a nacionales y extranjeros, no quiero finalizar este apartado sin hacer mención al dolorosísimo asunto de los inmigrantes que arriesgan, o, con frecuencia, pierden la vida tratando de llegar a nuestras costas en frágiles embarcaciones, además engañados por las mafias.

Soy consciente de las muchas dificultades y la variedad de asuntos a los que nuestra Administración debe enfrentarse y sé también que, por el carácter ilegal de estas expediciones, tratan de evitar su localización, aumentando así el riesgo, pero es preciso acabar con esta sangría humana. Nuestras costas y nuestros suelos no pueden convertirse en el cementerio de los cuerpos y de las esperanzas de tantas personas. Llamo, pues, desde aquí a todas las autoridades y agentes públicos a que no regateen esfuerzos suplementarios y a que, mediante la utilización de todos los recursos posibles, traten de impedir esta continua tragedia.

Finalizo ya el repaso a las áreas funcionales en que se organiza la Institución con la dedicada a las materias relacionadas con la Educación y la Cultura. La línea conductora de los asuntos tratados en el Informe de este año está relacionada con los problemas derivados de una deficiente planificación y una incorrecta previsión de las necesidades que van apareciendo en el sistema educativo como consecuencia de diversos factores. La progresiva incorporación de la mujer al trabajo, la presencia creciente de población inmigrante en nuestro país, las operaciones urbanísticas que crean nuevos núcleos de población o provocan traslados de ésta de un lugar a otro son circunstancias, entre otras, que exigen la previsión de medios y recursos educativos necesarios para atender las repercusiones que, sin duda, se hacen ya notar en las aulas.

Cuando la previsión y la planificación no son las idóneas, comienzan a surgir problemas en la prestación del servicio educativo, manifestados en la carencia de plazas escolares en determinadas zonas, en la escolarización de alumnos en centros que no cumplen los requisitos mínimos o padecen deficiencias constructivas notorias, o incluso en auleros prefabricados

instalados con vocación transitoria y que acaban siendo una solución permanente. También los problemas de previsión y planificación dan lugar a una irregular distribución del alumnado con necesidades educativas especiales o específicas y, particularmente, como viene denunciando desde hace tiempo esta Institución, del alumnado procedente de familias de origen inmigrante, que mayoritariamente se escolariza en determinados centros, generalmente de titularidad pública, provocando así desequilibrio en la composición de la población escolar y disfunciones educativas.

Por lo que hace al ámbito universitario, sigue habiendo problemas respecto al acceso a los estudios preferidos por cada alumno, con el reconocimiento y la puesta a disposición de los interesados de las becas y ayudas al estudio y, como también viene siendo lo habitual, con la homologación de títulos obtenidos en el extranjero acreditativos de estudios universitarios. Todos estos problemas se detallan en este y en anteriores informes y no creo que sea necesario insistir más en ello.

Sí tengo sumo interés, en cambio —también he visto un informe similar en el suplemento de un diario nacional, creo que en *El Mundo*, y es realmente agobiante lo que se lee sobre la capacidad y la formación de los alumnos ya mayorcitos—, en trasladarles algunas reflexiones que parecen apropiadas en estos tiempos, en los que está en estudio más o menos avanzado la reforma de la legislación educativa, tanto universitaria como no universitaria.

Sus señorías recordarán que en el ejercicio 2004 se dio a conocer en los medios informativos el denominado Informe PISA, iniciales en inglés correspondientes al Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, elaborado por la OCDE, en el que se evalúan los conocimientos básicos e instrumentales de alumnos de niveles educativos anteriores a la universidad y se comparan los resultados obtenidos en distintos países. Lamentablemente, nuestro país se encuentra a la cola prácticamente en todas las materias evaluadas, y en casi todas las comunidades autónomas, un resultado inquietante, porque de la calidad de la educación que reciben nuestros jóvenes depende en gran medida nuestro futuro.

Cualquier alumno que se encuentre en la actualidad en los primeros cursos de enseñanza universitaria ha sido con toda seguridad sujeto paciente, nunca mejor dicho, de casi media docena de leyes reguladoras del sistema educativo. En las memorias de Alfonso Guerra, que son espléndidas, se dice que cada ministro de educación, sea del color que sea, quiere poner su impronta en educación y que, por tanto, se acumulan cosas y realmente después nos encontramos con un embrollo. Dixit Alfonso Guerra, no yo.

No se puede afirmar tajantemente que esta variabilidad normativa sea la causa única de los malos resultados que el sistema educativo español está ofreciendo, pero puede sospecharse una cierta relación entre ambas circunstancias. Me parece claro que el sistema educativo

debe gozar de los imprescindibles caracteres de estabilidad y flexibilidad. La estabilidad es necesaria para posibilitar una planificación razonable y una aplicación prolongada en el tiempo que lime y mejore los aspectos perfectibles del sistema. Esa misma estabilidad debe despejar las incertidumbres en un horizonte temporal amplio y posibilitar con ello que los actores y participantes de la educación comprendan, apliquen y aprovechen dicho sistema en su integridad y con todas sus posibilidades. Por su parte, la flexibilidad es también imprescindible para que el sistema educativo pueda adaptarse a las exigencias cambiantes que en cada momento demande la sociedad, el estado de los conocimientos y, por supuesto, el mercado laboral y el empleo.

Son evidentes las dificultades de negociación y acuerdo en esta materia. Es asimismo notorio que en el transcurso del sistema educativo subyace, inevitablemente, un componente ideológico al que resulta muy difícil sustraerse. Y es también indudablemente que hay opiniones y modelos enfrentados en el campo educativo cuya conciliación puede parecer, a primera vista, imposible. Pero es preciso hacer un llamamiento con toda urgencia para que se logren los acuerdos necesarios en materia educativa que posibiliten escenarios estables, flexibles y de calidad. Es una labor de todos. Es un campo en el que no puede haber vencedores ni vencidos. Con un buen sistema educativo ganamos todos. Con un sistema educativo deficiente todos perdemos. Por eso, una vez más, el Defensor del Pueblo se permite poner en el candelero en este templo de la democracia una cuestión decisiva para la que reclama, quizá de modo ingenuo, un necesario acuerdo que sirva de cauce para un futuro mejor que pasa, inevitablemente, por una educación mejor.

Voy a finalizar esta presentación atendiendo otra vez al asunto con el que cerré la comparecencia para presentar el Informe del ejercicio precedente. En esa ocasión, como recordarán sus señorías, expresé mi grave preocupación por los perjuicios que determinados programas y contenidos televisivos podían provocar en la sociedad, y especialmente también en nuestros niños y jóvenes. Me refiero a la llamada televisión basura.

Me satisface pensar que aquella llamada de atención contribuyó a que apareciera una espontánea identificación con esa postura en distintos sectores sociales y a que se adoptara una serie de iniciativas mediante las cuales se está intentando afrontar el problema. El Gobierno, con un gran sentido de la oportunidad, inició una ronda de contactos con representantes de las cadenas nacionales de televisión, sean públicas o privadas, tras la que se firmó un llamado Acuerdo para el fomento de la autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia. Este es el largo título. El Acuerdo establece un sistema de control y seguimiento en relación con la programación en horarios en los que es presumible una mayor presencia de público infantil con la finalidad de respetar los límites establecidos por la normativa vigente.

Comprendo que la programación y la publicidad en televisión no son aspectos que pueden alterarse de un día para otro. También es cierto que existen compromisos de importante repercusión económica, como son los contratos de publicidad o la producción de programas, que no pueden dejarse de lado. Entiendo, por tanto, que el plazo transcurrido desde que se alcanzó este Acuerdo impide efectuar una valoración global negativa. En mi apreciación personal, creo que las cadenas de titularidad pública, bien sean estatales o autonómicas, están mostrando un mayor celo en el cumplimiento del Acuerdo que las empresas privadas, pero quiero pensar que ello se debe a alguna de las razones económicas y contractuales antes mencionadas. En cualquier caso, las autoridades públicas competentes, desde la propia Comisión Mixta de seguimiento creada por el Acuerdo citada, y en tanto no se proceda a la constitución del Consejo de lo Audiovisual, recomendado por un grupo de expertos que recientemente ha informado sobre el asunto, deben asumir plenamente su responsabilidad y exigir, como mínimo, el cumplimiento riguroso de los límites a las libertades de expresión y de comunicación que impone la obligada protección de la juventud y la infancia.

Muchas gracias a todos por su paciencia.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Defensor: Como hoy hay pocos portavoces en la Comisión, si les parece, hacemos cinco minutitos de receso y entramos ya con las intervenciones de cada uno de los portavoces de los grupos. **(Pausa.)**

Señorías, reanudamos la sesión.

A continuación, vamos a proceder a un turno de portavoces por un tiempo de diez minutos. Procuren ajustarse al tiempo aunque, como hoy no hay muchos portavoces, seré laxo en la fijación del mismo. De todos modos, pienso que no se puede decir mucho más después de diez minutos.

Por tanto, de menor a mayor, tiene la palabra el señor Maqueda, por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos.

El señor **MAQUEDA LAFUENTE**: *Eskerrik asko, presidente jauna*. Gracias, señor presidente. *Egun on danori*. Buenos días a todos y a todas: Como bien ha dicho el presidente, voy a ser breve porque en el Informe está todo recogido y sólo voy a hacer algunos comentarios sobre el mismo.

Quiero dar de nuevo la bienvenida a esta casa al Defensor del Pueblo, nuestro buen amigo don Enrique Múgica, y felicitarle por el buen trabajo y la clara exposición que ha realizado de dicho informe.

En primer lugar, quiero destacar el importante incremento que se ha producido respecto del año anterior 2003-2004, un 67 por ciento más, en el número de quejas recibidas. Es algo digno de destacar y es el primer dato que quiero señalar; ya que supone un mayor traba-

jo para el equipo y, en consecuencia, una mejora en cuanto a las relaciones con los ciudadanos.

Igualmente, es de destacar la mejora en la supervisión de las administraciones, cuestión en la que ha incidido el Defensor del Pueblo a lo largo de su exposición y que después comentaré brevemente.

Hay cuestiones que preocupan al ciudadano, como es el aumento del número de casos de acoso psicológico en el puesto de trabajo, el llamado *mobbing*, y, en este sentido, las medidas preventivas van a ser uno de los caballos de batalla en este ejercicio 2005 y siguientes.

También me preocupa el incremento de los casos relacionados con la seguridad pública en todas sus vertientes: la población reclusa y los casos puntuales e impactantes, como el mencionado en el Informe del accidente del Yakolev 42.

Igualmente, es de destacar la labor realizada en ámbitos tales como las dilaciones en procedimientos judiciales, en algunos casos demasiado largas y dolorosas para las familias; todos los asuntos referidos a la violencia doméstica, que cada día se vive con mayor intensidad, y la protección de los menores. Sé que el Defensor del Pueblo —lo hemos comentado en privado— está muy encima de todo lo relacionado con esta protección en televisión, Internet, etcétera, y creo que es una buena línea de trabajo.

Asimismo, tenemos presos españoles en el extranjero, casos muy cercanos de ciudadanos vascos y españoles, que se encuentran en una situación muy complicada, y en este sentido quiero animarle a seguir trabajando en la defensa de estas personas.

En cuanto al medio ambiente, el urbanismo, la vivienda, la sanidad, las modificaciones en materia de extranjería, la protección de las personas mayores, las pensiones y el derecho de los ciudadanos a una educación de calidad, considero que son todos asuntos en los que habrá que seguir trabajando porque se ha hecho mucho pero, evidentemente, hay que trabajar más.

Por último, nos preocupa seriamente el elevado grado de incumplimiento de las diferentes administraciones públicas a los requerimientos del Defensor del Pueblo. Ese es un asunto al que, a nuestro modo de ver, debemos prestar una especial atención, ya que en nuestra mano también está colaborar. Le animamos a mantener y profundizar estos contactos y colaboraciones que ha tenido con los comisionados autonómicos, —se lo decía antes— y también con los homólogos a nivel internacional. Creemos que será de gran ayuda intercambiar experiencias y sinergias.

Finalmente, quiero felicitarle a usted y a todo su equipo por la labor realizada en el pasado ejercicio de 2004 y animarles a seguir con esta importante tarea, en la que sabe que, como siempre, contará con la colaboración y con el apoyo que precise, como no podía ser de otra manera, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos.

Nada más y muchas gracias. *Eskerrik asko*.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO (Múgica Herzog)**: *Eskerrik asko, naiz pozik entzuteko*. Buen trabajo.

El seños **MAQUEDA LAFUENTE**: *Eskerrik asko*.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Maqueda: Tiene la palabra, por el Grupo de Entesa Catalana de Progrés, el señor Batlle.

El señor **BATLLE FARRÁN**: Gracias, señor presidente: Para empezar, les diré que la cortesía obliga, por lo que doy la bienvenida al Defensor del Pueblo, a los adjuntos y el equipo que le acompaña, equipo que, por otra banda, es el colaborador directo de ese amplio trabajo, de ese amplio, exhaustivo y pulcro informe presentado.

Como todos los años cuando se presenta el informe de la defensoría, nosotros entendemos que es un momento político importante. El Defensor del Pueblo y su equipo vienen a las Cortes Generales con las quejas que se producen desde la realidad social, de esos miles de ciudadanos que, conscientes de la función que desempeña la defensoría, se dirigen a ella desde esa confianza que ha generado el humanismo, la proximidad, la resolución o las recomendaciones, el nivel de atención, en definitiva, prestado, que, por otra banda, hay que valorar positivamente porque es uno de los más preciados valores democráticos de un país.

Este informe no aporta nada nuevo, detecta una cierta cronicidad en las situaciones detectadas y provenientes de informes anteriores. Por otro lado, es lógico que así sea, ya que las situaciones no son tan fáciles de corregir como para que de un año para otro se produzcan correcciones. La radiografía que se hace desde este informe de la realidad social debe ser un estímulo para los parlamentarios para gestar y para incitar los impulsos políticos necesarios que permitan corregir en la medida de lo posible todas esas deficiencias que el informe asevera.

Hay una cosa que nos preocupa, y es que se siguen desestimando recomendaciones y sugerencias por parte de las diferentes administraciones públicas, que en la mayoría de los casos nos parecen razonables y que deberían ser atendidas o al menos en mayor medida.

Las instituciones penitenciarias están masificadas y se detecta año tras año, y a nuestro entender, algunas de las sugerencias y recomendaciones que se hacen en este tema concreto deberían ser atendidas en cuanto a un proceso más ágil, y a la mejora de las condiciones de los centros penitenciarios a través de un plan articulado, de un plan viable —porque si no es así, tampoco tendría sentido— de mejora de esos centros en cuanto a condiciones ambientales —me refiero al ambiente propio de la institución penitenciaria— y en cuanto a condiciones sanitarias.

Las infraestructuras en materia de sanidad y en materia educativa, que en informes anteriores se detectaban como insuficientes, siguen apareciendo como tales. Ha bajado el número de alumnos y probablemente en los próximos años haya un número de alumnos inferior en cualquier tipo de actividad educativa, bien sea de carácter obligatorio, bien sea opcional, me refiero a estudios superiores de carácter universitario. En cambio, no descienden de forma significativa las deficiencias que se producen y que se detectan, ni el número de quejas. Algo debemos estar haciendo mal cuando no somos capaces de corregir este defecto.

Y no hablemos de políticas sociales. Es cierto que estamos en una sociedad en la que la demanda de protección social crece como consecuencia de un proceso de vida más largo, de una expectativa de vida mayor, la universalización de la sanidad así como de otra serie de medidas y de derechos fundamentales. Ante esta creciente demanda, tampoco somos lo suficientemente ágiles como para dar salida a todo este proceso, a este proceso que, por otra parte, también mide la calidad democrática y la calidad de vida de un país avanzado.

Entiendo que la defensoría debe tener innumerables problemas a la hora de tipificar y valorar las quejas que se producen porque algunas son referentes al mismo asunto e incluso contradictorias y me gustaría poner en evidencia algunas. Es cierto que hay colectivos de ciudadanos que expresan su queja por la señalización horizontal en pasos de cebra o porque las pinturas que se utilizan para estos casos significan un cierto peligro de deslizamiento, pero hay colectivos de ciudadanos provenientes de las mismas comunidades que expresan también sus quejas cuando la señalización horizontal se ve deteriorada por el paso de los vehículos, por el paso del tiempo o por falta de mantenimiento por parte de las autoridades municipales, con lo cual me parece que deben tener ustedes un cierto conflicto a la hora de clasificar el tipo de queja. Entre las quejas —y supongo que eso no se podrá evitar— unas hacen referencia a la objeción de conciencia, por qué no, otros ciudadanos expresan su malestar. Por ejemplo, 1.213 reclamantes solicitaron la intervención del defensor para que se repitieran las últimas elecciones generales por entender que no se había permitido una emisión libre del voto. Supongo que esa es una creencia lógica de la gente que lo ha reclamado.

Y supongo que no se podrán evitar ni éstas ni las 521 que hacen referencia a declaraciones de un líder político sobre su posición personal o la de su grupo parlamentario respecto a la posición de censura de la Iglesia Católica en cuanto a cierto tipo de uniones. Además, entiendo que no se deben evitar, que la defensoría debe atenderlas, debe contestarlas. En definitiva, lo que hacen es poner de manifiesto una sociedad dual, muy dual, en la que incluso las opiniones son constatables y merecen —y creo que eso hay que verlo con espíritu positivo— la atención de una institución tan importante como la nuestra.

Hablando de contrasentidos en las quejas, choca mucho, sobre todo a alguien que proviene del mundo rural, como es mi caso, que los colectivos proteccionistas acudan a la Defensoría para reclamar más y mejores medidas de protección del medio natural, y que las agrupaciones de usuarios relacionados con actividades lúdico-deportivas, como puede ser el *moto-cross*, etcétera, presenten precisamente esas mismas quejas en el sentido contrario por las limitaciones que suponen en la utilización de este espacio natural. O las de los diferentes colectivos relacionados también con el proteccionismo y el medio ambiente, que, desde posiciones más o menos ecologistas, mantienen y defienden posturas contrarias al incremento de líneas eléctricas de alta o de baja tensión, teniendo en cuenta que estamos en una sociedad que evoluciona, con una demanda creciente de energía, y que no puede ser trasladada a puñados. Hay que regularla, evidentemente, pero si queremos alcanzar esas cotas de bienestar, si queremos mejorar centros hospitalarios, si queremos mejorar colegios, si queremos mejorar la asistencia sanitaria, necesitamos una actividad económica generadora sobre el territorio, que deberá llevarse a cabo, lógicamente, con sistemas de protección del medio ambiente, pero que no tengan un efecto limitador sobre esa actividad económica. O las quejas que se presentan respecto al incumplimiento de los Protocolos de Kioto por la falta de medidas de soporte a las llamadas energías alternativas o renovables. O aquellas que me han llamado mucho la atención porque, a mi entender, suponen una contradicción flagrante, como la demanda de movimientos ecologistas, e incluso sociales no ecologistas, de protección del medio rural, cuando, en algunos casos, colectivos semejantes se refieren a los derechos adquiridos en ese mundo rural a través de las ayudas públicas de la PAC. Por una banda se le pide al mundo rural que ejerza una acción proteccionista sobre el medio y por la otra se le critica que dependa tanto de esta acción —de medidas agroambientales, de diferentes medidas protectoras— que dependa tanto de esta acción, por otra parte necesaria, porque el mundo rural gestiona aproximadamente el 80 por ciento del territorio español.

Podríamos extendernos mucho más. Creo que su informe ha sido exhaustivo, como siempre, como nos tiene acostumbrados, y, por tanto, tampoco es necesario incidir más en lo que usted ya ha insistido y en lo que la defensoría pone de manifiesto en este informe.

Le garantizo que nosotros estamos dispuestos a colaborar con la defensoría y con el resto de los grupos políticos para, en la medida de lo posible, y siendo conscientes de lo que representamos en las Cortes Generales, avanzar en la corrección de estos defectos crónicos, cuya detección parece fácil, pero no así su eliminación.

Señor Múgica, adjuntos y personal de la defensoría, bienvenidos a esta su casa.

Muchas gracias por todo.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Batlle: Tiene la palabra el señor Puche, del Grupo Parlamentario Popular.

El señor **PUCHE RODRÍGUEZ-ACOSTA**: Muchas gracias, presidente: Vaya por delante, señor Múgica, mi más cordial bienvenida, que hago extensiva, por supuesto, a los dos adjuntos, al personal de la Casa que hoy, además, tiene a bien acompañarnos a la presentación del informe anual que usted hace, a un acto que yo considero uno de los más importantes que se pueden realizar en el Parlamento, como es la presentación de las quejas de los ciudadanos, la presentación de las posibles soluciones a sus quejas ante los representantes del pueblo en el Congreso y en el Senado. Vaya por delante mi bienvenida —repito— a todos y, además, mi gratitud por la exposición del informe, que se nos ha hecho de forma resumida, lo que agradezco, puesto que su lectura prolija hace que uno se mueva en cauces procelosos que hacen llegar incluso hasta la desesperación de ver la falta de tiempo.

En cualquier caso, señor Múgica, no tengo más remedio que, en la misma línea en la que usted ha comenzado, introducirme en la frialdad de los datos, pero la frialdad de los datos nos acerca, sin duda alguna, a la realidad del Defensor del Pueblo, nos acerca, sin duda alguna, al ejercicio de su función y a cuál ha sido la actividad de la institución a lo largo de todo un año. El incremento que se refleja este año en el número de quejas —incremento importante: más de un sesenta y tantos por ciento, creo recordar que el 68 por ciento— no me va a hacer caer en la demagogia fácil en la que, a lo mejor, antaño hubieran podido caer otros portavoces de decir que se ha deteriorado la Administración o que hay peor servicio público o que se ha deteriorado el sistema económico; ni siquiera en la fácil demagogia de aludir a que ha podido existir, desde el principio de este año, un cambio de Gobierno. Nada más alejado de la realidad. Quiero mantenerme dentro de la sensatez y de la cordura, pero también deseo decirle que el análisis de ese incremento de quejas no debe circunscribirse solamente al hecho de que la institución sea más conocida —que lo es, sin duda alguna—, al hecho de que la institución tenga más prestigio entre los ciudadanos —que lo tiene, sin duda alguna, y lo va a seguir teniendo—. Hay que ampliar ese análisis, porque podemos encontrarnos con que en procesos de descenso en el número de quejas podamos decir que la institución es más conocida o más prestigiada. Por tanto, sería conveniente introducir también la sensatez ya que nos movemos en una dinámica constante y, afortunadamente, permanente, dado el gran conocimiento que se tiene de la institución del Defensor del Pueblo y el prestigio del que goza, y que los aumentos y los descensos se deben a circunstancias especiales, a determinados acontecimientos, como los que, por ejemplo, casi vienen reflejados en la distribución por sectores de las quejas tramitadas donde uno ve que el sector de la inmigración abarca un número impor-

tante, o que entre éste, el de la Administración de Justicia y el de la Educación, abarcan prácticamente —entre los tres— el número total de quejas.

De acuerdo con esa normalidad, señor defensor del Pueblo, el informe sigue una línea que se mantiene constante respecto a los años anteriores, es decir, figuran menos mujeres que hombres, aunque se nota un cierto incremento, lo cual es satisfactorio porque se ve el proceso de normalización de la sociedad española. Desde mi punto de vista, el hecho de que en el proceso de distribución territorial, sistemáticamente, se repitan más las quejas españolas en ciertas comunidades como pueden ser Madrid, Andalucía, Valencia o Cataluña, etcétera, responde más al número de habitantes que al número de defectos que puedan producirse, puesto que son las cuatro comunidades más pobladas —insisto: Madrid, Valencia, Cataluña y Andalucía— las que presentan un mayor número de quejas.

Respecto al resto del informe, en líneas generales, en mi grupo estamos satisfechos por ver que incluso sobre las quejas que se rechazan —en un porcentaje también muy similar al de años anteriores, en torno al sesenta y tantos por ciento— mi grupo no tiene ningún comentario que hacer: no se han producido irregularidades, existen sentencias firmes sobre el caso, no habido violación flagrante de derechos fundamentales. Por tanto, no hay nada que decir desde ese punto de vista.

Y quiero introducirme rápidamente en el informe para suscribir o remachar algo que he escuchado en los dos informes a los que he asistido como portavoz —el año pasado y éste, pero también he hecho la lectura de años anteriores— y que me preocupa profundamente. Me refiero a la Función Pública y el empleo, a la matización que usted ha hecho de las quejas sistemáticas, tradicionales, de las personas que se presentan a unas oposiciones para acceder a la Función Pública. Recojo hoy clara y francamente esa falta de respeto a la igualdad, a la capacidad y al mérito que están consagrados en nuestra Constitución, porque entiendo que los que representamos a los ciudadanos, tanto en el Congreso como en el Senado, aquí tenemos cosas que decir y sin duda alguna lo trasladaremos a los grupos parlamentarios para que puedan salir iniciativas enriquecedoras de cara a establecer algunas normas fundamentales.

En cuanto al incremento de presos que se aprecia este año, en línea con el año anterior, tampoco nos llama demasiado la atención porque ya dijimos el año pasado —y lo certifico éste— que la puesta en marcha de determinadas leyes que endurecían la legislación —pedido ello también por la sociedad española—, como el cumplimiento íntegro de las penas, como los cambios de la libertad provisional en las leyes de enjuiciamiento criminal, como los juicios rápidos, como las actuaciones en materia de violencia de género, etcétera, sin duda alguna incrementarían el número de reclusos, y esto seguirá produciéndose en los años sucesivos. Lo

que pasa es que aquí hay un reto que exigir a la Administración: frente a ese endurecimiento de las leyes pedido por el ciudadano —administradas y en este caso aplicadas por el Gobierno y la Administración—, hay que exigir un mayor aporte de medios materiales y personales. Y, desde luego, como diputados y representantes del pueblo tenemos la obligación de exigirselo a los que nos gobiernan e incluso también de proponer las medidas necesarias para que sean aprobadas por todos los grupos parlamentarios en aras de esa mayor potenciación de los medios humanos y materiales.

Señor presidente, para ser respetuoso con el tiempo que se me da, quiero centrarme en algo que también me viene preocupando tremendamente desde el año pasado y que, señores diputados, lamentablemente, vengo apreciando en la lectura de los informes con bastante frecuencia. El que la dilación y los retrasos en los procedimientos judiciales sea una constante en la presentación de todos los informes es intolerable, y todavía más que se incida en el Tribunal Supremo y en la Sala I y en la Sala III. Digo que es intolerable, señor presidente y señor defensor del pueblo, porque algo tendremos que hacer; no podemos quedarnos simplemente todos los años con la queja sistemática del Defensor del Pueblo —muy bien reflejada, por supuesto— y con la intervención de los que tenemos aquí la oportunidad de hablar.

Sinceramente, yo creo que la Administración de Justicia lo es cuando es cercana al ciudadano y además cuando es rápida, si no la Administración de Justicia no existe. Creo, asimismo, que el reconocimiento de un derecho que tiene el ciudadano refleja también una obligación por parte de los poderes públicos. Y no es ni siquiera una aspiración retórica la que me lleva a este comentario —que podría serlo—, ni es una aspiración retórica del ciudadano, ni una aspiración doctrinal, ni una aspiración teórica de recibir ese derecho a la Justicia, sino que es algo que se consagra en nuestra Constitución: ni más ni menos que el derecho a una justicia rápida sin dilaciones indebidas. Y, señor presidente, voy a detenerme en esta cuestión porque quiero —y creo que puedo— hacer alguna reflexión y alguna aportación, si puede ser.

Señor defensor del pueblo, como eminente jurista que es —así como lo son los integrantes del equipo que le acompaña—, usted es conocedor de que el artículo 24.2 de nuestra Constitución Española habla del derecho de los españoles a tener una justicia sin dilaciones indebidas. Mi pregunta y mi reflexión es qué ocurre cuando llegan a la defensoría las quejas tan continuadas por esta lentitud en la Administración de Justicia, se abre la investigación oportuna —como he leído detalladamente en el informe— y posteriormente se le contesta al ciudadano que presenta la queja. ¿Qué se le dice al ciudadano? Porque estoy convencido de que el ciudadano no es conocedor del artículo 24.2 de la Constitución, si no no acudiría con tanta

frecuencia al Defensor del Pueblo, utilizaría los cauces legales que le da la Constitución. Y digo esto por lo siguiente: si tras la apertura de esa investigación, en la contestación que se le da al que presenta la queja se le informase de que el artículo 24.2 de la Constitución Española le permite tener una justicia sin dilaciones, podríamos estar ayudando, primero, a que se agilizaran los trámites y, segundo, a la posibilidad de reducir las quejas ante el Defensor del Pueblo. No tendríamos ni siquiera que limitarnos a decir al ciudadano: tiene usted la posibilidad de argumentar ante el Tribunal Supremo —por cierto, las actuaciones ante la Sala I las recogería el Tribunal Constitucional encantado, dicho sea de paso (*El señor defensor del pueblo, Múgica Herzog: ¡Claro, claro!.— Risas*), lo digo simplemente como comentario. En definitiva, argumentar al ciudadano: tiene usted la posibilidad del artículo 24.2 para que su procedimiento se agilice, sería una buena medida a tener en cuenta y la pongo encima de la mesa. Y digo más, porque inquieto por este tema me he preocupado de leer a su vez las sentencias del Tribunal Constitucional y creo que sería conveniente que al informar al ciudadano de la posibilidad de plantear el amparo del Tribunal Constitucional se le informara también del procedimiento normal del artículo 44.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para evitar los defectos de forma, porque luego el Tribunal Constitucional dice en sus sentencias que de haberse dirigido al órgano correspondiente donde está la causa —bien sea el Tribunal Supremo, bien sea el tribunal ordinario que está encausando el tema— no se hubiera rechazado por parte del propio Tribunal Constitucional. Es decir, váyase primero por el artículo 44.1.c) de la ley orgánica a denunciar el amparo en la correspondiente sala o en el correspondiente tribunal, y si no se ha reparado el daño y la lesión causados a ese ciudadano por el procedimiento retardado, el Tribunal Constitucional dé sentencia favorable de derecho violado y, en cualquier caso, de agilización de su trámite.

Señor Múgica, le dejo encima de la mesa esta reflexión en el día de hoy. Creo que puede agilizar, primero, que haya mucha información que se descargue de la defensoría y, segundo, que se puedan resolver muchos casos con sentencias condenatorias al Estado en favor del ciudadano, que en definitiva es quien tiene el derecho, porque la obligación reconocida es la del Estado.

Y para terminar le voy a decir algo fundamental. En el informe se lee que cuando se abren las investigaciones y se acude a la Administración de Justicia ésta contesta que sí, que efectivamente es así, pero que no hay medios materiales, que no hay medios personales y se carece de infraestructura. Pues bien, el propio Tribunal Constitucional en una sentencia —no me acuerdo exactamente, pero me parece que es la 232/99— dice que la falta de medios materiales, de recursos humanos y de medios de infraestructura puede eximir al magistrado, pero en ningún caso puede eximir a la Administración,

que tiene la obligación de no provocar dilación en el procedimiento judicial.

Me parecía interesante poner esta reflexión encima de la mesa por la preocupación que vengo observando a lo largo de todos los informes reiterada y sucesivamente, y si la defensoría informa a los ciudadanos —que desconozco si lo hace, por eso se lo pregunto— de la posibilidad del amparo del artículo 24.2 de la Constitución, podremos resolver y agilizar muchos procedimientos que están, insisto, en el mundo del olvido o en casos como el que he visto leyendo el informe: con personas y abogados del Estado a los que les parecen correctos los cinco y los 10 años del contencioso-administrativo.

Dicho esto, señor presidente, incido con el resto de los portavoces en que en la educación, la sanidad o los medios de comunicación coincidimos plenamente con el informe y no tenemos nada más que aportar. Simplemente nos ponemos una vez más a su disposición como grupo parlamentario y cogemos estas ideas para llevarlas a los órganos a los que representamos —como son el Congreso y el Senado— para que sean iniciativas que redunden en beneficio de los ciudadanos. Le hemos puesto esta reflexión encima de la mesa por si hace uso de ella y por si tiene a bien considerarla. Como digo, le agradezco el Informe, la exhaustividad, la imparcialidad y el equilibrio del mismo, dando cordialmente la bienvenida a todo el equipo y felicitándoles a todos en general.

Muchísimas gracias, señor presidente. Quedo atento a las respuestas que me pueda facilitar.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Puche: Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra la señora Salazar.

La señora **SALAZAR BELLO**: Muchísimas gracias, señor presidente: Doy la bienvenida al señor defensor del pueblo y a todo su equipo, pues realmente estamos encantados de volverlos a tener aquí, sobre todo porque la actividad que van realizando durante un año se refleja en un montón de recomendaciones, resoluciones y sugerencias, recordatorios de deberes legales que tenemos como políticos y también como responsables.

Desde el Grupo Parlamentario Socialista, quisiéramos decir que su informe nos crea un debate, una fijación de ideas y de posicionamientos ideológicos, pero también cualifica y califica las funciones de un Gobierno que ha estado en funciones. Considero que este informe ha favorecido el que le pueda señalar las actuaciones por parte del Partido Socialista, del Gobierno socialista y del señor Rodríguez Zapatero, que ha recogido sus recomendaciones, sus alegaciones y sugerencias y ha puesto en movilidad su gran paquete de Gobierno.

Así pues, también podemos entender, por supuesto desde nuestro punto de vista, en los últimos períodos el Partido Popular no atendía estas reclamaciones

y demandas que pedía usted desde el Defensor del Pueblo porque quizás estaban muy alejadas de la sociedad real, de la ciudadanía que están pidiendo que se realizaran no esa minoría que les apoyan constantemente sino esa gran mayoría que fue capaz de hacer cambiar a un gobierno.

Dentro de su informe, nos llama la atención la valoración global del número de quejas; el incremento no nos importa porque estimamos, como el resto de los grupos, que representa un fortalecimiento de la personalidad de la Institución, en la que los ciudadanos confían cada día más. Pero sí nos llama la atención una parte especial, que son las quejas colectivas, pues ha habido un incremento de 10.000 y por ello nos gustaría que usted nos explicara cuál ha sido el fenómeno que ha producido este incremento. Hay una en especial que me gustaría que nos contestara, que es la queja que presentan 581 ciudadanos en relación al retraso por parte de la sección consular de Pekín en la inscripción de menores adoptados. Me gustaría saber cuál es la situación actual en la que se encuentra esta queja.

Es muy llamativo para nosotros, el Grupo Parlamentario Socialista, que todavía existan administraciones hostiles —sean nacionales, autonómicas o locales— y sobre todo que existan algunas asociaciones y colegios de abogados que sean hostiles y entorpezcan su trabajo, a pesar de que saben que tienen la voluntariedad de cumplir con urgencia y preferencia sus demandas. Por ejemplo, sigue habiendo dos colegios de abogados que todavía, al finalizar este informe, estaban sin contestar a sus demandas, como es el Colegio de Abogados de Ávila y el de Lanzarote, y es realmente llamativo que una organización que obliga a la enseñanza de una ley y al cumplimiento de éstas sea la primera que no cumplen con ellas.

Cuando hablaba de la diferencia entre los gobiernos de diferentes ideologías y los cambios efectuados por el Partido Socialista, he tratado de recoger dentro de su informe los ministerios que, desde mi punto de vista, considero que reflejan más la situación real, social de nuestros ciudadanos, y por eso he citado unos ministerios que refleja absolutamente el interés del Gobierno socialista en recoger sus recomendaciones y actuar. Entre ellos, quisiera citar primeramente al Ministerio de Sanidad y Consumo, que es uno de los que recogía año tras año múltiples quejas, al igual que en éste, y trató de actuar y solucionar sus demandas con una premura y eficacia bastante importantes. Y no solamente actúa a nivel de la asistencia sanitaria en sí, sino que actúa en otros puntos, como es el cumplimiento de aquellas demandas que usted nos hacía.

Una de las leyes más importantes que van a entrar en vigor este año es la ley de dependencia. Exactamente el Ministerio de Sanidad junto con el Ministerio de Trabajo fue capaz de elaborar el Libro Blanco de atención a las personas en situación de dependencia, que fue presentado después. Posteriormente, le puedo hablar de un

apartado muy importante que usted ha tocado y que en este momento supone una crisis económica financiera importante de las autonomías, donde la sostenibilidad financiera en el Sistema Nacional de Salud se está poniendo en marcha desde el día 22 de junio con la Comisión Interministerial. También se ha creado tras la Conferencia de Presidentes un grupo de trabajo que analice el gasto sanitario —es la primera vez que se está trabajando en ello—; convenios de incapacidad temporal, que habían quedado rotos por el Partido Popular desde el año 2002 y que nos permite, mejorar la eficacia y la eficiencia de la dotación a las comunidades autónomas entre 88 y 277 millones de euros que van a aumentar las arcas del Estado en las comunidades autónomas.

En cuanto a un apartado que usted ha mencionado que es muy importante, que es el empleo, le puedo decir que el Ministerio de Sanidad en este año ha realizado la consolidación de la Oferta Pública de Empleo para acabar definitivamente con la inestabilidad laboral del sector público sanitario y no sanitario.

Respecto a la política farmacéutica, tengo una noticia muy buena —recogida ayer del Ministerio de Sanidad—, y es que el gasto sanitario farmacéutico crece en marzo solamente el 0,03 por ciento. Ésa es una demanda que usted hacía, porque el precio de los medicamentos era excesivo para los ciudadanos. El Ministerio de Sanidad, por medio de Farmacia y las políticas farmacéuticas, la logrado una disminución del precio de los medicamentos en un 4,2 por ciento —que es el Real Decreto de diciembre que entró en vigor a partir del 1.º de marzo— y los resultados los tenemos ahora.

Otro apartado que usted denuncia varias veces en su informe es la investigación. Se ha creado el anteproyecto de Ley de Reproducción Asistida y el inicio de una ley de investigación de biomedicina. Así pues, se inició el Real Decreto para ampliar el número de ovocitos fecundados por ciclo —que usted demandaba se insistiese sobre ello—, y, además, nace un nuevo real decreto para la utilización de los ovocitos ya fecundados sobrantes para proyectos de investigación, lo que ha permitido en España iniciar la investigación con células madres. Esto quiere decir que a la vez hemos firmado unos convenios con las comunidades autónomas —usted conoce perfectamente cuáles son— para mejorar el conocimiento de enfermedades tan importantes como la diabetes, que afecta a 2.400.000 ciudadanos españoles, y se está trabajando con las células madre en este estudio. Igualmente, en la enfermedad del Alzheimer y otras demencias que afectan a 800.000 ciudadanos, el Ministerio de Sanidad, junto con las comunidades autónomas, están trabajando en la investigación científica con células madre para poder saber cuáles son las causas y cómo se podrían evitar esas enfermedades.

Por último, dentro del Ministerio de Sanidad, quería enumerarle algo muy importante. Por primera vez se ha constituido la Comisión de Sanidad con expertos y se han publicado todos los datos globales

del territorio del Estado español sobre la situación de las listas de espera de patologías quirúrgicas. Por supuesto que han descendido de manera importante, sin embargo, la situación sigue siendo grave. Hay comunidades como, por ejemplo, la mía, donde hay listas de espera quirúrgicas por encima de los dos años, lo que sucede es que son datos globales que han rebajado los datos de las comunidades autónomas. Sin embargo, las listas de espera tanto diagnósticas como terapéuticas se mantienen por encima de los dos años, como usted mismo señalaba. Por eso, desde el Partido Socialista nosotros decíamos que un botón es la muestra de un buen hacer y exactamente esto es un ministerio que demuestra que cuando uno tiene deseo político, voluntad política y conocimiento de la situación real es capaz de hacer. A pesar de que desde el Partido Popular y el Consejo Interterritorial trataron de bombardearnos constantemente, el Ministerio de Sanidad ha sido capaz de sacar todos estos proyectos que están funcionando y, posiblemente, dentro de un año veamos los resultados.

Como contrapartida, le voy a hablar de un tema que a usted le preocupaba muchísimo. En el Informe del año 2003 denunciaba que estaba sumamente preocupado —y lo clasificaba como un anormal funcionamiento y muy preocupante— por el traslado de los pacientes en la Comunidad de Madrid, y anunciaba en el año 2003 que iba a realizar una investigación de oficio. Exactamente usted añade en el informe de este año que realizó un elenco de regulaciones, recomendaciones e ideas para poder solucionar este problema, que este fin de semana ha vuelto a salir en la prensa de la Comunidad de Madrid, donde los alcaldes de una zona muy importante se posicionan otra vez en contra de la situación de la asistencia sanitaria y del transporte sanitario de la Comunidad de Madrid. Exactamente usted afirmaba que había hecho ese elenco de recomendaciones, pero que al revisar el año 2004 volvían a aparecer datos muy constatados de que un ciudadano cuyo médico de atención primaria hubiera decidido su traslado a un centro hospitalario tardaba por encima de las siete horas de espera, a pesar de haber trabajado con la Comunidad de Madrid, a pesar de haber hablado con el consejero de Sanidad de Madrid y a pesar de haber abordado igualmente a la presidenta de la Comunidad de Madrid. En el Grupo Parlamentario Socialista nos gustaría conocer las recomendaciones del defensor del pueblo a la Presidencia de Madrid sobre transporte sanitario urgente.

Enunciaba usted que la justicia tenía una deuda enorme con la sociedad; opinamos como usted: no hay justicia si es lenta. Tengo una queja suya sobre la falta de información y el trato inadecuado que padecían las víctimas de delitos; y ponía como ejemplo, sobre todo, la falta de información a la víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. En una ley de 1995, que fue modificada después, se señalaba perfectamente cómo se debían tramitar las ayudas que podían recibir estas víctimas. A este respecto, nos da usted un dato abrumador:

590.000 personas fueron víctimas de delitos, desde el homicidio hasta malos tratos, y no recibieron ayuda alguna; sólo 540 personas fueron informadas sobre su derecho a solicitar estas ayudas, y sólo el 0,1 por ciento de ellas fueron capaces de cumplimentar la petición; una cifra muy restringida. Sin embargo, he visto que, tras ponerse usted en contacto con los responsables, se habían restablecido y mejorado los protocolos.

Por mi parte, puedo darle buenas noticias, aunque todavía es pronto para hacer una evaluación completa; usted mismo considera que la justicia ha evolucionado notablemente, aunque hay que esperar para saber cuánto. Se han creado 250 unidades judiciales; se ha revisado la plantilla del Ministerio Fiscal, aumentándola en 135 unidades mediante el Decreto 2004 de especialización del Ministerio Fiscal en materia de género, y en cada fiscalía habrá una sección contra la violencia de género, tanto en los tribunales superiores como en las audiencias; y, aún más importante, habrá 430 juzgados que entenderán en la materia, 16 de ellos de forma exclusiva. Igualmente, hay equipos de trabajo para poner en marcha los juicios rápidos, y se hará una experiencia piloto en cuatro comunidades: Galicia, Andalucía, Valencia y Madrid. Así se podrán agilizar los juicios. La justicia lenta no es justicia, decía usted, y nosotros pensamos lo mismo, como le he dicho. Y el aserto tiene más razón en el caso al que se refería del Tribunal Supremo, en el que un ciudadano lleva más de 10 años esperando la sentencia.

Igualmente importante en 2004 fue la aprobación del reglamento de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal del menor, que ha establecido algo que usted había demandado con urgencia: que se desarrollara la ley. El Gobierno socialista lo ha hecho posible. Se ha establecido el régimen disciplinario de los centros y nuevos mecanismos para la reinserción, pero, a pesar de todo, pensamos como usted que hay que extremar la vigilancia sobre la reinserción y la protección de los derechos de este colectivo de menores. No quiero olvidar lo que nos cuenta que sucedió en el momento del cierre de su informe: su demanda de cierre de un centro de menores de Melilla, que sigue abierto. Es algo muy grave; las instituciones y las administraciones tienen que escucharle y tienen que responder a sus reclamaciones.

Hay un apartado muy especial sobre el que quiero preguntarle.

El señor **PRESIDENTE**: Señora Salazar, ha excedido con mucho el tiempo que le correspondía. Le ruego que vaya resumiendo.

La señora **SALAZAR BELLO**: Una última pregunta; es de género y no quisiera dejar de formularla. Nos gustaría conocer su opinión sobre el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, por el que se modifica el Código Civil en materia de separación y divorcio. Por ella desaparece la obligación de aducir una causa para romper la unión, hay acceso directo al

divorcio sin período de separación, y se regula la custodia con plena garantía de los derechos de los menores. Además y muy importante, se acortan los trámites y se reducen las costas. ¿Cree usted, señor defensor del pueblo, que esta modificación del Código Civil puede mejorar notablemente las tensiones de convivencia que ha mencionado y las dificultades de los tribunales de justicia?

Permítame, señor presidente, hacer una última observación sobre las jornadas institucionales con los defensores del pueblo de las comunidades autónomas, uniéndome a una petición de ellos: la defensa de nuestros mayores; que se les trate dignamente y se contribuya a su cuidado y dignidad personal. Hay ocho puntos, apoyados en el artículo 50 de la Constitución y en declaraciones de Naciones Unidas. Para 2005, el Partido Socialista tiene proyectado aprobar la ley y solucionar todos estos problemas.

Muchas gracias, señor presidente; muchas gracias, señor defensor del pueblo.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Salazar: Tiene la palabra el señor defensor del pueblo, para contestar a todas las peticiones de sus señorías.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO (Múgica Herzog)**: Quiero agradecer a todos las buenas palabras que han dirigido a nuestro equipo, y que se corresponden con la realidad. Somos un equipo que trabaja de forma colegiada, y el hecho de proceder de horizontes culturales y políticos diferentes nos ha permitido trabajar con comodidad e independencia; quiero decir que no ha habido diferencias en la institución del Defensor del Pueblo. Esto es imprescindible, por otra parte, en una organización como la nuestra.

Se ha ido mi compatriota —perdonen la licencia: él es bilbaíno, y yo donostiarra—, el señor Maqueda, que me ha hablado de varias cosas; entre ellas, de la visita a ciudadanos españoles que cumplen penas en cárceles extranjeras. Los cónsules españoles tienen que visitarles por imperativo legal, para ver la situación en que se encuentran, y tienen que aportarles incluso lo que antes se llamaba un viático. Son numerosos los viajes que hace nuestra institución al extranjero, en función de relaciones con nuestras homónimas en el exterior. Este es un asunto que corresponde a la Adjuntía Primera, y doña María Luisa Cava de Llano —adjunta primera— visita siempre que va al extranjero a los españoles que cumplen pena en estos centros, y cuando hay que presentar denuncias las presenta. Como es tan cristiana, va como una visitadora mercedaria.

Don José María Batlle hablaba de los males de la patria. Evidentemente, los males de la patria son crónicos; por eso hay tantas repeticiones en nuestro informe. Por nuestra parte, tratamos de distinguir entre el tópico y lo posible, y se consiguen cosas. Ahora bien, en cuanto al ejemplo de la Ley Orgánica penitenciaria y la

consecución de un preso por celda, eso lo votaron gozosamente por unanimidad en tiempos de la UCD, bajo el Gobierno de don Adolfo Suárez, pero es imposible llevarlo a cabo. Yo lo he experimentado dentro, y fuera como ministro: es imposible. Cuando estaba preso —he sido cocinero antes que fraile— había tres por celda; ahora se hace un esfuerzo notable creando centros penitenciarios, pero es imposible llegar. Por otra parte, va aumentando la delincuencia; este es un país que prospera, que se desarrolla, y a un panal de rica miel acude la gente. Quiero decirle que siempre habrá diferencia entre el número de presos y el cumplimiento de la Ley penitenciaria. Es un problema que sufren todos los gobiernos, sean del signo que sean: lo sufrió el Partido Socialista, lo sufrió el Partido Popular y lo sufrirán todos; yo no tengo muchas esperanzas. Ahora bien, dejando aparte la cronicidad del problema, hay que tener en cuenta ciertas concreciones: si se ha aceptado el 69 por ciento de las recomendaciones y sugerencias del defensor del pueblo sobre temas puntuales y se han corregido las deficiencias, eso es bueno. Perseguir la utopía les corresponde más bien a los partidos políticos; a nosotros, aun sin perder de vista la utopía, nos interesa subrayar los logros.

Mejora de las condiciones penitenciarias; aquí encaja también lo que he dicho. Ayer nos visitó la adjunta al defensor del pueblo de Suecia. Vino con un equipo numeroso para visitar las cárceles españolas, para ver cómo están los centros penitenciarios, y había visitado ya centros penitenciarios de otros países. Pues bien, no es un consuelo, pero nuestros penitenciarios son bastante mejores que los de otros países europeos. Yo señalo los males, desde luego, pero en otras partes están peor; los nuestros son mejores. Recuerdo que en 1988 ó 1989, cuando las cárceles dependían del Ministerio de Justicia —que es donde debían estar, no en el Ministerio del Interior—, vino un hombre del Ministerio del Interior británico —allí las cárceles sí dependen del Ministerio del Interior— y nos dijo que en lugar de cárceles teníamos centros vacacionales. Pues mire usted, centros vacacionales para que lo pasen lo menos mal posible los funcionarios.

Ayer, la defensora del pueblo de Suecia nos dijo que la situación de los centros penitenciarios españoles había experimentado una mejora en comparación con los de otros países, aunque eso no nos sirve de consuelo.

Se ha referido también a las quejas sobre las últimas elecciones generales para que se repitan porque se ha hecho mal. Ocorre lo mismo que con las más de treinta mil quejas que recibimos sobre lo de Iraq. Este no es un problema nuestro, sino político. Nosotros tenemos los problemas públicos. Esos temas dependen del Gobierno y del Parlamento y, por tanto, deben plantearse ahí a través de las correspondientes comisiones de peticiones. Ahí no podemos marcar ningún criterio porque no estamos facultados para ello.

Finalmente, el señor Batlle dice que nos anima a avanzar en la solución. Seguro que con la colaboración de todos ustedes seguiremos avanzando en la solución, aunque yo diría avanzar en las soluciones, no en la solución. Yo tiemblo cuando se habla de la solución, sobre todo cuando considero que los nazis asesinaron a seis millones de judíos por aplicar la solución.

Paso a contestar a don Gabino Puche, que se ha referido al incremento de las quejas. Evidentemente, cada vez hay un mayor número de quejas. A lo mejor el año que viene es menos. Yo he sido defensor del pueblo con dos gobiernos de distinto signo político, y eso no significa que las cosas vayan mal, sino que las cosas progresan porque el país progresa. Lo que pasa es que los ciudadanos sienten que sus derechos son menospreciados —no vulnerados, que para eso están los tribunales— y vienen a la Institución del Defensor del Pueblo para que sean restituidos en su plenitud. Quizá el menosprecio se refiere a una prepotencia de la Administración, que debe ser sancionada o advertir a la jerarquía o superioridad de ese funcionario que hace mal las cosas. Además, los ciudadanos tienen confianza en la Institución.

Hay quejas por el ingreso en la Función Pública porque hay elementos incorrectos en los procesos selectivos a través de las oposiciones. No es un problema que se dé en la Administración Central ni en la Autonómica —se da, pero menos—, sino en la Administración Local, donde es verdaderamente llamativo. Es lo mismo que cuando se habla de los defectos del urbanismo y se meten con las comunidades autónomas o el Gobierno de la nación, cuando realmente deberían meterse con los ayuntamientos, que son los que tienen las competencias.

Volviendo a la Función Pública, debo decir que, igual que en sus tiempos uniformaron a todos los policías municipales y los vistieron de policías británicos, hemos pedido que se haga un estatuto del opositor para que sepan los derechos que tienen y conozcan los deberes de la administración, sobre todo la municipal. Eso puede homogeneizar los derechos del opositor en su intento de acceso a la Función Pública municipal.

La administración penitenciaria, don Gabino, evidentemente tiene que tener más medios personales y materiales. Nosotros sólo podemos insistir en eso, en medios personales y materiales, así como que se hagan más cárceles y se cumpla la Ley Orgánica Penitenciaria en lo que sea más necesario.

En cuanto a jueces y magistrados, tenga en cuenta que nosotros estamos limitados. Hay dos aspectos de la Justicia: su organización administrativa y la potestad de la independencia del juez. Cuando se habla de que la Justicia debe ser independiente no se debe entender que es el colectivo de jueces, sino que cada juez, cada magistrado es independiente. Ahí, afortunadamente, nuestro acceso está restringido en cuanto a la independencia porque si no, no sería independencia. Tiene que ser el Poder Legislativo e incluso el Poder Ejecutivo, aunque no pueden perturbar la independencia. ¿Qué

vamos a hacer nosotros? Lo que sí podemos hacer es reclamar más medios, y lo hacemos continuamente.

En España el problema de los medios materiales y personales es terrible. A veces hay un desfase y no sé lo que pasa con los gobiernos de nuestro país. Me refiero, por ejemplo, al problema diplomático. Qué duda cabe que España es un Estado mucho más fuerte, vigoroso y desarrollado que lo era bajo el franquismo, y el cuerpo diplomático tiene más trabajo que hace 25 ó 30 años, porque ha pasado de ser un servicio protocolario-diplomático a un servicio diplomático. Pues bien, tenemos el mismo número de diplomáticos que hace 30 años, situación que se ha mantenido por todos los gobiernos que han pasado por la democracia. Digo esto como ejemplo a aplicar a medios personales. En mis tiempos de ministro procuré hacerlo mejor; como todos los ministros, pero siempre estamos con estos trámites y barreras presupuestarias.

El artículo 24 de la Constitución Española, al que usted ha aludido, se refiere a la tutela judicial efectiva, pero debe ser efectiva y rápida, porque si no es rápida, si se demora, ya no es ni justicia ni nada, porque ha pasado el plazo y todo se ha arreglado bien por la muerte o bien por el paso del tiempo.

Evidentemente, como dice usted, la conculcación de la tutela judicial efectiva es susceptible de interposición de un recurso de amparo. Aquí viene la madre del cordero, porque hay muchos recursos de amparo en el Tribunal Constitucional, por lo que es como la merluza que se muerde la cola. Por una parte hay recursos de amparo relacionados con el artículo 24 y, por otra, esos recursos son tan numerosos que son agobiantes y taponan el propio funcionamiento del Tribunal. De ahí viene lo que usted ha aludido, es decir, esa diferencia que existe entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. Como toda vulneración de derechos fundamentales pasa al Tribunal Constitucional si el ciudadano lo quiere, habrá que determinar qué es derecho fundamental, porque para el ciudadano puede ser cualquier cosa, pero el hecho de interponer recurso de amparo taponan absolutamente el Tribunal Constitucional porque no está objetivado en norma dicho recurso de forma debidamente justa y tasada.

Los juicios rápidos son importantes y creo que se ha hecho un gran esfuerzo. Recuerdo que yo inicié esto en 1988 con el procedimiento abreviado en materia penal, y yo estaba encantado cuando se decía que los juicios se iban a terminar rápidamente, pero después metieron una coletilla porque a través del procedimiento abreviado se impuso la pena en el banquillo, de manera que hubo gente a la que no se procesó pero se les imputó, y estuvieron meses y meses imputados, y en una sociedad mediática como la nuestra imputado es casi como procesado. En definitiva, estimo que los juicios rápidos ha sido una promesa de los gobiernos durante los últimos años y creo que es bueno que se haga de forma intelectualmente rigurosa.

Respecto a las quejas colectivas, cómo son, por qué se hacen, voy a referirme a dos casos. Por ejem-

plo, hay una queja colectiva de 7.000 psicólogos. Evidentemente, si sumásemos todas las individuales aumentaría enormemente su número, aunque eso no tiene mucho sentido. Al respecto, un excelente defensor del pueblo, que no voy a decir quién es, manifiesta que las llamadas telefónicas son quejas y las suma como tales. Nosotros no hacemos eso. Por tanto, agrupamos esas 7.000 quejas en una colectiva. Se trata de 7.000 psicólogos que reclaman que, mediante la Ley de ordenación de las prestaciones sanitarias, se considere prestación sanitaria el trabajo del psicólogo. Y el otro caso es el de 2.000 personas que reclaman la modificación de la Ley de supervisión de los seguros privados.

En cuanto a las listas de espera, ya expusimos ante esta comisión un estudio monográfico sobre el asunto. Y alguna comunidad —y no digo cuál para no favorecer a una, en detrimento de las demás—, como consecuencia del mismo, ya ha actuado fijando en seis meses el tiempo máximo en la lista de espera. Por tanto, aquel estudio que realizamos y les presentamos a ustedes ya está empezando a ser seguido.

Respecto al transporte sanitario en Madrid, como consecuencia de las recomendaciones hechas, se sacó a concurso la prestación de este servicio, habiendo descendido de forma significativa el número de quejas al respecto. Además, creo que se va a seguir en todas las comunidades. Existen transportes que no cumplen con todas las obligaciones que dimanán del concurso, pero se terminará por hacer así en todas ellas.

Finalmente, en cuanto a los ciudadanos que exponen sus problemas sobre la inscripción de niños adoptados en China, en primer lugar, en cuanto al crecimiento exponencial en las adopciones, se ha pasado de 20 niños a más de 2.000, lo que hace que el personal sea escaso para tramitar las inscripciones, aunque también ha aumentado su número. Pero existe una dificultad, ya que es exigencia de las autoridades chinas que estos niños salgan para España con visado, ante lo que el Ministerio de Asuntos Exteriores ha comunicado que este requisito ineludible indudablemente ralentiza el proceso.

Creo que he contestado poco más o menos a todo lo manifestado.

Como en las antiguas comedias, sean benévolo con los actores. Les agradecemos a todos enormemente, de verdad, de corazón, la colaboración que mutuamente llevamos a cabo y haremos que los elogios, y no las críticas, sean para nosotros un incentivo para trabajar más y mejor.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Múgica. (*El señor Puche Rodríguez-Acosta pide la palabra.*)

Tiene la palabra el señor Puche.

El señor **PUCHE RODRÍGUEZ-ACOSTA**: Gracias. Señor presidente, no puedo pasar por alto la intervención de la portavoz del Grupo Socialista, desde mi punto de vista lamentable, demagógica e irresponsable, que pone de manifiesto un nuevo talante en esta comisión, que me preocupa que sea el talante del Partido Socialista, porque me preocuparía menos que fuese el talante de la señora portavoz, ya que ha abierto una espita muy peligrosa en esta comisión.

Creo que ha equivocado el foro y ha equivocado el discurso, puesto que se trataba de hacer un análisis del Informe del Defensor del Pueblo. Creo que en absoluto procedía una crítica velada al Gobierno del Partido Popular; cuando además es una intervención poco rigurosa y poco leída, puesto que el Defensor del Pueblo a lo largo de todos los años muestra su satisfacción en un 65 por ciento de las recomendaciones atendidas —no lo digo yo, lo dice el defensor del pueblo—.

Por tanto, no se puede hacer esa intervención demagógica y falsa, que puede motivar al engaño y que insisto que ha abierto una espita muy peligrosa, y es que a partir de este momento la presentación del Informe del Defensor del Pueblo ante esta comisión no será el foro adecuado, como hasta ahora, donde veníamos a entendernos, a dialogar con la institución y entre todos los grupos políticos para intentar solucionar problemas. A partir de este momento se va a convertir en un arma arrojada contra el Gobierno de turno.

Por tanto —insisto—, lo lamento muchísimo y me voy triste de esta comisión, porque se ha roto un consenso existente desde el año 1982. Creo que el *revisio-nismo* que la portavoz del grupo socialista ha hecho de la labor del Grupo Popular también se producirá desde aquella época de los gobiernos del Partido Socialista y, por tanto, a partir de ahora nos tiraremos a la cara el informe del Defensor del Pueblo, en función del gobierno de turno, precisamente habiéndole abierto otro camino en mi primera intervención al decirle que yo no iba a caer en esa posibilidad de hacer demagogia.

Por tanto, señor presidente, lamento muchísimo esa intervención, lamento muchísimo que se haya abierto esa espita y que a partir de este momento el

informe de años sucesivos vaya a servir para una lucha política en esta comisión, para lo que no es, evidentemente, el foro adecuado.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señoría: Quiero intervenir para rogar a todos los miembros de la comisión que volvamos a la normalidad de lo que ha sido hasta ahora esta comisión, y se lo pido formalmente a todos.

Creo que es una comisión para la reflexión, para un cierto examen de conciencia sobre lo que es la Administración y lo que es la vida y la actividad parlamentaria y la vida democrática. Es una comisión donde algunas de las cosas que no funcionan cabe la posibilidad de que puedan ser vistas de forma transparente.

Por tanto, les pido a todos que hagan un esfuerzo para mantener esta comisión en los términos que nos han dado buenos resultados, que sea un foro de debate y también un observatorio de lo que es la realidad de los derechos en el Estado español. Les hago la petición formal, sin entrar en valoraciones de comentarios, de que mantengamos en sus justos términos lo que es el motivo y la finalidad de esta comisión. Imagino que el defensor del pueblo estará completamente de acuerdo con mi petición. (*El señor defensor del pueblo, Múgica Herzog: ¡A las órdenes del presidente!*) Apelo a la seriedad y al rigor que han demostrado ya en muchas ocasiones para que esto vuelva a sus cauces. Una actuación no marca una tendencia, sino que sólo es puntual. De ahí que les pido a todos que vuelvan a los cauces normales y que ésta sea la Comisión del Defensor del Pueblo que todos los ciudadanos y todos los políticos de este Parlamento y de estas Cortes merecemos.

Si no hay otra petición de palabra, que agradezco que no la haya, doy por levantada esta sesión.

Eran las trece horas y cincuenta y cinco minutos.

**Congreso de los Diputados. Sesión plenaria
de 19 de mayo de 2005.
Debate sobre el Informe del Defensor del Pueblo
correspondiente a 2004.
(D.S. Congreso, VIII Leg., Núm. 92)**

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CORRESPONDIENTE A LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE EL AÑO 2004.

El señor PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Punto III del orden del día: Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2004.

En primer lugar, se procederá a la exposición de un resumen del informe por el Defensor del Pueblo, don Enrique Múgica, tras cuya ausencia comenzarán las deliberaciones.

Tiene la palabra don Enrique Múgica.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Múgica Herzog): Señor presidente, señorías, como cada año, de acuerdo con lo prevenido en nuestra ley orgánica, comparezco en este Pleno para dar cuenta del informe elaborado en la institución del Defensor del Pueblo. El informe contiene los datos y la información pertinentes acerca de las actividades de gestión y de relación llevadas a cabo por los servicios correspondientes durante el ejercicio del año 2004. En su día se hizo entrega formal del documento íntegro del informe a los presidentes de ambas Cámaras y se publicó en el Boletín de las Cortes Generales el día 15 del pasado abril; el día 20 del mismo mes se presentó ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, ocasión en la cual los distintos portavoces de los grupos políticos lo debatieron, recibiendo la información adicional solicitada. Además del susodicho informe sobre la gestión realizada se hizo entrega a las Cámaras del documento que detalla la oportuna liquidación presupuestaria anual, completando así todo el proceso formal previo necesario para la celebración de las distintas comparencias de la

presentación. De esta manera serán, pues, la gestión presupuestaria y la gestión de actividades de supervisión, de acuerdo con las funciones atribuidas por la Constitución, las que determinen el objeto principal de mi intervención.

De acuerdo con este mínimo esquema comienzo señalando determinados aspectos relativos a la gestión presupuestaria que me parecen ciertamente significativos. El índice, superior al 99 por ciento de ejecución presupuestaria, señala muy claramente el cumplimiento de los planes previstos y no necesita, me parece, de comentarios adicionales. Asimismo se ha dado continuidad al proceso de consolidación de la solvencia financiera en la institución, manteniendo la cuenta de patrimonio estabilizada en torno al 14 por ciento del presupuesto inicial, a pesar de las necesidades generadas por el equipamiento y acomodación en el nuevo edificio de la calle de Zurbano y de los gastos extraordinarios derivados de la actualización informática y del perfeccionamiento de los sistemas de seguridad. Estos aspectos de orden presupuestario y patrimonial tienen una gran importancia como factores que potencian la autonomía y la independencia institucionales, criterios estos que por otra parte representan el rasgo más sobresaliente que nos caracteriza. No siempre resulta fácil actuar de acuerdo con los principios de autonomía e independencia, pero una adecuada gestión patrimonial y presupuestaria puede contribuir indudablemente a una mejor observancia de los mismos. En ese sentido, la *auctoritas* que caracteriza la figura constitucional del Defensor debe cimentarse también, entre otros componentes, sobre una adecuada administración de sus recursos materiales. En un plano mucho más práctico, incluso la gestión ordinaria se ve directamente afectada por el buen funcionamiento de los medios técnicos disponibles. Así sucede, por ejemplo, con el nuevo programa de control de la gestión de expedientes y con la normalización del cauce de internet como vía de comunicación con los ciudadanos, reflejada en el incremento del número de quejas recibidas por este medio. Dentro del campo propio de la actividad descrita en el informe debo mencionar, antes de entrar en la parte principal de nuestra labor, la trascendencia de las relaciones institucionales, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones internacionales por una parte y a las relaciones con los distintos comisionados autonómicos por otra. La presencia internacional de la institución se ha reforzado considerablemente durante el ejercicio 2004. Entre las numerosas actividades que se relacionan en el apartado correspondiente del informe, cabe destacar al aumento de la participación en eventos sustancialmente dirigidos al fomento y apoyo de nuestro modelo constitucional de Defensor, con características muy peculiares y con funciones de control y de supervisión de gran alcance. Especial referencia debe hacerse en el ámbito iberoamericano a la particular e intensa colaboración dentro de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, cuyo noveno congreso tuvo lugar en la capital

de Ecuador, en el marco del cual se aprobó la llamada Declaración de Quito que se ha reproducido íntegramente en el texto del informe.

Por lo que se refiere a la colaboración con los comisionados autonómicos, conviene destacar asimismo el aumento de las actividades de intercambio, información y cooperación. Las XIX Jornadas de Cooperación de Defensores del Pueblo, de Santiago de Compostela, máxima expresión de esta colaboración, culminaron en el ejercicio 2004 con una serie de conclusiones concernientes a la atención a las personas mayores que configuran un grupo singularmente visible de ciudadanos que ha centrado la preocupación especial del Defensor del Pueblo durante el ejercicio cuyo informe se presenta. Precisamente en esas jornadas de coordinación se elaboraron una serie de conclusiones con objeto de activar el contenido del artículo 50 de la Constitución que se ocupa de la tercera edad, un núcleo de población especialmente vulnerable en cuanto se refiere a la aplicación de los derechos constitucionales. Partiendo de las recomendaciones de Naciones Unidas, las conclusiones de Santiago hacían hincapié entre otras finalidades en el perfeccionamiento de las prestaciones sociosanitarias, la ayuda a domicilio, las medidas preventivas y la sensibilización social dirigidas a superar las necesidades más urgentes de este sector de la población.

La estructura material del informe tiene una configuración semejante a la de los ejercicios anteriores con la finalidad explícita de facilitar la comparación interanual y la orientación de quienes consulten sus contenidos. Los apartados que componen su núcleo central incluyen los datos estadísticos de la gestión realizada, la relación de las administraciones que no han colaborado debidamente con el Defensor y la supervisión de la actividad de las distintas administraciones públicas como consecuencia de las quejas tramitadas, con unos índices detallados en diversos niveles que permiten la localización inmediata de las cuestiones que se desea consultar. En lo relativo al apartado sobre datos estadísticos, el ejercicio 2004 ha destacado por el elevado número de quejas registradas, con un total de 28.990, de las que 14.264 tenían carácter individual, 14.614 eran quejas pertenecientes a colectivos diversos y otras 112 fueron iniciadas de oficio. El incremento de casi un 67 por ciento respecto al número registrado en el ejercicio precedente es indicativo sobre todo del mantenimiento de la confianza de los ciudadanos en la institución como garantía de los derechos que la Constitución les atribuye. Al hablar del número de quejas se prescinde de otras actuaciones que sobrecargan los puestos de trabajo y precisan de un tiempo de atención nada desdeñable. El Defensor del Pueblo considera como unidad básica de gestión la queja que da lugar a un expediente único. No se consideran equiparables otras actuaciones como las consultas telefónicas, las visitas personalizadas o las reuniones colaterales, aunque a veces revistan una duración o una complejidad considerables. En cuanto a la eficacia de la supervisión de las Administraciones públicas, como

consecuencia de las quejas tramitadas se elaboraron 413 resoluciones durante el ejercicio 2004, en concreto 124 recomendaciones, 183 sugerencias y 106 recordatorios de deberes legales. De todas estas resoluciones, según los últimos datos recibidos en esta misma semana, diferentes de los que aparecen en el informe, que son los del 31 de diciembre, han sido admitidas 175 recomendaciones y sugerencias, se han rechazado 85 y otras 47 aún se encuentran pendientes de comunicación. Así pues, las respuestas recibidas de las administraciones muestran que de las recomendaciones y sugerencias del Defensor se aceptaron en torno al 60 por ciento de los casos, lo que evidencia un grado razonable de eficacia en nuestro trabajo. Debo decir también que hubo administraciones incumplidoras que han retrasado o incumplido su obligación de responder a los requerimientos del Defensor. Las más reuentes a hacerlo fueron la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, que sin embargo parece decidida a modificar su actitud, y en orden alfabético los ayuntamientos de Alcalá de Xivert (Castellón), Calella (Barcelona), Gozón (Asturias), Las Rozas (Madrid), Llanes (Asturias), Marbella (Málaga), Meco (Madrid), Sangonera la Verde (Murcia), Segovia y Tresviso (Cantabria). Además en el informe se incluyen otras administraciones, corporaciones y asociaciones poco diligentes a la hora de responder a nuestros requerimientos, cuya relación oral evito a SS.SS. para no recargar en exceso esta comparecencia.

Siguiendo la estructura mencionada, trataré de exponer en apretado resumen las principales actuaciones de supervisión de las administraciones públicas incluidas en el informe, siguiendo el orden derivado de nuestra organización funcional para la recepción, examen y tramitación de las quejas. En materia de empleo público, las quejas recibidas aluden en buena medida a los mismos problemas expuestos en anteriores ejercicios. Las distintas administraciones agrupan a un numeroso colectivo de servidores públicos que tienen a su cargo la fundamental tarea de poner en práctica la acción del Ejecutivo, realizando las tareas del Estado y prestando los servicios que los ciudadanos reclaman. Se trata de un colectivo heterogéneo, sometido a una pluralidad de regímenes jurídicos diversos que son aplicados a su vez por numerosas autoridades de los distintos niveles y sectores en los que se organiza la Administración. Los problemas afectan de manera diferente a unos y otros, y con frecuencia tienen mucho que ver con esa diversidad jurídica y organizativa a que me refiero. La selección del personal al servicio de las distintas administraciones públicas requiere la aplicación de criterios objetivos que garanticen la publicidad y transparencia de los procesos, la igualdad de oportunidades de los candidatos y la cobertura de las vacantes de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; sin embargo no son infrecuentes los supuestos en los que queda en entredicho la imparcialidad de algunos procesos que parecen favorecer la selección de determinadas personas. Estos problemas

son más perceptibles en el ámbito de la Administración local, particularmente en la selección de personal sometido al régimen laboral. El que existan más de 8.000 municipios que gestionan de manera autónoma la selección de su personal y el hecho de que en el caso del personal laboral se utilice frecuentemente el sistema de concurso y no el de oposición o el de concurso-oposición tiene mucho que ver con las deficiencias apuntadas por los ciudadanos. Sería conveniente que los aspirantes al empleo público dispusieran, aparte de condiciones materiales idóneas para la realización de las pruebas, de información suficiente sobre los procesos en que participan; que les fueran entregadas copias de sus ejercicios, de las plantillas con las respuestas consideradas correctas por el tribunal y por supuesto que tuvieran oportunidad de conocer con anterioridad los criterios de corrección que vayan a utilizarse. Esas alternativas y el establecimiento de vías ágiles y efectivas para resolver sus reclamaciones serían soluciones a considerar recomendadas por la institución del Defensor del Pueblo. Estas y otras disposiciones podrían ser objeto de una norma reguladora de los derechos de los aspirantes a desempeñar un puesto de trabajo en el empleo público, algo parecido a un código de buenas prácticas o estatuto del opositor.

Las diferencias de régimen jurídico entre los diversos empleados públicos, no siempre bien justificadas, provocan a veces otras diferencias que claramente carecen de cualquier justificación. Ocurre, por ejemplo, que personal de una misma Administración y con similares funciones y características, pero con regímenes jurídicos distintos, percibe retribuciones diferentes o tiene derechos sociales distintos. Así, por mencionar un caso concreto, los funcionarios de la Administración civil que solicitan una excedencia para atender al cuidado de un hijo tienen derecho durante un año a la reserva del puesto de trabajo que desempeñan y, transcurrido este periodo, a un puesto en la misma localidad de igual nivel y retribución; pero si el funcionario, o más habitualmente la funcionaria, pertenece a las Fuerzas Armadas la reserva de destino solo alcanza a los seis primeros meses, y en el caso de la Guardia Civil simplemente perdería el destino por carecer de derecho de reserva. Es evidente que estas diferencias no tienen justificación y por eso nuestros contactos con Defensa y Guardia Civil han tenido un resultado positivo que lograría al menos en este punto la equiparación con los demás colectivos funcionariales.

Hay muchos otros aspectos de la vida profesional de los empleados públicos sobre los que podría llamar su atención en razón de las quejas recibidas y de las actuaciones practicadas, pero por la repercusión adquirida en los medios informativos haré referencia tan solo a un asunto sobre el que quiero expresarles mi preocupación. Se trata del incremento de quejas que últimamente viene produciéndose en relación con lo que ha dado en llamarse acoso laboral o *mobbing*. El carácter permanente de la mayoría de las relaciones jurídicas que mantienen las administraciones públicas con sus trabajadores, así

como la transformación de las tareas a realizar y la dificultad de algunos servidores públicos para adaptarse a los cambios, o las diferencias personales, están con frecuencia en el origen de este problema, y esto es inaceptable. La Administración, cualquier administración, debe tener mecanismos suficientes para formar y adaptar a su personal a las nuevas necesidades o cuando menos disponer de puestos convenientes para superar los desajustes que se produzcan en la dinámica del servicio público. Creo que este problema, hasta ahora más frecuente en el sector privado, donde la competitividad personal y laboral es mayor, también se da en un grado incipiente en nuestras administraciones públicas, pero va en aumento, y por eso creo que sería conveniente abordar la elaboración de un protocolo de prevención del acoso laboral para impedir su avance y lograr su erradicación.

El área funcional de Defensa e Interior tiene a su cargo en la institución el tratamiento de los asuntos que en el índice del informe se agrupan bajo los epígrafes de Ciudadanía y seguridad pública, Administración militar y Administración penitenciaria. En el primero de ellos, en el de Ciudadanía y seguridad pública, el informe se hace eco de la repulsa unánime de toda la sociedad española ante el brutal atentado terrorista del 11 de marzo de 2004, por el cual los ciudadanos nos han manifestado su indignación. Desde la oficina del Defensor del Pueblo iniciamos actuaciones ante la Delegación del Gobierno de Madrid y la presidencia de Renfe para conocer las medidas adoptadas con objeto de garantizar en lo posible la seguridad de los usuarios de los medios de transporte atacados y de los restantes susceptibles de serlo en otro momento. Los datos e informaciones recibidas, a las que por evidentes razones de prudencia no debe darse publicidad, resultan a mi juicio adecuados, lo que por otra parte no es extraño dada la prolongada experiencia en el padecimiento de la lacra terrorista en nuestro país. Por esa larga experiencia y por la sensibilización que de ella se deriva, el ordenamiento jurídico español, sobre todo a partir de la Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo, es uno de los más completos en lo que se refiere a la atención de quienes padecen las consecuencias de atentados, pero aún existen algunas lagunas que desde la perspectiva del Defensor del Pueblo podrían superarse. Pondré un par de ejemplos concretos. En 1994 en Marrakech (Marruecos) se produjo un atentado islamista del que fueron víctimas al menos dos ciudadanos españoles. Ni por parte de Marruecos, que aún continúa la tramitación de un largo expediente, ni por parte de España, que no tiene legalmente previsto este supuesto, han recibido atención, prestación o ayuda alguna las víctimas y familiares españoles en este atentado. Otro ejemplo. En 1979 se produjo el incendio del hotel Corona de Aragón en Zaragoza. Fue un suceso oscuro cuyo origen terrorista no ha sido plenamente confirmado. Pese a ello, la generosa legislación española en la materia ha posibilitado que las víctimas de este suceso sean beneficiarias de las prestaciones eco-

nómicas propias de las víctimas del terrorismo; sin embargo, cuando alguna víctima de este suceso, o sus familiares, pretende un resarcimiento moral, puramente honorífico y sin coste alguno para las arcas del Estado, una condecoración a las víctimas pongamos por caso, se encuentra con el más rotundo rechazo. Creo sinceramente que, tras los esfuerzos hechos hasta ahora y en consonancia con la generosidad y solidaridad acreditadas por la sociedad española, deben atenderse de algún modo estas peticiones.

La supervisión de la Administración penitenciaria ha sido de siempre una actividad especialmente cuidada por el Defensor del Pueblo, no solo atendiendo a las quejas que al respecto recibe, sino también girando frecuentes visitas a los establecimientos penitenciarios para conocer de primera mano la realidad de cada uno de ellos. La población penitenciaria en España no cesa de crecer. Según las cifras oficiales del Ministerio del Interior durante el año 2004 se produjo un incremento superior al 6 por ciento de internos, sin que se hayan puesto en funcionamiento nuevos centros penitenciarios. De todo ello se deduce claramente que, lejos de resolverse el grave problema de masificación que padecen muchos de los centros penitenciarios y que sigue siendo utópico, hoy por hoy plantear el objetivo de la Ley General Penitenciaria de que haya solo un preso por celda es pura utopía. Iniciadas de oficio actuaciones sobre este asunto ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, esta indicó que había adoptado las siguientes medidas en relación con el grave problema de la masificación: acortar los tiempos de construcción o rehabilitación de centros penitenciarios; incrementar el uso de medios de control a distancia, instando a otras instituciones a trabajar en esta misma línea; ampliar el plan de construcción de centros de inserción social, optimizando el uso de dichos centros con internos en régimen abierto; redefinir el uso de espacios penitenciarios para el cumplimiento de condenas e instar la cesión de inmuebles y terrenos para su rehabilitación y uso para estos fines. Los fallecimientos de internos en prisión han dado lugar a lo largo de 2004 a la tramitación de cuatro quejas y a la iniciación de trece expedientes de oficio. En los fallecimientos en prisión subyace una casuística muy variada, siendo de destacar los fallecimientos como consecuencia del deterioro de la salud asociado al problema de la droga, por lo que es preciso continuar potenciando los programas de desintoxicación para los que en la actualidad existen peticiones en espera. También es importante la prevención del suicidio en prisión. Existe un protocolo de prevención de suicidio, y recurrir a él debe ser obligado cuando se aprecie cualquier indicio. No debiera ocurrir lo que sucedió en un supuesto investigado el pasado año, en el que un interno falleció en un centro penitenciario de Alicante sin que se le hubiera aplicado dicho protocolo, a pesar de que el interno había protagonizado previamente tres tentativas de suicidio: una en la prisión de Soto del Real, otra en el hospital Gregorio Marañón y otra en la prisión de Aranjuez. Estos y otros

muchos problemas tienen relación con la mencionada masificación que padecen muchos centros penitenciarios y con las deficiencias estructurales de bastantes de ellos. Se han visitado 15 centros penitenciarios en el año 2004 y de cada visita se ha levantado acta formulando las apreciaciones convenientes, origen de algunas de las actuaciones de oficio de la institución. A su vez estas visitas permiten tener un contacto directo, tanto con los equipos gestores y los funcionarios de las prisiones como con los internos, para conocer así directamente los aspectos, problemas y carencias que de otro modo sería imposible detectar. Como resultado de esta labor se recomendó el impulso y desarrollo del plan de renovación de infraestructuras que incluye la creación de nuevos centros penitenciarios en Albocásser (Castellón), Madrid, Puerto de Santa María (Cádiz) y Canarias.

En relación con la Administración militar deseo acudir muy brevemente a lo relacionado con los problemas de los militares profesionales, cuya vinculación con las Fuerzas Armadas hubo de finalizar definitivamente el 31 de diciembre de 2003. Son varias las líneas de actuación en las que se ha venido trabajando, de entre las varias que esta institución ha tratado de impulsar. Se ha iniciado un programa extraordinario de reincorporación laboral sobre el que según los datos disponibles un 83 por ciento del colectivo afectado había manifestado activamente su interés por las medidas tomadas, y de esos interesados un 49 por ciento había sido recolocado. Por otra parte, se han convocado diversos procesos selectivos de carácter extraordinario para la contratación de personal laboral, en los que se valora muy especialmente los servicios previos prestados a las Fuerzas Armadas y en los que se reserva un mínimo del 80 por ciento de puestos al personal militar profesional temporal. Por último, sigue vigente el convenio suscrito por el Ministerio de Defensa con el Instituto de Crédito oficial que permite la concesión de créditos preferenciales para emprendedores con un tope máximo de 60.000 euros por solicitante, en los que el ministerio asume el riesgo del 40 por ciento de los créditos fallidos.

Cambiando de asunto, en lo que se refiere a la Administración de Justicia debo insistir en los problemas planteados por las dilaciones, retrasos y acumulación de asuntos en buen número de órganos jurisdiccionales que padecen muchos ciudadanos cuyos asuntos se estancan largo tiempo sin resolver, porque sigue siendo cierto, aunque se haya convertido en tópico al repetirlo, que una justicia lenta no es auténtica justicia. En muchas ocasiones esa lentitud agrava la ya indeseable situación de quienes tienen que acudir a los tribunales, pero es que además en estos casos se va minando la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial, que es uno de los pilares de la convivencia. Las salas Primera y Tercera del Tribunal Supremo sufren los retrasos más prolongados, y la Sala Segunda, que también los padece, actúa en muchos supuestos como segunda instancia penal a través de la casación. Hay razones que se explican, aunque no se justifiquen, en la propia exposición de

motivos de la Ley de demarcación y planta judicial del año 1988, que decía: Los fenómenos de judicialización del Estado (dice el texto), la mayor conciencia ciudadana de los derechos y de sus garantías de contenido real, la desaparición de vínculos sociales y políticos restrictivos de la libertad individual y del derecho de defensa de las personas, el control democrático de los defectos de funcionamiento de todas las instituciones públicas, la mayor conflictividad social y la culminación del Estado de derecho mediante el reconocimiento del valor normativo de la Constitución son las causas del incremento de la litigiosidad y que siguen a día de hoy plenamente vigentes. Eso lo decíamos en 1988. No solo el Tribunal Supremo padece estos problemas, también los Tribunales de Justicia de las comunidades autónomas sufren acumulaciones de asuntos y retrasos, particularmente las salas de lo contencioso-administrativo. En general, la litigiosidad de los ciudadanos con la Administración ha aumentado incesantemente en los últimos años y ese fenómeno no siempre se ha tenido en cuenta a la hora de legislar y planificar el futuro de la justicia. A todo lo anterior se suma la secular precariedad de personal y medios materiales que padece la Administración de Justicia. Los esfuerzos hechos hasta ahora, innegables, no han permitido superar una situación de penuria crónica. Los presupuestos son limitados y los frentes que atender son muchos, eso es verdad, pero permítanme decir por haber sido cocinero antes que fraile, con todos los perdones por la expresión, que los lamentos de un ministro o de un consejero de Justicia a la hora de pedir más recursos para lo suyo, entre comillas, merecen ser atendidos, y lo merecen porque un sistema democrático avanzado y eficaz como el nuestro necesita de un mecanismo judicial que responda a esas características.

El área de justicia de la institución trata también otras materias, de entre las cuales hay dos que no quiero dejar de mencionar: una, lo referente al Registro Civil, veterana y fundamental institución, que urge actualizar. En pocos años España ha sufrido múltiples y bruscos cambios sociales, entre los que destaca haber pasado de ser país de emigración a ser un país receptor de millones de inmigrantes. Nacimientos, matrimonios y problemas de nacionalidad entre otros generan tareas que el Registro Civil tiene que afrontar con diligencia y eficacia, lo cual no siempre es posible con la organización, los procedimientos y los medios de trabajo actuales. El otro asunto al que me refería, doloroso como pocos, es el relativo a la violencia doméstica. El Defensor del Pueblo no ha cesado de alertar sobre la gravedad de este problema, dedicando a su estudio y prevención muchos esfuerzos entre los que sobresalen la realización de trabajos monográficos y la formulación de múltiples recomendaciones y sugerencias a las diversas autoridades competentes. Es frustrante comprobar cómo, a pesar de todo, año tras año siguen produciéndose tragedias que no se han podido evitar. Aunque no todas las causas de la violencia familiar dependan de la acción de las administraciones públicas, es preciso que estas traten de poner algunos

remedios con urgencia. En el texto del informe se resaltan varios casos en los que la intervención reiterada de autoridades judiciales, policiales, sanitarias, locales y sociales no ha logrado impedir terribles sucesos que, vistos a posteriori, era probable que se produjeran. Aunque la actuación individual de cada una de esas autoridades pudiera haberse considerado adecuada en el ámbito propio de sus competencias, el conjunto de todas ellas no alcanzó a lograr el objetivo mínimo deseable de evitar la tragedia. Cada vez que se produce un hecho de este tipo, en la institución se abre una investigación de oficio, sin interferir, por supuesto, las actuaciones judiciales, para tratar de saber lo que ocurrió y lo que debería cambiar. Me limitaré aquí a desear que las propuestas formuladas tengan el éxito que con ellas se pretendía. Gran importancia se atribuye desde la institución al reciente esfuerzo legislativo para resolver estos problemas y evitar la violencia. En ese sentido revisten particular interés las repetidas recomendaciones del Defensor del Pueblo para que se extiendan a todo el territorio español los juzgados de familia, creando un orden jurisdiccional propio. Si estos juzgados, además, entendieran de asuntos civiles y penales, lo que actualmente no ocurre, ello permitiría, con la resolución rápida de los casos pendientes, una prevención muy eficaz de conflictos familiares. Los retrasos en la resolución de asuntos que entrañan crisis de convivencia no hacen más que empeorar la situación familiar, dando lugar a un caldo de cultivo apropiado en el que se originan casos lamentables de violencia.

Pasando ahora al área de economía, debo advertir que la amplitud de la materia me obliga a ofrecer solo una pequeña muestra de las actividades desarrolladas en este ámbito durante el año 2004. Por lo que afecta a los tributos, el criterio básico de actuación estuvo presidido por la cooperación con las autoridades competentes en la resolución de las deficiencias apreciadas en la regulación, aplicación y gestión de los impuestos, tasas y contribuciones especiales tanto estatales como autonómicas y locales. Puesto que resulta imposible responder en la legislación a la infinita casuística del sector, se formularon sugerencias, recomendaciones o interpretaciones tendentes a flexibilizar la normativa para asimilar supuestos no previstos o para excluir otros susceptibles de producir resultados injustos. Así, por ejemplo, en el ejercicio 2004 se propuso, aunque sin el éxito esperado, que los gastos afrontados por los padres en los procesos de adopción internacional fueran en alguna medida deducibles en el impuesto sobre la renta de las personas físicas; que se contemplara a las parejas de hecho como unidad familiar, permitiéndoles la opción de tributar conjuntamente; que la ayuda para apoyo domiciliario que perciben de Muface los enfermos de Alzheimer no se considerase como renta y, por esta razón, que no tributara como tal; y, en fin, que se incrementasen anualmente, de modo automático y equivalente a la inflación, los mínimos exentos de carácter personal y familiar para que la renta gravada

coincidiera efectivamente con la renta disponible. En materia de tributos locales, la figura impositiva que suscitó más quejas es el impuesto sobre bienes inmuebles, el IBI, y no solo por el fuerte incremento que ese tributo ha sufrido en muchos municipios. En este asunto, desde otra perspectiva, quiero destacar la necesidad de que se desarrolle reglamentariamente la previsión del artículo 73 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que habilita a los ayuntamientos para imponer un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del IBI a los inmuebles de carácter residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. Comprendo que no es sencillo precisar el concepto de vivienda desocupada a estos efectos, pero tener un parque inmobiliario de casi tres millones de viviendas vacías en la situación de mercado en la que hoy se encuentra ese sector es completamente inadmisibles. De los demás ámbitos económicos en los que se han producido quejas —los seguros, las entidades financieras, el consumo o los transportes—, aludiré casi telegráficamente a dos asuntos tan solo. El primero de ellos no precisa muchas explicaciones: no nos parece razonable la fórmula de redondeo al alza que utilizan los operadores de telefonía, y así se ha puesto de relieve ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones. La otra cuestión es la relativa al vertiginoso incremento de las quejas en relación con los servicios avanzados de telecomunicaciones, y muy especialmente las relacionadas con la prestación y facturación del servicio de internet, sobre todo en las operaciones de acceso y desconexión.

El área de ordenación territorial agrupa esencialmente las actuaciones de la institución en materia de medio ambiente, urbanismo y vivienda. En cuanto al medio ambiente, debe destacarse la deficiente coordinación entre órganos y administraciones, la ausencia de medidas materiales que procuren la efectiva restitución del ambiente dañado y, por último, las carencias en la instrumentación de las denuncias formuladas por los agentes de la Administración, lo que provoca en numerosas ocasiones la inutilidad de la acción correctora. El acceso de los ciudadanos a la información ambiental es, por decirlo con expresión acomodaticia, manifiestamente mejorable. En ocasiones no se proporciona la información que los ciudadanos debieran conocer, como sucede, por ejemplo, con la contaminación atmosférica, que supera los umbrales de aviso y alerta debido a la concentración de ozono troposférico. En otras se les deniega el acceso mediante interpretaciones extensivas o erróneas de causas legales derivadas de la propiedad intelectual o la protección de datos personales. Creo, señorías, que en este campo y en muchos otros hay que fomentar, y en ello estamos empeñados, la todavía muy precaria cultura de la transparencia en la actuación de nuestras administraciones públicas. Debe mencionarse también en este apartado la necesidad de que se decida cuanto antes la trasposición de la directiva europea sobre la evaluación del impacto ambiental, cuyo plazo de incorporación al ordenamiento jurídico interno finalizó en julio del año

pasado. Ese retraso, aparte del incumplimiento que supone en relación con nuestras obligaciones comunitarias, nos priva de un valiosísimo instrumento de protección preventiva como es la denominada evaluación ambiental estratégica.

Cualquiera que viaje por nuestras costas percibe de inmediato los muchos y graves problemas que en ellas se plantean. Y en esos problemas tiene mucho que ver la descoordinación administrativa a la que antes me refería, motivada en muchos casos por una equivocada, a menudo interesadamente equivocada, interpretación de las atribuciones competenciales de cada Administración en la materia. Cabe decir que nada de lo que acaece en la costa es ajeno a los tres niveles administrativos principales —el estatal, el autonómico y el local—, porque la costa es un espacio en el que los tres tienen competencias, pero este mismo hecho posibilita que, según para qué y bajo qué circunstancias, cada uno de esos niveles exija o desestime la propia competencia. Fruto de todo ello es que la costa se encuentra agobiada por la proliferación de construcciones ilegales, muchas de ellas sancionadas con carácter firme y con orden de restitución, pero ahí siguen todas ellas sin que los títulos de demolición se ejecuten y sin que ni siquiera se inscriban en la mayoría de los casos en el Registro de la Propiedad. También hay dificultades con los accesos al mar, con la limpieza de las playas, con los ruidos y molestias de las instalaciones de temporada, los llamados chiringuitos, y con los vertidos y la depuración de aguas residuales. Según a quién se pregunte, el asunto de que se trate es competencia local, estatal o de la comunidad autónoma, pero los problemas siguen sin resolverse.

En el ámbito del urbanismo hay que decir que la gestión urbanística sigue caracterizándose por ser demasiado lenta, debido fundamentalmente a la falta de implicación de la Administración local. También sigue siendo claramente insuficiente la información pública de los procesos o programas urbanísticos, y ciertos modelos urbanísticos, particularmente algunas figuras como la del agente urbanizador previsto en la legislación valenciana, siguen generando un considerable número de quejas. Sobre estos y otros problemas que afectan al urbanismo tienen SS.SS. explicaciones detalladas en el informe.

La vivienda es, según el barómetro del CIS de octubre de 2004, la principal preocupación de los españoles tras el paro y el terrorismo. Desde este punto de vista, satisface comprobar las modificaciones introducidas en el Plan de Vivienda 2002-2005, algunas de las cuales venían siendo reclamadas por esta institución desde hace bastante tiempo. Por lo demás, siguen siendo numerosas las quejas de los compradores de vivienda libre que tropiezan con graves dificultades para que se les reparen los defectos de construcción de las viviendas entregadas, motivo por el cual es preciso hacer exigible legalmente la contratación de seguros que cubran estas eventualidades y, más en general, los incumplimientos de los requisitos de edificación exigidos por la ley.

Del amplio abanico de problemas que afectan a la sanidad y a la política social es preciso mencionar algunas carencias que vienen de lejos. Decir que el sistema público sanitario español es universal se compadece mal con el hecho de que todavía queden unos cuantos ciudadanos desprotegidos. Puede parecer que una cobertura superior al 99 por ciento es satisfactoria, pero seguro que con tal afirmación no están de acuerdo los aproximadamente 390.000 ciudadanos que, por distintos motivos, carecen de esa cobertura. Así que, para empezar, debería universalizarse de verdad la sanidad pública. Otra carencia sanitaria importante es la que se refiere a la salud mental. Resultan generalmente inexistentes las estructuras de rehabilitación con programas de actuación claramente definidos. Es urgente impulsar la coordinación efectiva de las diferentes redes y servicios de atención para aprovechar mejor unos recursos ya de por sí escasos, y con carácter inmediato debe procederse a establecer planes de ayuda a las familias de los enfermos mentales, sobre las que hasta ahora recae gran parte de la carga asistencial. Es preciso insistir otra vez en las dificultades que afectan a los enfermos crónicos o en fase muy avanzada de su enfermedad que no pueden ser atendidos, con las condiciones que su estado requiere, en el propio domicilio y sin posibilidad de ingreso en un centro residencial. Según una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, más del 94 por ciento de la población considera que los servicios sociales deberían cubrir las necesidades de atención a las personas mayores, y casi el 80 por ciento opina que la ayuda a las personas que no pueden valerse por sí mismas debe ser una medida prioritaria del Gobierno a favor de las familias. Se espera mucho en este sentido de la previsión gubernamental sobre la elaboración de una ley que regule la ayuda a las personas dependientes. De modo paralelo, habrá que prestar atención constante a la grave insuficiencia de plazas en residencias públicas para la tercera edad. Una población tan envejecida como la española requiere un incremento de los recursos públicos destinados a la cobertura de sus necesidades, muy singularmente las de carácter residencial, tan descuidadas hasta el presente y soportadas también, casi en exclusiva, por las familias. Precisamente las familias, sobre las que viene recayendo ese conjunto de labores asistenciales que nuestro sistema público no contempla, son el núcleo central de otra serie de quejas acerca del número de miembros que dan derecho a la consideración de familia numerosa. En el año 2003 se aprobó una nueva ley de protección a las familias numerosas en sustitución de la vieja ley de 1971. Esta institución acogió con agrado la innovación normativa que venía siendo reclamada desde hace tiempo. Sin embargo, debemos lamentar que prácticamente dos años después de su aprobación la mencionada ley aún carece del desarrollo reglamentario preciso para que se hagan efectivas muchas de las prestaciones previstas en ella.

El informe incluye muchas carencias en el campo de la salud, pero me limitaré a citar otros dos viejos asuntos

sobre los que se han producido avances y mejoras parciales pero que siguen sin resolverse en términos generales. Por un lado, hay que mejorar la información clínica que se proporciona a pacientes y familiares y facilitar el acceso a la historia clínica a los propios pacientes, así como a los herederos, ascendientes o descendientes de personas fallecidas, tratando de evitar no obstante la pérdida o extravío de estas historias, dada la negativa incidencia que ello tiene en el tratamiento y en el seguimiento clínico. Por otro lado, tengo que seguir mencionando el tradicional problema de los tiempos máximos de acceso a las prestaciones sanitarias, es decir, las famosas listas de espera, que en el ejercicio 2004 seguían superando en ocasiones el año en determinadas intervenciones quirúrgicas y, con diferencias notables entre unos centros y otros, siguen siendo abultadas en consultas externas y en técnicas y pruebas diagnósticas.

Como línea orientativa en materia de política social, puede destacarse en el ejercicio 2004 la especial atención prestada a las necesidades de las personas mayores. Más allá de las prestaciones concretas antes mencionadas, desde la institución del Defensor del Pueblo se ha procurado, una vez más, otorgar la mayor eficacia posible al sentido último del artículo 50 de nuestra Constitución; un sentido que consiste ni más ni menos que en promover el bienestar de los ciudadanos en la llamada tercera edad. Se trata de un núcleo cada vez más amplio de nuestra sociedad que debe ser personalmente atendido no simplemente desde una perspectiva especializada, sino teniendo en cuenta además que se trata de un conjunto de personas que se ven afectadas por todos los problemas de los que se ocupa el Defensor, desde las cuestiones tributarias o de renta a las que tienen que ver con las comunicaciones, la cultura, la sanidad, la justicia y el urbanismo. Esta perspectiva amplísima queda reflejada, por ejemplo, en la preocupación por los problemas de abandono y soledad, de la que constituye buena muestra el llamamiento a las autoridades competentes para paliar esas situaciones en los casos de personas mayores que viven solas en las grandes aglomeraciones urbanas; por las dificultades que se presentan en las épocas vacaciones a las familias en las que convive un anciano con problemas de movilidad, o por la importancia que revisten los distintos supuestos que pueden contemplarse a la hora de regular los casos de dependencia.

En materia de inmigración y extranjería, como SS.SS. bien saben, hay mucho trabajo por hacer. La institución viene prestando una atención cuidadosa a estos asuntos y con una plantilla de personal limitada trata de ejercer una presencia constante en este ámbito y de cooperar con su trabajo y experiencia en la solución de los problemas que afectan a las personas inmigrantes. El año 2004 ha sido un periodo de transición claramente marcado en su inicio por la modificación de la Ley de Extranjería, producida a finales de noviembre de 2003, y en su final por la publicación del nuevo reglamento de la ley, aparecido en diciembre de 2004. Quiero destacar la valoración positiva que merece el hecho de que la aprobación del regla-

mento haya sido fruto de una previa negociación y de un amplio consenso, porque creo que ciertas políticas de gran trascendencia social deben gozar de la aceptación y la estabilidad que solo pueden proporcionar el acuerdo y la puesta en común de sugerencias y recomendaciones. También el Defensor del Pueblo fue consultado en el proceso de elaboración de esa norma reglamentaria. Se apuntaron algunas propuestas nacidas, como digo, de la experiencia, para que fueran tomadas en consideración. Unas cuantas fueron aceptadas y ya están dando sus frutos; otras han quedado a la espera de una ulterior reforma de la legislación en la materia, impuesta por nuestras obligaciones comunitarias, y otras, en fin, fueron rechazadas. Debo decir, sin embargo, que aunque algunas de las propuestas no hayan sido aceptadas, la receptividad de las autoridades competentes en materia de inmigración hacia las propuestas del Defensor del Pueblo es de lo más esperanzador. Así lo demuestra, por ejemplo, el reciente cambio de criterio de esas autoridades al asumir la propuesta de que pueda acreditarse la residencia previa en nuestro país en el proceso de normalización que acaba de cerrarse utilizando medios de prueba distintos al empadronamiento. En esa línea de colaboración debo decir también que se ha atendido el criterio de esta institución y se ha dejado sin efecto la Instrucción de 2003 de la Fiscalía General del Estado sobre retorno de menores extranjeros, que automatizaba la exclusión de estos, contra la que había expresado su absoluta reserva el Defensor del Pueblo. De igual manera, nos parece satisfactorio que se autorice a trabajar a los demandantes de asilo cuando han transcurrido más de seis meses de la admisión a trámite de su solicitud y esta no ha sido resuelta, así como que se ponga inmediatamente en libertad a los extranjeros ingresados en centros de internamiento cuando desaparece la causa que motivó el ingreso, sin necesidad de esperar a la confirmación de la autoridad judicial. Otro motivo de satisfacción es que el nuevo reglamento consolide el concepto de arraigo laboral como vía de acceso a la autorización de trabajo y residencia desde situaciones de irregularidad. Existen, asimismo, buenas expectativas de que en la futura reforma de la ley, imprescindible para trasponer al ordenamiento interno la directiva comunitaria en la materia, se introduzcan las modificaciones precisas para equiparar la pareja de hecho al cónyuge a efectos de reagrupación familiar.

Interesa poner de manifiesto que siguen planteados diversos problemas a los que inevitablemente hay que hacer frente. Así, hay que buscar alguna solución a los extranjeros en situación irregular sobre los que ha recaído una orden de expulsión que no puede ejecutarse, ya sea porque se ignora la nacionalidad del interesado o porque su país de origen se niega a su readmisión. Ciertamente, en este último supuesto, la vía idónea, sobre la que ya se está trabajando, es la de firmar acuerdos con los distintos países para que readmitan en todos los casos a sus nacionales expulsados de España. Pero mientras esto ocurre no podemos cerrar los ojos a una situación

evidente para los habitantes de muchas ciudades y poblaciones españolas. También es necesario poner remedio a los retrasos que sufre la tramitación de visados de reagrupación familiar, bien sea por demora en la emisión de los informes gubernativos o por descoordinación entre los organismos implicados en su tramitación. En este sentido, la institución ha iniciado a lo largo del año 2004 un atento seguimiento de las oficinas de extranjeros con mayor número de expedientes, en concreto las de Madrid, Alicante, Almería, Barcelona, Cantabria, Huelva, Málaga, Valencia y Vizcaya. Con carácter general, puede afirmarse que en el año 2004 se realizó un trabajo considerable para regularizar ese funcionamiento, aunque la situación de retraso no pueda considerarse todavía superada, por lo que debe incrementarse el esfuerzo mediante la adecuación de las plantillas a las nuevas necesidades, la incorporación y generalización de los medios telemáticos y la mejora de los sistemas de gestión e información a los particulares.

Por último, y aun dejando sin citar muchos asuntos relativos a la inmigración, la extranjería y los problemas del servicio exterior español en su tarea de atención a nacionales y extranjeros, no quiero finalizar este apartado sin hacer mención al dolorosísimo asunto de los inmigrantes que arriesgan y frecuentemente pierden la vida tratando de llegar a nuestras costas en frágiles embarcaciones. Soy consciente de las muchas dificultades y la variedad de asuntos a los que nuestra Administración debe enfrentarse y sé también que por el carácter ilegal de estas expediciones se trata de evitar su localización a la llegada, aumentando así el riesgo. Pero es preciso acabar con esta sangría humana. Nuestras costas y nuestro suelo no pueden convertirse en el cementerio de los cuerpos y de las esperanzas de tantas personas. Llamo pues desde aquí a todas las autoridades y agentes públicos a que no regateen esfuerzos suplementarios y a que mediante la utilización de todos los recursos posibles traten de impedir esta continua tragedia, especialmente mediante la represión de la compleja trama criminal que suponen las mafias que se aprovechan del tráfico irregular de personas.

Finalizo ya el repaso a las áreas funcionales en las que se organiza la institución con la dedicada a las materias relacionadas con la educación y la cultura. La línea conductora de los asuntos tratados en el informe de este año está relacionada con los problemas derivados de una deficiente planificación y una incorrecta previsión de las necesidades que van apareciendo en el sistema educativo como consecuencia de diversos factores. La progresiva incorporación de la mujer al trabajo, la presencia creciente de población inmigrante en nuestro país, las operaciones urbanísticas que crean nuevos núcleos de población o provocan traslados de esta de un lugar a otro son circunstancias, entre otras, que exigen la previsión de medios y recursos educativos necesarios para atender las repercusiones que sin duda se hacen ya notar en las aulas. Cuando la previsión y la planificación no son las idóneas

comienzan a surgir problemas en la prestación del servicio educativo manifestados en la carencia de plazas escolares en determinadas zonas, en la escolarización de alumnos en centros que no cumplen los requisitos mínimos o padecen deficiencias constructivas notorias o incluso en auleros prefabricados instalados con vocación transitoria y que acaban siendo una solución permanente. También los problemas de previsión y planificación dan lugar a una irregular distribución del alumnado con necesidades educativas especiales y particularmente, como viene denunciando desde hace tiempo esta institución, del alumnado procedente de familias de origen inmigrante que se escolariza mayoritariamente en determinados centros, generalmente de titularidad pública, provocando así desequilibrios en la composición de la población escolar y disfunciones educativas.

Un asunto que preocupa desde hace años al Defensor del Pueblo es el relacionado con la violencia escolar. Por eso mismo, se elaboró hace años un estudio monográfico sobre esta materia que trataba del maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria. Por aquel entonces sucedió lo que también está ocurriendo en estos momentos. Las noticias aparecidas en los medios aconsejaron la elaboración del citado estudio, que en líneas generales concluía que la situación en nuestros centros no podía calificarse de alarmante comparándola con los países de nuestro entorno. La manifestación de nuevos casos de violencia de diverso tipo en los centros escolares —y cito por todos el sucedido en un centro de Fuenterrabía, que desembocó en el suicidio de un adolescente— nos hace reparar de nuevo en este problema. Quizá sea ya el momento adecuado para actualizar aquel trabajo y analizar otra vez la situación escolar desde esta perspectiva de la violencia. Entretanto, siguen estando vigentes las recomendaciones derivadas de nuestro estudio, entre las que destacan las dirigidas a las administraciones competentes para estimular su activa participación en la detección, planificación de medios, formación del profesorado e intervención inmediata y eficaz cuando se tengan las primeras noticias de episodios similares.

Por lo que hace al ámbito universitario, sigue habiendo problemas con el acceso a los estudios preferidos por cada alumno, con el reconocimiento y la puesta a disposición de los interesados de las becas y ayudas al estudio y, como también viene siendo habitual, con la homologación de títulos obtenidos en el extranjero acreditativos de estudios universitarios. Todos estos problemas se detallan en este y en anteriores informes y no creo que sea necesario insistir más en ellos.

Teniendo presente que con un sistema educativo deficiente perdemos todos y que con una educación adecuada todos ganamos, voy a finalizar esta presentación atendiendo otra vez al asunto con el que cerré la comparecencia para presentar el informe del ejercicio precedente. En esa ocasión, como recordarán SS.SS., expresé mi grave preocupación por los perjuicios que determinados programas y contenidos televisivos podían pro-

vocar en la sociedad, especialmente en nuestros niños y jóvenes. Me refiero a la llamada televisión basura. Me satisface pensar que aquella llamada de atención generó una espontánea identificación por parte de distintos sectores sociales y la adopción de una serie de iniciativas mediante las que se está intentando afrontar el problema. Desde el Gobierno se promovió una ronda de contactos con representantes de las cadenas nacionales de televisión, que llevaron a la firma de un acuerdo para el fomento de la autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia. El acuerdo establece un sistema de control y seguimiento en relación con la programación de horarios en los que es presumible una mayor presencia de público infantil, con la finalidad de respetar los límites establecidos por la normativa vigente. **(La señora vicepresidenta, Chacón i Piqueras, ocupa la Presidencia.)**

Comprendo que la programación y la publicidad en televisión no son aspectos que puedan alterarse de un día para otro y también es cierto que existen compromisos de importante repercusión económica, como sucede con los contratos de publicidad o la producción de programas, que no pueden dejarse de lado. Entiendo, por tanto, que el plazo transcurrido desde que se alcanzó este acuerdo impide efectuar una valoración global. En mi apreciación personal, las cadenas de titularidad pública están mostrando un mayor celo en el cumplimiento del acuerdo que las empresas privadas, pero quiero pensar que ello se debe a alguna de las razones económicas y contractuales antes mencionadas. En cualquier caso, las autoridades públicas competentes, desde la propia Comisión mixta de seguimiento creada por el acuerdo citado, y en tanto no se proceda a la constitución del consejo de lo audiovisual, recomendado por un grupo de expertos que recientemente han informado sobre el asunto, deben asumir plenamente su responsabilidad y exigir, como mínimo, el cumplimiento riguroso de los límites a las libertades de expresión y de comunicación que impone la obligada protección de la juventud y la infancia.

Mientras tanto, pueden tener la seguridad, señorías, de que este y todos los demás asuntos objeto del informe presentado, así como los que puedan ser objeto del análisis y de la actuación de esta institución del Defensor del Pueblo, serán tratados con el rigor y la dedicación que han merecido unos niveles de confianza de los ciudadanos como los que nos avalan. Muchas gracias, señorías. **(Aplausos.)**

La señora **VICEPRESIDENTA** (Chacón i Piqueras): Muchas gracias, señor Defensor del Pueblo, por su informe.

Tras la exposición, comenzarán, como saben, las deliberaciones de los grupos parlamentarios, que tienen una duración de un máximo de 15 minutos. Comenzaremos, señorías, por la exposición del Grupo Mixto. En primer lugar, la del señor Labordeta. Espe-

ramos un segundo a que el señor Defensor del Pueblo suba a la tribuna y después continuaremos. **(Pausa.)**

Señor Labordeta, adelante. Vamos a empezar.

El señor **LABORDETA SUBÍAS**: Gracias, señora presidenta.

Señorías, señor Defensor del Pueblo, gracias, en primer lugar, por su comparecencia en esta sesión plenaria. Querríamos destacar el dato del número de quejas del año 2004, que ha aumentado un 67 por ciento, cifra que rompe la tendencia más o menos estable de años anteriores, aunque en 2003, recordamos, fue compensada por las quejas sobre la guerra: 36.000 ciudadanos protestaron ante esta institución contra la guerra de Irak.

La mejora de los medios materiales y humanos que ha tenido la institución del Defensor del Pueblo, no cabe duda, supone reforzar las posibilidades de atención al público y mejorar en la capacidad de dar cumplimiento al mandato que tiene encomendado; una muestra de esta puesta al día es el aumento de quejas recibidas directamente por internet. Si las quejas ciudadanas suelen un termómetro social para conocer por dónde discurren las inquietudes de la ciudadanía, es evidente que, a la luz de los datos recibidos, son la educación, la economía y los temas relacionados con el funcionamiento de la justicia los que ocupan buena parte de las demandas. Estos datos son una llamada de atención a los poderes públicos para centrar sus mejoras en estos ámbitos básicos del maltrecho Estado del bienestar, nunca alcanzado y que soportó ocho años de desmantelamiento lento pero inexorable. **(El señor presidente ocupa la Presidencia.)**

Hay dos aspectos que habitualmente destacamos todos los años en este tipo de comparecencias, al menos desde Chunta Aragonesista. En primer lugar, la falta de respuesta de las administraciones públicas a las recomendaciones y sugerencias emitidas por el Defensor del Pueblo, 56 pendientes de respuesta concretamente, según se nos indica en el informe de 2004. En segundo lugar, las cuestiones que aun teniendo respuesta son desfavorables. En este caso hasta 82 iniciativas del Defensor del Pueblo no se han puesto en marcha por distintos motivos, pero no será por falta de rigor o por la incoherencia de las recomendaciones propuestas. Nos gustaría, como defensores de lo público, que la Administración fuera todavía más consciente de la necesidad de mejorar los servicios que presta al ciudadano. Por eso, no podemos conformarnos con lo conseguido y hay que instar a todos los responsables locales, autonómicos y estatales a reducir a la mínima expresión ese 33 por ciento de sugerencias y recomendaciones no admitidas en el año 2004.

Lamentamos que nuevamente la Secretaría de Estado del Ministerio de Fomento figure en los primeros puestos de esta peculiar lista de administraciones que han incumplido o se han retrasado notoriamente en responder a los requisitos del Defensor del Pueblo. El informe de 2004

reconoce la mejora en esta nueva etapa de esta secretaría, pero sigue estando desgraciadamente en la lista del debe. Igualmente y a nuestro juicio, también tendría que disminuir el número de incluidos en otra clasificación, la de los ministerios que sí contestan, pero ya al tercer requerimiento del Defensor del Pueblo. Por orden alfabético son: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Justicia y Ministerio de Medio Ambiente. Señores ministros, señoras ministras, tendríamos que ser más diligentes en este tipo de cuestiones y responder a estos requerimientos en un menor plazo de tiempo y sin que nos sacasen los colores por haber recibido varios avisos.

Entrando en materia concreta, existen diversas cuestiones puntuales que también nos gustaría valorar positivamente, como el trabajo que realiza esta institución en temas siempre complejos y olvidados, por ejemplo, la situación en la que se encuentran los centros penitenciarios. Otro año, otros 15 centros penitenciarios han recibido la visita y el informe correspondiente del Defensor del Pueblo. Tenemos en la institución que usted ahora representa y en estos informes anuales un punto de referencia en cuanto al respeto de los derechos y valores humanos. Valoramos este esfuerzo en este difícil tema y los colectivos que trabajan en solidaridad con los presos así se lo reconocen.

No quisiera pasar por alto, en cuanto a temas de Defensa, Interior y Justicia, el epígrafe dedicado expresamente en el informe de 2004 al informe del Yakolev-42 en Turquía por las repercusiones sociales y humanas que tuvo. Tampoco quisiera pasar por alto una cuestión relevante para el Estado, pero especialmente para los aragoneses. Quiero recordar que en sendas comparencias de años anteriores ya le habíamos sugerido que estudiase todo lo relacionado con la cuestión del transvase del Ebro. En este informe de 2004 hemos tenido una primera pero amplia referencia a esta cuestión, y no me resisto a leer un párrafo para que quede grabado a modo de alegre epitafio del trasvase en el «Diario de Sesiones». Se dice textualmente en el informe: «En opinión del Defensor del Pueblo los documentos técnicos adjuntos del Plan Hidrológico Nacional, en concreto los análisis ambientales, no estudiaban las distintas opciones estratégicas existentes para solucionar los problemas de escasez hídrica en ciertas cuencas, ni se justificaba, según esas opiniones la transferencia a otras cuencas». Tras la aprobación del Real Decreto-ley, en el mismo informe de 2004, motivo de su comparencia, se indica: Se reconocen las deficiencias de evaluación ambiental en que incurrió la aprobación del Plan Hidrológico Nacional respecto a su incidencia sobre los lugares designados a formar parte de la Red Natura 2000. Creo que sobran más palabras y más valoraciones.

Aprovechando que el Ebro pasa por el Congreso, tampoco quisiera dejar de lado una cuestión clave para los que apostamos por la nueva cultura del agua, la situación de los ríos de los cauces públicos. Particularmente, me parece muy grave que el informe

vuelva a destacar por cuarto año consecutivo —que yo recuerde— la dificultad de las confederaciones para controlar estas situaciones que afectan a la calidad del agua y al entorno, a la vida de los ríos. Se advierte, y cito textualmente, de los problemas y denuncias recibidas por la calidad de las aguas públicas y las denuncias por vertidos irregulares, directos o indirectos, que se realizan en los cauces públicos de los ríos, bien porque no cuentan con la preceptiva autorización del organismo de cuenca, bien porque superan los límites cualitativos o cuantitativos fijados en la misma o incumplen sus condiciones. El informe indica que las confederaciones no acostumbran a verificar materialmente ni a ejecutar forzosamente el cumplimiento de las órdenes de paralización de un vertido ni las medidas cautelares que hayan sido dictadas en orden a impedir la continuación de la actividad infractora, tales como el sellado, las instalaciones, aparatos, equipos y/o el cese o suspensión de actividades. Además, las investigaciones realizadas reflejan que en demasiadas ocasiones las confederaciones hidrográficas olvidan muchas de las competencias de inspección y control que en materia de vertidos irregulares les atribuye el texto refundido de la Ley de Aguas, las cuales debe ejercer diligentemente.

El Defensor del Pueblo indica que hay escasez de guardas fluviales, imprescindibles para que se detecten las infracciones, que la ejecución forzosa de las sanciones suele requerir períodos de tiempo prolongado, al igual que el cobro de las multas coercitivas o de las indemnizaciones por daños y perjuicios a los dominios público e hidráulico. Todo ello hace que no se logre evitar el reiterado incumplimiento de las condiciones del vertido ni, por tanto, la continuación de las infracciones contrastadas. En este sentido, pedimos a la ministra que tome nota de esta situación reiterada en sendos informes del Defensor del Pueblo y que no alargue más el proceso de reforma, modernización y mejora de las confederaciones hidrográficas de todo el Estado en general.

Cambiando de tema, otra de las cuestiones que trata con profusión, y nos congratulamos por ello ya que no figuran en la prioridad de las agendas de los políticos, es la situación de los menores, las visitas a los centros de internamiento, a los centros de atención a los refugiados; los sin voz tienen su atención en este tipo de informes que, creo, todos deberíamos leer y releer a la hora de impulsar iniciativas parlamentarias, unos, y acciones de Gobierno, otros. Por no olvidar los temas de violencia doméstica, en cuanto a los que precisamente acabamos de aprobar una ley integral contra esa brutal forma de terrorismo, habrá que admitirlo como sugerencia y realizar una primera valoración para el próximo año de cómo está funcionando su aplicación.

En este repaso de la multitud de cuestiones incluidas en este informe, tampoco quisiera dejar pasar por alto el problema de la vivienda que también merece un epígrafe especial. Hace falta modificar, y esto se lo digo a los responsables de Vivienda y Fomento, la Ley del Suelo

vigente para paliar los desvaríos neoliberales de estos últimos ocho años de gobierno popular. Necesitamos instrumentos para evitar la especulación con las viviendas vacías, dato en el que se insiste sobre todo en las grandes ciudades del Estado, instrumentos que permitan poner en el mercado viviendas para fomentar el alquiler o la venta de las mismas tirando hacia abajo del precio final. Concluyendo, lamento que también se dé cuenta de que diversos servicios públicos de distintas administraciones no han asumido las recomendaciones del Defensor; esperamos que el cambio político también sirva para variar esta actitud y se asuman las propuestas contenidas en este informe.

Finalmente, y aunque no sea objeto específicamente de esta comparecencia, quisiera felicitarle por el excelente documento sobre el ruido y sus consecuencias medioambientales, así como por el más reciente elaborado sobre el daño cerebral sobrevenido y su tratamiento sanitario.

Muchas gracias, señor Múgica, por estos años al frente de la institución. Hemos compartido planteamientos, discrepado en otros, pero siempre desde el respeto mutuo. Esperamos que, si es usted mismo su sucesor, pueda tener la unanimidad en su nombramiento que es conveniente para una institución tan importante como la del Defensor del Pueblo.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Grupo Mixto. Señor Rodríguez.

El señor **RODRÍGUEZ SÁNCHEZ**: Gracias, señor presidente.

La intervención que voy a hacer en nombre del Bloque Nacionalista Galego había pensado desarrollarla desde el propio escaño porque va a ser muy breve. La realizo desde la tribuna en la medida en que están presentes el señor Defensor del Pueblo y representantes de esa institución y, por tanto, considero que un deber de cortesía elemental es hacerlo desde aquí.

Una vez más, desde nuestro punto de vista, el informe del Defensor del Pueblo sirve para situar, como si fuesen elementos sintomáticos de la realidad de marginación y de discriminación, tres aspectos fundamentales en la vida política y social del Estado español. En primer lugar, el de la Administración de Justicia. Seguimos con una Administración de Justicia con falta de medios notable, pero también con deficiencias de funcionamiento democrático, incluso en el trato que habría que dar a los ciudadanos. El informe es curioso cuando baja, después, a aspectos más concretos y, sobre todo, es de agradecer el seguimiento que se hace de los centros de internamiento de menores. Debemos decir, y desde luego animar, al señor Defensor del Pueblo y a la institución que preside a que su trabajo siga consistiendo básica y fundamentalmente —ahí es donde está el aspecto cualitativo diferenciado— en las visitas in situ, en la investigación directa de muchos espacios de nuestra

vida pública, de nuestros servicios públicos. En este aspecto, esta vigilancia, este estar sobre el problema hace más que cincuenta mil informes por escrito o cincuenta mil quejas puramente burocráticas.

Exactamente igual pasa con la Administración penitenciaria, normalmente la gran olvidada de la preocupación de todo tipo de agentes sociales y también de los grupos parlamentarios; demuestra que los servicios penitenciarios en el Estado español siguen siendo unos servicios penitenciarios caracterizados por el hacinamiento, por la enfermedad. Es difícil no sacar la conclusión de que solamente están en las cárceles aquellos que no tienen un poder adquisitivo elevado. No es normal en la Administración penitenciaria del Estado español, que permanezcan en las cárceles personas de alto nivel adquisitivo, aunque hayan cometido delitos; están en las cárceles fundamentalmente los sectores más marginados, aunque sean, desde luego, delincuentes y merezcan lógicamente la aplicación de la ley. Señorías, la situación de nuestro sistema penitenciario dista mucho de ayudar a la redención y, por tanto, a la integración en la vida social.

Hay un tercer aspecto que nos afecta a todos, y cada vez más, incluso a personas que podemos tener cierto nivel adquisitivo, pero que estamos a favor de que haya unos servicios públicos de calidad, que es la cuestión de la sanidad. Está claro que el informe reconoce que hay un progresivo deterioro del Sistema Nacional de Salud y quiere, sobre todo, remarcar que hay una especial incidencia en los grupos vulnerables —los ancianos, las personas con discapacidad, los enfermos crónicos o con dolencias raras y poco frecuentes—, demora en la asistencia y escasa cultura acerca del reconocimiento de errores sanitarios, carga familiar en los casos de enfermedad mental o dependencias, insuficiente participación de asociaciones de pacientes y notable grado de burocratización. Realmente aquí ya empezamos a aparecer todos o la mayoría de la sociedad en cuanto al estado del servicio.

Por fin, hay un elemento, muy característico de los últimos años, los problemas que está creando la inmigración y toda la cuestión de la extranjería en el Estado español. Vuelvo a repetir que es de agradecer la visita, el seguimiento y el control de los centros de estancia temporal de inmigrantes y el seguimiento pormenorizado del estado de todos los que están en situación ilegal dentro del Estado español y, a pesar de esa situación, merecen el mínimo trato humanitario. Es curioso que cuando el informe se refiere a la educación, constate, evidencie y reconozca que existen serios problemas de irregulares distribuciones del alumnado en atención a su procedencia y, en concreto, las deficiencias educativas que padece, vinculándose este aspecto en gran parte a los inmigrantes.

Quiero acabar, señorías, con una especial referencia que espero que el señor Defensor del Pueblo tenga en cuenta, en primer lugar por la estricta legalidad en que se basa y, en segundo lugar, en otros aspectos, para que

tenga más ponderación en el futuro en relación con lo que llaman bilingüismo. En primer lugar, quiero decirle que en el informe se utilizan topónimos que son estrictamente ilegales, en concreto, en las páginas 64 y 65, refiriéndose a ayuntamientos de Galicia, el ayuntamiento de Baiona se escribe con i y no con y, conforme a la legalidad vigente que hay que respetar, artículo 10 de la Ley de Normalización Lingüística que es de obligatorio cumplimiento para todas las administraciones; imagino que una institución que defiende la legalidad tendrá que ser la primera en respetarla. En segundo lugar, la ciudad gallega se llama Ferrol, no El Ferrol, está en los fondos de la Administración pública del Estado también, no hay por qué cambiar el nombre de la ciudad; no tenemos por qué soportar estas continuas violaciones de la legalidad vigente y de las formas originarias. En tercer lugar, el ayuntamiento de Pontevedra es Illa de Arousa, no isla de Arosa [sic].

Termino haciéndole referencia a una cuestión. Celebro que en muchos aspectos el informe sea no solamente positivo, sino útil, en particular para los cargos públicos que nos debemos preocupar de ciertas problemáticas y que a lo mejor no las atendemos suficientemente. También le quiero decir que me llama la atención el rigor, la puntualización que se emplea en cuestiones de bilingüismo en aspectos muy discutibles. Estoy de acuerdo con el Defensor en que si efectivamente un ciudadano recibe escritos y estos son variables, con una información que es importante, si lo solicita se le debe dar ese informe en español, sea en Cataluña, sea en Euskadi o sea en Galicia. Sin embargo, no estoy tan de acuerdo con que, si se le envía un recibo estereotipado de la basura o del agua, que es siempre el mismo, tenga derecho a que se le haga ese recibo en español; eso demuestra mala voluntad por parte del receptor de dicho recibo y en eso habría que educar a la población diciéndole que tiene razón y si pide una explicación sobre ese recibo, deben dársela, pero no a que por culpa suya haya que hacer un recibo en español cuando sabe perfectamente que es exactamente igual todos los meses.

Vuelvo a agradecerle profundamente este informe que una vez más va a ser de gran utilidad. Quiero animarles a ustedes, como a nosotros porque es nuestro deber, a que hagan las visitas in situ para tener conocimiento de la realidad de cerca, porque es lo más higiénico que existe. En tercer lugar, por un mínimo respeto a nosotros mismos y a la legalidad vigente, solicitarle si tienen a bien rectificar los elementos toponímicos a los que me he referido anteriormente.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Rodríguez. Por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, señor Mardones.

El señor **MARDONES SEVILLA**: Con su venia, señor presidente.

Señoras y señores diputados, Defensor del Pueblo, adjuntos, personas de su equipo y colaboradores, sean mis primeras palabras para saludar a esta institución como comisionado de las Cortes Generales del Reino de España y, por tanto, de este Congreso de los Diputados. Un año más nos encontramos con un magnífico documento que hace una radiografía de aquellas inquietudes que, de cara a las administraciones públicas de ámbito local, de ámbito territorial y de ámbito nacional del Estado, llegan a través de nuestro comisionado el Defensor del Pueblo como institución constitucional. Mi grupo comienza haciendo una valoración positiva ante este valioso documento que permitirá a los grupos parlamentarios, como siempre hemos dicho, utilizarlo para aquellas iniciativas legislativas de control al Gobierno y de perfeccionamiento de nuestro sistema normativo democrático.

Respecto al año 2004, quiero destacar algunos aspectos fundamentales. En primer lugar, que sobre un total de 28.999 quejas presentadas, nos encontramos en esta primera fase —el Defensor del Pueblo ha dado unos datos nuevos que no figuran en el documento porque estarían en trámite sus respectivos expedientes—, de esas 28.999 quejas hay un 33 por ciento de admitidas a trámite y un 58 por ciento de desestimadas; después en la segunda cifra, frente a 26.353 quejas que han sido estudiadas, encontramos que el porcentaje de admitidas es más o menos un 36 por ciento y el de desestimadas un 64 por ciento. Creo que es una buena ratio porque hay una tendencia del ciudadano a agotar una serie de vías que la normativa legal española le da. No olvidemos que, por ejemplo, en este momento están funcionando 10 instituciones similares a la del Defensor del Pueblo, que son los comisionados de otros tantos parlamentos autonómicos del Estado español; la proximidad de esas ventanillas hace que muchos ciudadanos, bien individualmente, bien colectivamente, incluso a través de bufetes de abogacía, presenten las quejas ante esas ventanillas. Algunos repiten el documento como si fuera una multicopista y lo envían a todas las ventanillas posibles para reclamar los presuntos derechos que pueden tener frente a las quejas que se presentan. Por tanto, yo creo que el sistema, armónicamente y vertebralmente, está funcionando. Quiero reconocer aquí la labor de don Enrique Múgica y sus adjuntos propiciando esos encuentros institucionales con los demás comisionados de las distintas comunidades autónomas españolas que los tienen porque eso da una fertilidad al uso del derecho democrático.

Me decía un ilustre jurista recientemente que la institución del Defensor del Pueblo, al corregir esas maneras de comportamiento administrativo, es una especie de nuevo procedimiento administrativo; así como hay unas garantías para todo ciudadano frente a las decisiones de las administraciones públicas de recurrir por vía de la magnífica ley que tiene el Estado español de lo contencioso-administrativo, esto es el gran complemento

democrático y una radiografía para realizar esta cuestión.

Quiero destacar que sigue habiendo un fenómeno sociológico curioso y que la institución del Defensor del Pueblo está realizando magníficos estudios de prospección y estadística, como estos dos últimos referentes al ruido y a los daños cerebrales, la institución entra en un tema que a veces molesta e incomoda al ciudadano sin que nadie se preocupe de bajar el nivel de decibelios en las ciudades, en el ámbito del trabajo o en cualquier manifestación social, o aquellos daños cerebrales que se están produciendo por una sociedad dinamizada con determinados aspectos lesivos para el derecho a la salud, que también consagra nuestra Constitución. También me voy a referir a las diferencias de las quejas por sexo, a cómo hay mayoría de quejas realizadas por varones frente a las realizadas por mujeres. Cuando estamos aquí en el Parlamento legislando continuamente protección social, penal, etcétera para las mujeres en la violencia de género, en la discriminación de las condiciones laborales, en los despidos, etcétera, esto sería motivo para llegar al entendimiento de por qué uno de los sectores por sexos más vulnerables al comportamiento socioeconómico del resto de la sociedad recurre menos a la institución del Defensor del Pueblo.

Con respecto a la institución, ya muy tradicional porque fue de las primeras del Estado español que entraron en funcionamiento, igual que el Sindic de Greuges en Cataluña o el Ararteko en el País Vasco, el Diputado del Común de la Comunidad Autónoma de Canarias ha realizado una labor extraordinaria e incluso complementaria. Lo hemos podido comprobar a través de los informes que ha facilitado a mi grupo parlamentario y al Parlamento autónomo de Canarias, por las 657 quejas que llegan a la oficina del Defensor del Pueblo a través del Diputado del Común de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Quiero resaltar también que se hace énfasis —el señor Múgica lo ha vuelto a intensificar aquí una vez más— en esa advertencia a las administraciones públicas por el incumplimiento de la normativa vigente o de los requerimientos del Defensor del Pueblo. Hay comunidades autónomas y municipios que son merecedores de un suspenso en cuanto a su comportamiento respecto de este principio constitucional de atender los requerimientos; ha habido corporaciones locales que han necesitado de hasta un tercer requerimiento del Defensor del Pueblo para que contesten o subsanen lo que se les ha indicado. Hay que evidenciar esta larga lista de morosos, que alguien se ponga colorado en su nivel de responsabilidad para que esto no se tenga que repetir en sucesivos informes del Defensor del Pueblo.

Quiero destacar también el volumen que dentro del amplio informe de 2004 ha presentado la oficina del Defensor del Pueblo con respecto a determinadas temáticas que muy detalladamente están ahí y que sucintamente el señor Múgica ha desarrollado en esta tribuna. Me estoy refiriendo al volumen del número de quejas y resoluciones que se han formulado en

relación con las áreas de justicia, de inmigración y extranjería, de medio ambiente y de urbanismo, y sobre todo a la sensibilidad que hay en este momento en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en muchas zonas del país, respecto a la cuestión de la inmigración y la extranjería. Estamos en plena eferescencia y creemos que lo que va a venir después de todos estos procesos que está realizando la Administración española, fundamentalmente desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, va a llevar a la ventanilla de la institución del Defensor del Pueblo una serie de reclamaciones en los próximos tiempos.

Paso ya a destacar lo que el informe del Defensor del Pueblo ha considerado muy acertadamente en su frase calificativa cuando señala que las resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo es el producto principal de su actividad. Qué duda cabe. Es el producto principal porque en esas resoluciones es donde se distribuyen las cinco áreas de pronunciamientos de esta responsabilidad del Defensor del Pueblo. Yo me congratulo y felicito a la institución por que año tras año hayamos ido aumentando este índice nominativo de las resoluciones que la institución viene produciendo.

En primer lugar, sobre las recomendaciones, creemos que las administraciones públicas deben estar muy atentas, y la Cámara también, porque al menos mi grupo saca mucho material de los capítulos de recomendaciones y de sugerencias para el control del Gobierno o para proponer iniciativas legislativas. Hay otro capítulo que veo que se va incrementando y quiero también reconocer aquí la sensibilidad de la institución del Defensor del Pueblo que mi grupo apoya, que es el de los recordatorios de los deberes legales. Por multitud de razones, por las nuevas administraciones en el cambio y las alternativas democráticas, por las denominaciones de nuevos órganos operativos de las distintas administraciones públicas, por lo que sea, a veces llegan funcionarios a determinadas instituciones que no conocen la normativa, los códigos, las leyes, los decretos, las órdenes ministeriales, etcétera. Es fundamental que tengamos una vigilancia especializada en este sentido porque son los recordatorios de los deberes legales, y creemos que aquí la institución del Defensor del Pueblo cumple una función básica para nosotros, que es detectar y hacer llegar a las distintas administraciones su llamada de atención: cumpla con el ordenamiento jurídico del Estado español o de su comunidad autónoma respectiva. Es necesario que haya un debido cumplimiento legal para que el sistema democrático de derechos y obligaciones funcione correctamente. Por tanto, estímulo a la institución del Defensor del Pueblo a que intensifique este recordatorio de deberes legales porque, incluso, a veces llegan hasta este Parlamento proyectos de ley o proposiciones de ley y uno se pregunta cómo se han olvidado de consultar siquiera el Aranzadi para saber qué documentación normativa existe al respecto, porque desde luego lo que hay que hacer es cumplir los deberes legales y no echarlos en saco roto. Por lo que se refiere a las advertencias y

sobre todo a los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, en este memorial del documento que tenemos en causa viene una amplia relación y no quiero entrar en ello porque sería reiterar argumentos que ya hemos dado en anteriores ocasiones.

Señor presidente, quiero terminar sumándome a una petición que inducía don Enrique Múgica al principio de su intervención, que es la disponibilidad de medios para que la institución del Defensor del Pueblo pueda cumplir su misión. Atañe a los presupuestos propios de la casa y me consta la sensibilidad de don Manuel Marín, nuestro presidente, para atender esta necesidad de la estructura logística y de la intención de medios de la institución del Defensor del Pueblo. Quiero manifestar también mi apoyo a lo que el señor Múgica decía al principio de su intervención: Una función constitucional como la encomendada al Defensor del Pueblo requiere actuar con autonomía e independencia. Actuar con autonomía e independencia en todos los órdenes no resulta a veces fácil por los escollos del terreno, pero todos, por imperativo democrático constitucional, tenemos que tener la voluntad de resolverlos.

Termino con unas palabras de reconocimiento y de felicitación al señor Defensor del Pueblo, a sus adjuntos y a los equipos de la institución que permiten a las Cortes Generales y a este Congreso de los Diputados tener un instrumento fiable, garante, aparte de las condiciones constitucionales, democráticas y legales, que nos permite, lo mismo que ocurre con el Tribunal de Cuentas, tener la seguridad de que tenemos una radiografía de lo que la voluntad democrática de los españoles nos exige a los grupos parlamentarios políticos y a quien les represente en cualesquiera de los foros.

Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias a usted, señor Mardones.

Izquierda Verde. Señora Navarro.

La señora **NAVARRO CASILLAS**: Gracias, señor presidente.

Quiero agradecer su extensa comparecencia al Defensor del Pueblo y preguntarle, dado que su mandato dura ya cinco años y está a punto de finalizar, si está satisfecho con lo que ha hecho, si considera que ha cumplido las tareas que la Constitución española le encomienda. Le voy a decir que desde el punto de vista de los ciudadanos, creo que no se puede considerar satisfecho porque el Defensor del Pueblo tiene como función defender y proteger los derechos fundamentales. Para ello no debe hacer solo un informe, que está muy bien, en el que se relacionan muchos de los problemas que padecemos en el Estado español, sino actuar. Debe ser más activo. Se le debe oír más. Debe ser más dinámico. Debe estar más cercano del ciudadano, del pueblo. Usted es el Defensor del Pueblo y, por tanto, debe defender sus intereses y actuar. No hacer relaciones y comunicaciones a las administraciones, que en muchos casos, como vemos, no le

contestan o le contestan al tercer requerimiento, sino que debe denunciar estos hechos. Esto no es lo que estamos viendo. Lo siento, pero no es así.

En el apartado de los recursos de constitucionalidad contra las leyes, la posibilidad que tiene el Defensor del Pueblo de interponer estos recursos contra las leyes es una garantía para los ciudadanos, para los sindicatos, para el mundo asociativo, ya que solamente pueden interponer recursos 50 diputados o 50 senadores. Por ello se le plantean en múltiples ocasiones, no en este último año, que lo efectúe y no lo hace. Debería ser mucho más abierto en las interpretaciones jurídicas a la hora de interponer estos recursos para garantizar a los ciudadanos, asociaciones, sindicatos, etcétera, la posibilidad de interponerlos. En el caso del País Valenciano, en la Generalitat valenciana se llegan a aprobar leyes que, en muchos casos deberían ser decretos, y así se evita así la posibilidad de que se interpongan esos recursos. Ya que hablo del País Valenciano tengo que decir que es uno de los lugares del que recibe mayor número de quejas. Pues bien, no se le ha escuchado nada sobre esas resoluciones que se han dictado por las quejas recibidas. Tenemos muchos problemas en el País Valenciano, no solo los de la construcción y especulación que han sido mencionados. Tenemos problemas, incluso, de libertad de expresión, por ejemplo hay artistas que no pueden actuar en algunos lugares porque han sido censurados. Tenemos muchos problemas dado que padecemos un Gobierno de mayoría absoluta del Partido Popular con dificultades para entender la democracia en muchas ocasiones y que abusa de la especulación urbanística. Lo que le digo es que debe trabajar más en la calle, debe estar más cercano al ciudadano, al pueblo. Debe estar más cerca de los sectores más desfavorecidos que, al fin y al cabo, son los que menos quejas le remiten, no le llegan y puede ser porque su institución tampoco llega. No voy a criticarle únicamente a usted sino también a las administraciones, a los ministerios que no recogen las solicitudes, las resoluciones, las peticiones que se efectúan desde esta institución.

Los problemas que se recogen en el informe, al fin y al cabo, son siempre los mismos. Año tras año se va viendo una reproducción de que las quejas van dirigidas a unos problemas, unos años se destacan más, otros, como en el caso de la justicia, son históricos, son endémicos, no se hace nada, se incrementó mínimamente el presupuesto de este año. Es verdad que la justicia es lenta, no responde a las demandas de los ciudadanos, a pesar de que es uno de los pilares de nuestra democracia. Pues bien, tenemos que denunciarlo una y otra vez para que eso deje de ser así. Por eso, tanto desde Izquierda Unida como desde su institución debemos estar reclamándolo, reclamándolo al ministerio y a esta Cámara. Nosotros lo hacemos, pero hay que hacerlo mucho más, su voz debe de oírse mucho más alta para que esto cambie. Dado que usted desempeña sus funciones con autonomía y goza de inviolabilidad, inmunidad y todas

las prerrogativas que se le otorgan como institución, tiene muchas posibilidades de trabajar en ese sentido y no debe ser renunciar a ellas, sino que, como digo, debería haber sido —lo que queda debe serlo— más dinámico, más activo, que se le escuche más y que se plantee también qué es lo que puede hacer y qué es lo que está haciendo. Después de la gran experiencia que ha tenido durante estos años estaría muy bien que hiciera una serie de propuestas sobre qué modificaciones se deben operar en la institución que usted representa para que se adopten legislativamente por las Cortes Generales, que son quienes le han elegido, porque seguramente usted no es el único culpable de la falta de dinamismo de la institución y, por tanto, esas modificaciones se deben operar para que el pueblo sea realmente defendido y su voz sea escuchada.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Navarro. Grupo Parlamentario Vasco, señor Esteban.

El señor **ESTEBAN BRAVO**: Muchas gracias, señor presidente.

Tengo que señalar que también mi intervención, como apuntaba el señor Rodríguez, representante del Bloque Nacionalista Galego, va a ser breve y que también había pensado intervenir desde el escaño, pero el respeto a la institución y sobre todo el hecho de que sea perfectamente posible que esta sea la última comparecencia del actual Defensor del Pueblo ante la Cámara presentando el informe me ha llevado a acudir a la tribuna para realizar las expresiones del Grupo Vasco acerca del mismo. Yo quisiera señalar antes que nada que quizá deberíamos repensar el formato del examen del informe del Defensor del Pueblo, porque, como saben ustedes, el día 20 de abril se reunió la Comisión Mixta para las Relaciones con el Defensor del Pueblo y en la intervención de hoy el Defensor del Pueblo se ha limitado a repetir textualmente el discurso que realizó ante la citada Comisión. A uno le da la sensación de que en ocasiones estamos duplicando los actos parlamentarios y una de dos, o buscamos una nueva función a la reunión de la Comisión y a la del Pleno del Congreso de manera que quizá en una haya una especie de control y en un segundo trámite una función de impulso, de iniciativas, de proponer vías y aspectos del trabajo de la Administración pública que el Defensor del Pueblo debería observar e investigar, o si no sería mejor que redujéramos el trámite a uno solo, bien sea en la Comisión o ante, quizá más lógico, el Pleno del Congreso, pero desde luego lo que estamos haciendo no supone nada más que prácticamente una duplicación de la actividad parlamentaria.

En el informe es preocupante, como ya han señalado otros portavoces, que aparezca como Administración entorpecedora de la actuación del Defensor del Pueblo el Gobierno del Estado y, en concreto, el Ministerio de Fomento, pero que no se limite únicamente a este ministerio, sino que aparezca otro como es el de Trabajo y Asuntos Sociales que no ha contes-

tado tras el tercer requerimiento efectuado por la institución del Defensor del Pueblo. Un Gobierno que se precie tiene que respetar al resto de las instituciones, la institución del Defensor del Pueblo realiza una función muy importante en la protección de los derechos humanos, de los derechos de la ciudadanía y también de suministro de información a los grupos parlamentarios y en ese sentido, como Administración controlada, desde luego el Gobierno del Estado debería responder con celeridad y claridad. Esperemos que en el informe del próximo año esta tacha desaparezca.

Hay aspectos muy preocupantes, pero que también nos dan informaciones valiosas en temas como las dilaciones en los órganos judiciales, algo que habrá que hacer con la continua reorganización de la justicia y en ese ámbito se han planteado algunas iniciativas, pero hace falta ir más allá. Hemos pasado un periodo en el que ese tema era tabú en bastantes sectores, sobre todo en el referido a la descentralización de la propia organización de justicia en el ámbito autonómico y es hora de que lo enfrentemos con profundidad. Evidentemente, también tomamos nota de otros asuntos preocupantes como la inmigración, los centros de menores, etcétera.

Quisiera hacer una serie de reflexiones con respecto a unas notas que aparecen en el informe acerca de problemas de bilingüismo, y lo hago desde la tranquilidad que aporta saber que la comunidad autónoma por la que fui elegido no aparece reflejada como problemática respecto al bilingüismo en el presente informe. Se refiere en concreto a casos en Baleares, en Cataluña y en Galicia. La verdad es que lo primero que sorprende es que no haya menciones a quejas por discriminación de idiomas propios de comunidades autónomas que los tengan. Eso quiere decir o que no habido quejas por discriminación del catalán, del gallego o del euskera o que no ha habido infracciones, cosa que dudo mucho, porque le aseguro que en el ámbito que yo conozco más, que es el del euskera, ha habido infracciones de las administraciones públicas en detrimento del idioma propio de la comunidad autónoma. Quizás esas quejas no hayan llegado al Defensor del Pueblo, pero no deja de ser llamativo que las únicas quejas que llegan al Defensor del Pueblo del Estado sean aquellas referentes a supuestas discriminaciones en detrimento del castellano. En ese sentido, por el impulso que nos corresponde a los representantes de la ciudadanía en el Congreso y teniendo en cuenta que el Defensor del Pueblo puede actuar de oficio en muchos campos, permítame sugerirle que para el informe del año que viene, si lo presenta el señor Múgica o quien en su caso le sustituya, se investigue, se fiscalice el cumplimiento por parte de la Administración periférica del Estado de la legislación sobre bilingüismo en aquellas comunidades autónomas con lengua propia. Le aseguro que nos encontraríamos con muchas sorpresas y, como corresponde a este órgano parlamentario controlar a esa Administración del Estado en las comunidades autónomas, desde luego para nuestro

grupo, y creo que para los demás también, sería de sumo interés conocer cómo está esa cuestión. Lo mismo sucede con el ámbito de la justicia, que también precisaría un examen. Me parece interesante que se hagan exámenes sobre bilingüismo, no solo por quejas que se hayan producido ante el Defensor del Pueblo, sino de motu proprio, de oficio, pero me gustaría específicamente que se investigara la acción de la Administración periférica del Estado y también de la Administración de Justicia en el cumplimiento de la legislación sobre bilingüismo.

Nos ha sorprendido por otra parte que no se haya mencionado la falta de la puesta en marcha de recomendaciones y medidas concretas por parte de organismos internacionales al Gobierno español. Por ejemplo, las que hizo el relator de Naciones Unidas contra la tortura en su informe en 2004. Sorprende también que el martes pasado, el día 17, se aprobase una proposición no de ley que venía de una moción realizada por el Grupo de Esquerra Republicana de Catalunya en contra de la tortura. En este ámbito, que es tan delicado y que entra tan de lleno en el terreno de los derechos humanos, hubiera sido interesante una mención por ejemplo al régimen de incomunicación que se cita expresamente en el informe del relator de Naciones Unidas, que se puede prolongar en el caso del Estado español hasta 12 días. En nuestra opinión, esto exigiría una reforma de la legislación penal ante la detención de cualquier ciudadano y especialmente, como expresó nuestra portavoz en el debate del martes pasado, por lo que se refiere a la atención a algunos colectivos desprotegidos, como los menores o los inmigrantes. Tampoco se menciona la falta de modificaciones en cuanto a la tipología penal de la tortura, cosa que también se recogía en el informe del relator; de manera que la interpretación corresponda a la de la Convención Internacional contra la Tortura.

Agradecemos que en el informe se hayan limitado las afirmaciones de carácter político, puesto que en informes anteriores nos hemos encontrado el texto jalonado de opiniones subjetivas que entraban en el ámbito de lo estrictamente político y no en el que correspondería estrictamente al Defensor del Pueblo, más allá, en nuestra opinión, de una desafortunada y genérica mención en la página 821 del presente informe descalificando la gestión de las comunidades autónomas por su falta de destreza y carencia de ingenio e iniciativa en el ámbito de la función ambiental en la costa de dominio público terrestre frente a la, también literalmente, visión general y completa de los órganos estatales, pero en general hay que reconocer que este informe se ha ajustado más a lo que debería ser el trabajo, el ámbito y el terreno del Defensor del pueblo.

Por último, quisiera hacer una reflexión sobre algo que también se ha mencionado tangencialmente por algún otro orador que ha subido a esta tribuna, así como en informes anteriores. Se trata de concreto de la coordinación y la división del trabajo con el resto de defensores del pueblo, con los defensores del pueblo autonómicos. La Administración pública y tam-

bién órganos como el Defensor del Pueblo deben velar por la optimización de los recursos públicos. Uno, quizá porque la ley no distribuye ni coordina las competencias de cada cual de manera concreta, observa cierta vis expansiva en la tarea de control del Defensor del Pueblo. La verdad es que es un informe que proporciona una visión genérica interesante, pero nosotros entendemos que, en aras a optimizar los recursos públicos y existiendo, como existen en el ordenamiento jurídico, los defensores del pueblo autonómicos circunscritos a su ámbito territorial, así como estos no entran a fiscalizar la Administración del Estado, lo lógico sería que el Defensor del Pueblo no entrara en la fiscalización de la Administración autonómica y que esos casos se derivaran al representante correspondiente en el supuesto, claro está, de que exista esa figura en esa concreta comunidad autónoma, no así cuando no exista, en cuyo caso, evidentemente, a quien hay que dirigirse es al Defensor del Pueblo. No entro ya en el ámbito de los ayuntamientos, aunque también podríamos hablar de ello, pero me parecería lógico realizar una distribución racional dentro del ámbito de actuación de cada cual, de manera que el cumplimiento de los deberes fuera más correcto más ajustado y seguramente la fiscalización más profunda, porque se dispondría de más tiempo para ello, ya que la fiscalización de la Administración autonómica debería corresponder —incluso debería modificarse la ley en su caso— a los defensores autonómicos en exclusiva. Es un tema que propongo a la reflexión de la Cámara.

Por mi parte, muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias a usted, señor Esteban.

Por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, señor Cerdà, su turno, por favor.

El señor **CERDÀ ARGENT**: Señor presidente, señorías, en primer lugar, quiero agradecer al Defensor del Pueblo y a los adjuntos que le acompañan la profundidad y la contundencia en la elaboración de este informe anual correspondiente al año 2004, así como cabe resaltar también un incremento —como ha subrayado también el propio Defensor del Pueblo— de las ya numerosas quejas de oficio iniciadas. Para nosotros seguramente es interesante destacar algunas de entre ellas, que es lo que voy a hacer en esta intervención.

Por empezar por alguna parte, hay algunas quejas derivadas de la situación de hacinamiento de los presos o por la falta de recursos en los centros de internamiento de menores. Este es un tema que por invisible pasa muchas veces desapercibido para la sociedad, pero no por ello nos merece menos atención y nos parece menos grave; son aquellos aspectos en los que la ciudadanía tiende muchas veces a girar la vista hacia otra parte, pero son problemas que existen y que deterioran la calidad de una convivencia democrática como la nuestra. Por tanto, consideramos interesante que se haya apuntado de una

manera contundente, sobre todo en cuanto al centro de internamiento de menores, que está generando una casuística que no por oculta deja de ser menos grave. Tomamos nota efectivamente de todas las quejas formuladas por la ciudadanía y de las recomendaciones propuestas por el Defensor del Pueblo. Hay deficiencias que compartimos en muchos casos, porque la mayoría de ellas son de sentido común y deberían de serlo también para el ámbito parlamentario.

Entrando un poco en materia, consideramos necesario, en el ámbito del empleo público, adoptar medidas preventivas urgentes para evitar el acoso psicológico en el puesto de trabajo. Las continuas denuncias de mobbing por motivos políticos —como nos consta que pasa en numerosas ocasiones en la tierra de la que procedo, en el País Valenciano— deben denunciarse y efectivamente perseguirse como indica el informe. No es digno de ningún Gobierno democrático ejercer dicho acoso sobre el funcionariado ni sobre ningún trabajador. No se puede consentir este acoso psicológico y menos aún en el puesto de trabajo. También en el ámbito de la Función pública entendemos que hay un problema y el propio legislador reflexiona sobre si a veces su inacción crea más problemas que soluciones, como ocurre con la gente que está en situación de interinidad, que viene a ser un problema enquistado, porque seguramente la inacción de los poderes públicos ha causado ya un quiste en la propia sociedad y, por tanto, cuanto más se redunde y menos soluciones se aporten más difícil será resolverlo a largo plazo. También nos alertábamos, en el ámbito penitenciario, de los fallecimientos en prisión y de las deficientes condiciones sanitarias en las cárceles. Lamentamos profundamente que vuelva a constatarse el incremento de la población penitenciaria y el riesgo de colapso en las prisiones del Estado español. El número de reclusos ha aumentado nada más y nada menos que un 6 por ciento y, lo que es peor, el número de presos preventivos aumentó con respecto al de los penados y al de las mujeres presas. Hay 491 quejas nuevas en el ámbito penitenciario y casi 60.000 presos y presas al final del año 2004. Es evidente que tenemos que emprender reformas legislativas urgentes que empiecen a paliar esta situación invirtiendo más y mejor en infraestructuras, sobre todo en aquellos módulos que ocupa la población penitenciaria femenina. Es una conclusión clara y precisa que se deduce de este informe y que, efectivamente, nosotros también compartimos.

Nos queremos hacer eco de la necesidad plasmada en el informe del Defensor del Pueblo de 2004 en lo que respecta a los centros de internamiento de extranjeros, otro tema caliente y oculto muchas veces, pero que merece la pena hacer un recordatorio a modo de examen de conciencia para la gente que estamos aquí.

Debe reiterarse la necesidad de que la Administración se aleje del modelo penitenciario actual, que prima la seguridad por encima de los derechos fundamentales y que olvida aquellas posibilidades de reinserción, tal y como dice el artículo 25 de nuestra Constitución.

Respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Gobierno debe promover la incoación de expedientes gubernativos o disciplinarios de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado imputados por algún delito o falta. Así lo expresamos, como ha recordado el compañero del PNV, en la moción como consecuencia de interpelación debatida y aprobada por unanimidad de esta Cámara el martes pasado. El Gobierno español debe también mejorar las condiciones de higiene y habitabilidad de los calabozos de la Policía y de la Guardia Civil.

En este mismo ámbito de seguridad pública, es necesario también poner fin a los obstáculos que impiden el derecho de la ciudadanía a formular o presentar denuncias ante las comisarías. Lamentablemente, esta situación se está produciendo en el País Valenciano, que conozco bastante bien, donde se impide el derecho básico a la tutela judicial efectiva por motivos lingüísticos. En efecto, recientemente hemos tenido noticias, y desde Esquerra y desde otros partidos políticos se ha denunciado, de la detención de un menor en Xàtiva por expresarse en valenciano en la Comisaría de la Policía Nacional. Igualmente, se impidió a un ciudadano de Tavernes de Valldigna a formular su denuncia en la comisaría por expresarse en valenciano. Y un ciudadano de Vilarreal, que a la postre intentaba denunciar una agresión hecha a su hijo por una banda de *skenhead*, tampoco pudo denunciar esta agresión en valenciano en su propia comunidad. En definitiva, se impidió el derecho a formular una denuncia, el derecho a la tutela judicial efectiva. Son casos tan recientes como que no hace ni un mes que han ocurrido y marcan, a nuestro entender, una tendencia que el Gobierno debe esforzarse en corregir para garantizar la igualdad de derechos, independientemente de los credos o lenguas que cada uno utilice en su justo derecho.

En el ámbito de la justicia, un año más el informe del Defensor del Pueblo hace referencia a las dilaciones en los procedimientos judiciales. Suscribimos en ese sentido sus palabras. Una justicia que no es eficiente no es tal justicia; una justicia no entendida como servicio público acaba siendo un privilegio para unos pocos. Por tanto, completamente de acuerdo en esta valoración.

Es un apartado fijo en los informes anuales del Defensor del Pueblo aquellos problemas endémicos, enquistados, que en algún momento u otro tendremos que ser suficientemente valientes para afrontar con la valentía democrática que creo que el problema nos exige y que merece. Esperamos también que la descentralización anunciada de la justicia, a la que se instaba en una de las resoluciones del debate sobre política general aprobada el martes pasado, así como el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia como última instancia mejore y agilice el funcionamiento de la justicia, en el sentido de especialización y localización de la justicia y en especial resuelva la acumulación de procedimientos que se producen en el Tribunal Supremo.

Respecto a los tributos estatales, es necesario que la Ley del IRPF contemple las parejas de hecho como unidad familiar y permita la opción de tributar conjuntamente. Evitaríamos así una discriminación más. Esperamos que se resuelva a partir de la aprobación de las diferentes leyes sobre las parejas de hecho que están en tramitación.

Por lo que se refiere al medio ambiente, queremos destacar también la necesidad de que el Gobierno español realice la trasposición de la Directiva europea 2003/4, relativa al acceso de la información medioambiental, otra de las deficiencias apuntadas en el informe, que debería haberse incorporado al derecho estatal interno el 14 de febrero de 2005. La transposición podría dar solución a las quejas de la ciudadanía motivadas por el escaso hábito de funcionamiento participativo y transparente de nuestras administraciones. Y aquí todas participan de esta deficiencia.

En lo que se refiere a la valoración del impacto ambiental, esperamos que la institución del Defensor del Pueblo haga en el futuro un detenido seguimiento del cumplimiento de la ley que se está tramitando de la transposición de la Directiva 2001/142, a la que hace referencia también el informe del Defensor del Pueblo de 2004.

Respecto al ámbito del medio ambiente, a las líneas de alta tensión, nos hacemos eco de la necesidad de considerar y debatir con profundidad en los distintos ámbitos parlamentarios todos aquellos proyectos que tienen un fuerte rechazo social. Quiero hacer de nuevo una mención especial al rechazo social a la línea de alta tensión de Gandía, Castelló de la Ribera, etcétera. Las administraciones competentes deberían debatir y escuchar, como mínimo, a la ciudadanía afectada.

El informe del Defensor del Pueblo destaca un año más, y queremos llamar la atención desde el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de las numerosas quejas que provienen desde el País Valenciano, los abusos urbanísticos. Lo ha recalcado usted bastante bien. Quisiera denunciar el modelo urbanístico depredador del Gobierno del Partido Popular en el País Valenciano. Así lo ha advertido también la Comisión europea al Gobierno español. Es preciso finalizar con los abusos urbanísticos en el País Valenciano y en cualquier parte, pero específicamente allá son bastante exagerados, bastante contundentes y de alguna manera irreversibles. Es preciso finalizar con estos abusos, como el de Benissa o como el del municipio de Calpe donde se han atrevido a construir en un emblema de carácter simbólico como es el del Peñón de Ifac, con graves consecuencias irreparables para el futuro de nuestra ciudadanía. Estos son algunos de los casos que se están dando y la ciudadanía se ve impotente e indefensa ante los abusos de los diferentes poderes en el País Valenciano. Son estos abusos los que más preocupan, junto a los de las comarcas como la Marina Alta o la zona de Castellón, de consecuencias irreparables.

Igualmente apuntaba, y estamos de acuerdo, en que se debe acabar con las obras ilegales en las zonas del País Valenciano y también en la zona de las Islas Baleares, entre muchas otras. Debe sanearse el litoral, deteriorado desde hace mucho tiempo; deben depurarse correctamente las aguas residuales y las administraciones competentes deben inspeccionar y controlar los vertidos de las aguas fluviales porque hay un escaso control y poca legislación punitiva al respecto. Es un derecho de los ciudadanos y ciudadanas que la Administración debe cumplir y actuar. Estos son algunos de los retos que nos plantea el informe del Defensor del Pueblo y esta Cámara tiene la responsabilidad de ingeniar medidas para solventarlos y para que no sean un quiste endémico que herede nuestras generaciones. Tenemos la obligación y la responsabilidad de buscar soluciones y de no crear más problemas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Cerdà.

A continuación, tiene la palabra el señor Maldonado, del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

El señor **MALDONADO I GILI**: Gracias, señor presidente.

Es de obligada cortesía parlamentaria comenzar dando la bienvenida al señor Defensor del Pueblo y a sus colaboradores. Empezaré mis palabras valorando favorablemente el informe del Defensor del Pueblo del año 2004. Es un informe extenso, bien elaborado y donde queda claro, una vez más, que el Defensor del Pueblo debe ser y es un instrumento al servicio de los ciudadanos y que se halla inmerso en la definición de un Estado democrático. No siempre democracia es sinónimo de justicia, y una sociedad que se precie de ser democrática debe dar instrumentos a sus ciudadanos y ciudadanas para que puedan dirigirse a quien ha de velar por sus derechos como persona. Quiero que conste la felicitación de Convergència i Unió al equipo redactor del informe y a los colaboradores del Defensor del Pueblo por la excelente labor de recopilación y elaboración del informe que, como digo, es extenso, largo y ha merecido muchas horas de recopilación.

Al entrar en el informe vemos que las quejas han aumentado. Curiosamente, de 2003 a 2004 hemos pasado de 17.389 a 28.990. Es un aumento de un 67 por ciento, es un aumento importante, es un aumento que debe hacer pensar a SS.SS., a la clase política. Deberíamos hacer un estudio monográfico de por qué se ha producido este aumento del 67 por ciento. Lo que está claro es que son muy diversas, pues van desde una queja puntual de un ciudadano que tiene un establecimiento que le produce un ruido hasta quejas que afectan a la dignidad de las personas, gente que se siente humillada o siente mancillada su dignidad personal.

Si vemos la tipología, queda claro que cada vez se producen más bolsas de marginación. Hay una famosa

frase que dice que España va bien, pero para mucha gente España no va bien. Es verdad que hay una sociedad del bienestar que afecta a la inmensa mayoría de los ciudadanos, pero también es verdad que hay gente que está próxima a la marginación, entendida esta de muchas maneras. Echamos una ojeada a estas casi 29.000 quejas y vemos que hay una tipología muy diversa. Destacan de manera prominente quejas sobre la justicia, sobre su lentitud o sobre resoluciones que algunos ciudadanos o ciudadanas no creen justas. No está aquí el señor ministro de Justicia, pero seguro que se leerá estas intervenciones. Yo creo que el Ministerio de Justicia debe estudiar con detenimiento, con interés y con generosidad el porqué de tantas denuncias e intentar que el año que viene, en su comparecencia, señor Defensor, no haya este abanico tan amplio en el que, una vez más y por desgracia, destaca la violencia doméstica.

Vemos con curiosidad —esto no deja de ser una anécdota— que en 2003 las quejas pasaron de 38.000. Me decía una colaboradora suya que se habían presentado muchas por correo electrónico y, por tanto, sin firmar, sin el correspondiente formato. Deberíamos adecuar las tecnologías actuales para que puedan constar las quejas que hacen los ciudadanos por estos medios, por ejemplo el e-mail. Curiosamente, en 2003, de 38.000 quejas por la guerra de Irak, se ha pasado a una sola este año. Esto sorprende. Incluso lo he consultado con una colaboradora suya, porque es sorprendente. No creo que la retirada del Ejército español de Irak haya hecho bajar las quejas tan radicalmente, porque la guerra, desgraciadamente, sigue allí. Es bueno que España retirara el Ejército, pero la guerra sigue y veo que, como anécdota, solo hay un ciudadano español que se queja de la guerra de Irak en 2004.

Se ha dicho reiteradamente, por tanto tampoco quisiera ser muy reiterativo, que las más abundantes son las quejas sobre la Administración, sobre todo hacia la Administración del Estado. Esto es lógico, pero no deja de ser preocupante. Todos deberíamos hacer un esfuerzo para que la Administración no sea un reflejo del ente más mal administrador. Para más inri, en su informe se habla textualmente de administraciones incumplidoras. Dice el informe, señor Defensor, que se distinguen las administraciones pertinazmente entorpecedoras, las que no han dado respuesta durante el ejercicio 2004 tras un tercer requerimiento y las que lo han hecho a partir del tercer requerimiento. Me pregunto: ¿qué diríamos de ciudadanos que hubieran sido requeridos por el ayuntamiento, por el Gobierno, por el Estado, por la justicia tres veces consecutivas y que no hubieran dado respuesta? Los habríamos sancionado, los habríamos requerido de otra forma. Sonroja un poco que las administraciones sean las que reiteradamente incumplan los requerimientos de un ente como el del Defensor del Pueblo. ¿Qué hay que hacer? Al final yo le comentaré qué es lo que deberíamos hacer, no sé si lo haremos, pero es lo que deberíamos hacer.

Como un informe también tiene que ser autocrítico, señor Defensor, y la portavoz de Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds ha hecho una crítica quizás más intensa de lo que yo haré, pero ha hecho un poco de crítica, permítame que yo también, al hilo de lo que se ha dicho antes, diga que en este informe falta más iniciativa propia de la misma institución. El Defensor del Pueblo no debe ser solo un receptor, también debe iniciar procesos. Fíjese bien. Dos mil cuatro, número de quejas registradas, 28.990; colectivas, 14.614; individuales, 14.264; de oficio instadas por el Defensor, 112. No creo que no haya más posibilidad de aumentar estas iniciativas de oficio. Como a la institución le debe constar indefensiones y problemas existentes en la sociedad, que a veces la misma sociedad no es capaz, no puede o no sabe denunciar, el Defensor debe ir allí en la línea que explicaba la portavoz de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds. Para más inri —lo digo con respeto, que quede claro—, el número de quejas de oficio en 2003 ha sido de 165; en 2004, de 112. Hemos decrecido en la iniciativa propia del Defensor del Pueblo de aquellas que usted, su equipo, la institución, debería deducir del día a día de la ciudadanía. Por tanto, ¿cuál es la petición que hacemos desde Convergència i Unió? Que se incremente la actividad propia de la institución, que no sea meramente una recepción, que lo ha de ser, que no sea meramente una institución que escuche, que lo ha de ser, sino que también hable, que pregunte, que indague, que investigue. ¿Por qué no?

Me gustaría también felicitarle, señor Defensor —lo ha dicho algún otro portavoz—, por los estudios monográficos sobre el ruido, sobre daños cerebrales porque están muy bien y nuestro grupo también lo valora favorablemente. Le instaría a que se hagan más en esta actividad de iniciativa propia. Creo que sería bueno ir haciendo más estudios de aquellos temas que preocupan a la sociedad y que le preocupan desde un punto de vista monográfico. Los estudios son realmente investigación, son también denuncia, ponen sobre la mesa a los políticos y las situaciones que afectan a los ciudadanos y sigamos por este camino. Le felicito y le insto a que siga yendo por ahí. Cuando hablábamos de administraciones incumplidoras, decía que al final le iba a comentar qué es lo que haríamos. Ya que estamos en un órgano legislativo deberíamos pensar de darle al Defensor del Pueblo algún instrumento sancionador, por qué no. ¿Es que las instituciones no sancionan a un ciudadano que no cumple el requerimiento de la administración? Deberíamos darle algún tipo de normativa para que usted pueda exigir la respuesta a aquellas administraciones que incumplen permanentemente, porque si no el que tiene indefensión es usted. Usted requiere, requiere y aquí se acaba. Aquí hemos de regular una normativa para que el Defensor del Pueblo pueda exigir el cumplimiento a la Administración.

Para terminar déjeme que le comente, como partido nacionalista que somos, dos temas puntuales de ámbito

territorial. Usted ha hablado del aumento del intercambio con los comisionados autonómicos. Me hubiera gustado hacer un alto en el camino y saber cuáles han sido estos intercambios porque al menos con el Síndic de Greuges de Catalunya han sido pocos y podrían ser más, dejando claro la total autonomía de la institución catalana, en este caso, del Síndic de Greuges. Creo que esto sería bueno. Incluso sería bueno —lo ha dicho un compañero del Partido Nacionalista Vasco— que aquellos temas que llegan a usted de ámbito territorial catalán que se derivaran a Cataluña y conjuntamente se dictaminaran las resoluciones. No sé si se hace esto, pero sería bueno hacerlo. También he echado en falta un tema que preocupa a algún compañero diputado. El alcalde de l'Escala, que es diputado, me decía que los municipios tienen defensores del ciudadano —que son los más cercanos al pueblo— y, sin embargo, no tienen ningún tipo de relación con el Defensor del Pueblo. No sé si usted puede coordinar este tema a nivel Estado en aquellos territorios que no tengan competencias exclusivas en este ámbito. No sé hasta qué punto los defensores municipales del ciudadano pueden recibir el apoyo y los instrumentos que usted tiene, que son más potentes, más hacia el Estado, para de alguna forma brindárselo a aquellos ciudadanos que se dirigen a sus ayuntamientos y a sus defensores municipales.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias a usted, señor Maldonado.

Por el Grupo Parlamentario Popular, señor Puche.

El señor **PUCHE RODRÍGUEZ-ACOSTA**: Gracias, señor presidente.

Señorías, vaya por delante en la mañana de hoy la bienvenida más cordial por parte de mi grupo al Defensor del Pueblo, al señor Múgica, a los defensores adjuntos, la señora Cava de Llano y el señor Aguilar y también, cómo no, a todo el equipo técnico que hoy ha tenido la gentileza de acompañarnos a la presentación de este informe. Desde mi punto de vista este informe se ha hecho —y por eso también tengo palabras de agradecimiento hacia el Defensor del Pueblo— de una forma exhaustiva, de una forma generalizada y también de una forma reducida; un informe que se presenta claro, conciso, contundente, equilibrado y desde mi punto de vista, señorías, realista porque en muchas ocasiones en esta Cámara hacemos discursos alejados de la realidad, discursos doctrinales, pero que no se ajustan a la realidad del momento. El Defensor del Pueblo en la presentación de su informe ha sido realista con los ciudadanos españoles. Es un informe que recoge las aspiraciones de mejora de calidad de vida, las dificultades y esos problemas que han tenido muchísimos españoles a lo largo del año 2004.

En el informe del Defensor del Pueblo comenzaba con una serie estadística. Las cifras siempre son frías, pero no es menos cierto que esas cifras son también el

reflejo de la actividad completa durante un año de la Defensoría del Pueblo y asimismo es el reflejo de cuál es la capacidad de acción que ha tenido el Defensor del Pueblo, sus adjuntos y todo su equipo técnico a lo largo del año 2004. A través de esas cifras el Defensor nos decía que este año se nota un incremento de las quejas, que se sitúan en torno a 28.900, lo cual representa más del 67 por ciento respecto a las quejas presentadas el año pasado. Alguno de los portavoces que acaba de hacer uso de la palabra se preguntaba a qué se debe ese número de quejas y señalaba que habría que hacer un estudio mono-gráfico sobre el incremento de las mismas. Señorías, ya dije en la Comisión que no me voy a dejar llevar por el sendero fácil de la demagogia. Yo no me voy a atrever a decir hoy aquí en esta Cámara que el incremento de esas quejas en absoluto se debe a un deterioro de los servicios de la Administración pública, ni siquiera que la Administración se ha deteriorado o que se debe a un deterioro de la sociedad del bienestar porque ha habido un cambio de Gobierno en los primeros meses del año 2004. Como digo, no voy a discurrir por el sendero de la demagogia, sino que me inclino más a pensar que esas quejas se deben, en primer lugar, a que la institución ha adquirido más prestigio. Sin duda alguna, la institución es más conocida por los ciudadanos españoles debido, también sin duda alguna, al uso de las nuevas tecnologías como internet que hacen que a los ciudadanos les sea mucho más fácil la presentación de esas quejas. Tampoco querría quedarme ahí, porque si decimos que la institución está más prestigiada y es más conocida porque se han incrementado las quejas, puede ser que el año que viene desciendan y tengamos que decir que la institución no sirve. Como digo, tampoco quiero quedarme ahí, por eso creo que si la institución es más conocida —que lo es— y si la institución está más prestigiada y es más efectiva —que también lo es—, tampoco es menos cierto que esos dientes de sierra se deben, sin duda alguna, a que la sociedad española se ha normalizado en la presentación de esas quejas y que la causa de las mismas se debe a razones especiales en momentos muy determinados, es decir, a lo que ocurre en España cada año: razones de inmigración, catástrofes, es decir, razones circunstanciales que, insisto, nada tienen que ver con la Defensoría del Pueblo.

También tengo que decirles que me extraña que sigan produciéndose más quejas de hombres que de mujeres. Ciertamente ha aumentado el número de quejas que presentan las mujeres y van normalizándose respecto a la sociedad española, pero, como digo, el número de quejas que presentan las mujeres ante la Defensoría del Pueblo sigue representando un nivel muy bajo. Miméticamente todos los años se presentan una serie de quejas que desde el punto de vista geográfico coinciden. Es decir, quejas fundamentalmente de procedencia nacional y que tradicionalmente corresponden a las mismas comunidades

autónomas: Madrid, Andalucía, Cataluña y Valencia. Desde mi punto de vista, sin duda alguna esto no responde más que al criterio de ser las comunidades autónomas más pobladas. Asimismo, creo en definitiva que las quejas que se rechazan por parte de la Defensoría —que han sido del orden del 50 por ciento de las presentadas— no merecen ningún comentario en esta Cámara, puesto que han sido rechazadas por unos argumentos tan de peso que, insisto, no necesitan ningún comentario adicional. Han sido rechazadas porque no ha habido irregularidad administrativa, porque la Administración no ha intervenido o porque en muchos casos ya ha recaído sentencia de los tribunales correspondientes, por lo que la Defensoría nada tenía que decir al respecto.

Dejando a un lado las cifras, quisiera entrar más directamente en las distintas áreas de la Administración, empezando por la Función pública y el empleo. Ya lo ha dicho el Defensor y a mi Grupo y a mí nos preocupa muchísimo que concretamente en el ámbito de las oposiciones para ingresar en las distintas administraciones públicas, tanto en la local como en la general, cada vez se incide más en la vulneración de los derechos constitucionales y de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Sinceramente, creo que en este punto la Administración, y nosotros como representantes legítimos del pueblo, tendremos que habilitar las medidas y las normas necesarias y estrictas que impidan que las administraciones, del tipo que sean, lesionen méritos y valores constitucionales como los de mérito, igualdad o capacidad.

En cuanto al ámbito de la justicia me retrotraigo primero al de las prisiones para felicitar a la Defensoría en su conjunto por las visitas tradicionales y sistemáticas realizadas a las cárceles españolas para conocer cuál es la propia realidad de los presos, en qué ámbito se mueven y en qué circunstancias se encuentran. En ese ámbito de las prisiones, quiero decirles, señorías, que también este año con respecto al año anterior, y al anterior, se produce un incremento importante de los reclusos en España. Yo creo que es debido al endurecimiento de las leyes penales que la sociedad española demandó en su momento, a lo que esta Cámara fue sensible y fue aprobando, una por una, el endurecimiento de esas penas, que hacen que hoy lógicamente los reclusos vayan creciendo. Me refiero a cosas tan importantes como el cumplimiento íntegro de las penas, o, en materia de enjuiciamiento criminal, a la libertad provisional, o los juicios rápidos, o el endurecimiento del tercer grado. Todas ellas han sido medidas que, sin duda, incrementan el número de reclusos. Por eso, en este momento hay que pedirle a la Administración un mayor esfuerzo en medios materiales y personales, así como instar desde el propio Parlamento a la Administración para que se vaya agilizando la construcción de centros penitenciarios que permitan a esos reclusos cumplir la condena, cumplir la privación de libertad en las condiciones necesarias.

Señorías, llego al ámbito de la justicia y me gustaría, a la vista del tiempo que tengo, quedarme precisamente en ese ámbito y hacer un llamamiento a

todos los diputados y diputadas, porque viene siendo un mal endémico todos los años el retraso en los procedimientos judiciales, y esa es una vulneración grave de los derechos constitucionales de los españoles. No se puede consentir que durante los últimos cinco, seis y siete años vaya aumentando, día tras día, la dilación en los procedimientos judiciales, y fundamentalmente en el Tribunal Supremo, y más fundamentalmente en la Sala de lo civil y en la Sala de lo contencioso-administrativo. En ese sentido, solo puedo decir que la justicia no puede considerarse como tal si no es rápida. La justicia tiene que ser cercana al ciudadano, tiene que ser rápida, ágil, si no, no puede considerarse como justicia y el reconocimiento de cualquier derecho a un ciudadano español implica inmediatamente una obligación ineludible por parte de los poderes públicos. Y esto no es una afirmación retórica, ni siquiera una afirmación doctrinal, y yo diría que ni siquiera es una afirmación caprichosa de la persona que les habla, es que nosotros hemos puesto en la Constitución española un precepto jurídico que el Estado está y debe estar en condiciones de cumplir.

Aquí quería hacer alguna reflexión, señor Defensor del Pueblo, señorías. Centrarme aquí para hacer un comentario y también una aportación. Sin duda, todas SS.SS. conocen el artículo 24.2 de la Constitución española, que dice que todos los españoles tenemos derecho a una justicia sin dilaciones indebidas, y me da la sensación de que esas personas que han acudido al Defensor del Pueblo para quejarse de esa dilación del procedimiento judicial no conocen este precepto. Si hubieran conocido el precepto sin duda hubieran acudido a invocarlo al Tribunal Constitucional. Por eso creo, señor Defensor del Pueblo, que en relación con esas quejas que se presentan sistemáticamente por parte de los ciudadanos relativas a los procedimientos judiciales, convendría, en la contestación del Defensor del Pueblo, invitarles a que acudan a argumentar el artículo 24.2 de la Constitución ante los tribunales correspondientes. Es más, yo creo que incluso habría que informarles del artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para que invocaran el precepto constitucional, no en primera instancia en el Tribunal Constitucional, sino en sus propios tribunales, donde tengan abierta la causa, bien sea el Tribunal Supremo o bien sea en los tribunales territoriales correspondientes. Sin duda, en este momento se podría plantear por parte de alguien que si invocamos el artículo de la Constitución para que acudan al Tribunal Constitucional, a lo mejor bloquearíamos ese Tribunal es vez del Tribunal Supremo, pero, señorías, ese argumento es intolerable; es intolerable porque en cualquier caso lo que les estamos diciendo a los ciudadanos es: renuncien ustedes al derecho constitucional que tienen de tener una justicia rápida, ágil y sin dilaciones. Por tanto, yo me veo en la obligación de hacer esta reflexión porque a mi grupo le parece intolerable que estos retrasos en los procedimientos judiciales sean ya una norma habitual en los informes del Defensor del Pueblo.

Señorías, leyéndose el informe, en la profusión del mismo, vemos que el argumento que utiliza el Tribunal

Supremo en su contestación al Defensor del Pueblo cuando este recurre al mismo para decirle que no tenga estos retrasos, estas dilaciones, es siempre el mismo: defectos estructurales, problemas materiales y problemas personales. No me resisto a esto, porque el Tribunal Constitucional en multitud de sentencias esta harto de decir que no se puede argumentar la lentitud de los procedimientos por las dificultades que existen en los medios materiales y en los medios técnicos. Las sentencias del Tribunal Supremo dicen que se puede liberar de esos asuntos a los magistrados, pero en ningún caso a la Administración de Justicia, que tiene la obligación ineludible de cumplir el precepto constitucional de justicia sin dilación y sin retraso. En ese sentido, en el día de hoy me quiero quedar con la llamada de atención a SS.SS. sobre la urgente necesidad que tenemos de tomar esto en serio, de arbitrar las medidas necesarias desde el Congreso de los Diputados para que esto no vuelva a ocurrir y también para instar a la Administración del Estado a que tome las medidas necesarias para la reforma de ese procedimiento judicial y, fundamentalmente, por qué no decirlo también, del Tribunal Supremo.

Termino refiriéndome a algo que el Defensor del Pueblo ha citado al final de su intervención y que yo no puedo obviar, y es a esa parte del informe en la que el Defensor apela a favor de esas personas que son dependientes, a la tercera edad española. Un gran problema que se adelanta también a los tiempos, esas personas que dependen de los hijos, de los hermanos o de la caridad para poder tener una vejez en tranquilidad y en serenidad. El informe, que también apela a esta cuestión, necesita el apoyo y el estímulo de las personas que aquí representamos a los ciudadanos porque, señorías, como bien conocen, aquí representamos a todos los ciudadanos, sin distinción de clases, sin distinción de condiciones y sin distinción de edades. Por ese motivo, desde mi grupo quiero llamar la atención a este respecto.

Termino igual que empecé, señor Defensor, felicitándole por la presentación de su informe, porque es muy completo, muy exhaustivo, muy riguroso, muy equilibrado y para nosotros es importante que sea imparcial, como lo es, y además que sea realista, porque toca todos y cada uno de los problemas que han venido sufriendo los españoles, una gran cantidad de españoles, durante los últimos tiempos. También quiero decirle que desde el Grupo Popular seguimos estimulando a la institución del Defensor del Pueblo para que siga controlando, para que siga supervisando, para que siga estimulando a la Administración porque redundará en beneficio de los servicios públicos y, en definitiva, redundará en beneficio de todos los españoles.

Muchas gracias. **(Aplausos.)**

El señor **PRESIDENTE:** Gracias, señor Puche.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, señor Rascon su turno.

El señor **RASCÓN ORTEGA:** Gracias, señor presidente.

Doy las gracias al Defensor del Pueblo, a su adjunto y al equipo técnico que le acompaña por su presencia, por la comparecencia efectuada y también, cómo no, por el riguroso informe que nos permite un año más conocer, inmediatamente después de debatir en clave política, el estado de los derechos y libertades. Qué duda cabe que es un informe que refleja por defecto aquellos bancos de quejas y anomalías que detectan los ciudadanos y, sin duda, eso debe contribuir a la actividad netamente política de esta Cámara para tratar en lo sucesivo de evitarlas.

En primer lugar, voy a hacer una referencia a la marcha general de la institución, a la que usted ha aludido, comentaré algo sobre recomendaciones, sugerencias e insinuaciones muy interesantes para ser trabajadas en el futuro y, posteriormente, si me lo permiten, haré una valoración política de conjunto que permita obtener las conclusiones que deben extraerse de un informe tan importante como el que hoy se trae a la Cámara por el Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo dice que la marcha es satisfactoria, que el presupuesto está ejecutado en un porcentaje razonable, de manera que se deduce que la solvencia económica de la institución es bien evidente. Hay una relación y proyección internacionales del Defensor del Pueblo que hace pensar que aquellos mecanismos que nos son tan útiles en democracia aquí, en España, se pueden transmitir a otros países donde se necesitan. Por último, y es muy importante en esa marcha general de la institución, se ofrece una relación con los defensores del pueblo de distintas comunidades autónomas cada vez más profunda. Eso hay que reconocerlo en positivo porque es venir a decir que esa idea global del Estado de las autonomías, que está muy instalada entre nosotros desde hace 26 años, también se refleja en esa relación parlamentaria que tiene la alta magistratura de persuasión general del Estado con la de cada comunidad autónoma.

Es inevitable hacer una valoración de las estadísticas que nos ofrece este informe, como ha puesto de manifiesto algún portavoz que me ha precedido en el uso de la palabra. Esos dientes de sierra son inevitables porque responden a la coyuntura de un determinado país sobre el estado de sus derechos y libertades en un momento concreto; por tanto, no cabe hacer evaluaciones catastrofistas si la cosa mal, ni lanzar las campanas al vuelo si va bien. Eso es lo que refleja la estadística del año 2004. Han aumentado las quejas ciudadanas en un 67 por ciento que, como bien ha explicado el Defensor del Pueblo, tiene que ver con el más profundo conocimiento de la institución que tienen los ciudadanos españoles. Junto a ello hay que reconocer que no se han admitido el 58,10 por ciento, sobre la base de criterios técnicos más que obvios que están bastante instalados en la cultura del Defensor de Pueblo y por supuesto jurídicamente más que justificados. Nos encontramos con un dato que sí que tiene que ser resaltado porque es

muy importante, y es que aumentan las recomendaciones y las sugerencias que se admiten por la Administración pública. El año anterior fue de un 48 por ciento y ahora sube a cerca del 65 por ciento. Eso significa que cada vez hay más sensibilidad en la Administración pública para atender esas recomendaciones y esas sugerencias. Es un dato positivo, a pesar de que nos tenemos que quedar con el complementario negativo que no nos convence, y es que el 34 por ciento de esas recomendaciones y sugerencias se rechazan. Ahí es donde está la labor persuasiva e importante del Defensor del Pueblo, pero también la complementaria ineludible —esa es nuestra responsabilidad— que tienen las Cortes Generales para tratar de convencer de la ejecución de esas recomendaciones y sugerencias que propone el Defensor del Pueblo, la mayoría de ellas razonables.

Otro dato que llama la atención en clave positiva es que bajan las quejas de oficio. Yo hago una interpretación justo contraria a la que se ha hecho por otro portavoz; no es falta de sensibilidad del Defensor del Pueblo, la sensibilidad como mínimo hay que presumirla y estamos convencidos de que es la misma. Lo que ocurre es que los datos que indica la realidad no invitan a que esas quejas vayan en aumento. Esa es la interpretación positiva que sin ningún género de dudas cabe hacer.

Decía anteriormente que este informe ofrece recomendaciones, sugerencias e insinuaciones. Las recomendaciones y las sugerencias están escritas muy claramente en el mismo y nosotros tenemos que leerlas; las insinuaciones sencillamente hay que captarlas en clave política para poder llevarlas a la práctica, y probablemente esas insinuaciones tienen mucho que decir a esta Cámara a la hora de llevar a cabo la promoción efectiva de los derechos y libertades, que es exigencia ineludible de todos los poderes públicos sin ningún género de dudas, y en primer lugar de las Cortes Generales. Para ello voy a hacer referencia a algunos de los campos de trabajo que el Defensor del Pueblo ha utilizado en su informe y voy a sacar esas insinuaciones para exponerlas aquí, en esta Cámara de representación del pueblo, para incentivar nuestra actividad política en aras de defender adecuadamente los derechos y libertades, fundamentalmente de resolver esos problemas que nos ofrecen los ciudadanos a través de sus quejas.

En lo que respecta a la Administración pública, lo ha puesto clarísimamente sobre la mesa el Defensor del Pueblo. En la búsqueda de la transparencia, en la búsqueda de la imparcialidad a la hora de seleccionar al personal que trabaja para las administraciones públicas con arreglo a los criterios constitucionales de mérito y capacidad hay que buscar a toda costa un estatuto del opositor que contenga un código de buenas prácticas y que afecte a todas las administraciones públicas. Es, sin ningún género de duda, una insinuación muy a tener en cuenta para intentar vencer esas resistencias que se detectan en distintas administraciones públicas y que hacen que en determina-

dos momentos la selección del personal no sea constitucionalmente adecuada.

Se ha hablado de seguridad y de la Administración de Justicia, detectando las lacras que vienen reiterándose informe tras informe y que invitan —esta es otra insinuación bastante evidente— a una búsqueda de soluciones ya estructurales. Si hay problemas que se repiten año tras año, son problemas estructurales y necesitan reformas estructurales.

En el campo del urbanismo, se ha hablado del problema de la vivienda. Ahí están los indicadores sociales, las encuestas cantan y bien claramente: Uno de los problemas que subjetivamente tienen los ciudadanos de este país es el de la vivienda. Por tanto, hay que movilizarse para resolver el problema de la vivienda. En este momento me resultaría muy fácil hacer demagogia, pero no la voy a hacer: Hay un Gobierno que incluso ha creado un ministerio para intentar solucionar este grave problema coordinadamente. Lo cierto es que es un problema detectado por la queja ciudadana y al que hay que dar solución en el futuro.

Otro tanto ocurre con el Estado del bienestar. Es verdad que, al menos doctrinalmente, en muchas ocasiones se pone en entredicho el Estado del bienestar; qué capacidad tenemos para mantenerlo, hasta dónde va a llegar; pero la verdad es que lo que refleja el ciudadano a través de sus quejas es un intento de mantener a toda costa las ventajas, que son muchas, de ese Estado del bienestar; que contribuye fundamentalmente —y me quedo con esa valoración positiva— a dotar de igualdad, a través de los servicios públicos, a la ciudadanía. Y ahí es donde surgen determinados bancos de quejas que hay que atender sin ningún género de duda.

Se queja la ciudadanía, y se queja generalizada —además creo que es uno de los primeros campos de queja—, del Servicio Nacional de Salud. A lo mejor hay que plantearse en próximas reuniones de responsables políticos de todo el país, dedicadas a la financiación sanitaria, que es un problema que la ciudadanía ha puesto sobre la mesa y que exige diligencia en la solución del mismo a los responsables políticos. Por eso hablaba de insinuaciones, es una interesante insinuación del querido Defensor del Pueblo, para que sea atendida por los que tienen que decidir.

Otro tanto ocurre, en ese campo del Estado del bienestar; con los distintos problemas que afectan a colectivos; colectivos que son minoritarios pero que necesitan un apoyo superior al natural de cualquier otro ciudadano. Me estoy refiriendo a los mayores, a los menores de edad con minusvalías, a los enfermos crónicos, a las familias numerosas, etcétera. Es un campo de trabajo especificado suficientemente en ese informe, que insinúa también la necesidad imperiosa de una ley de dependencia, una ley que contribuya a dar autonomía a personas que, por la razón que sea, no la tienen, y para hacer realidad ese Estado del bienestar tienen que intervenir los poderes públicos, el primero éste, sin ningún género de duda. Es una insinuación que los poderes públicos con responsabilidad tenemos que tener en cuenta.

Hay otra insinuación en el campo de la educación, una insinuación bastante interesante, cuando habla de los graves problemas de planificación educativa en los distintos niveles, de los problemas para conseguir becas a pesar de haber aumentado ostensiblemente en el último año o de la homologación de títulos del extranjero, por no citar el terrible informe PISA, que tan mal nos pone y tanto afecta a la educación en nuestro país. Nos está sugiriendo, nos está insinuando también que este país necesita un pacto por la educación, en donde tenemos que aunar esfuerzos para hacer realidad una educación de calidad e igualitaria para todos los ciudadanos.

Fíjense, señorías, cómo el informe del Defensor del Pueblo no solo es capaz de ofrecer abiertamente recomendaciones y sugerencias, sino que también es muy útil para trasladar a esta Cámara insinuaciones políticas que deben ser tenidas en cuenta para algo tan elemental como es hacer política. Eso me permite ir a la valoración política, descaradamente política, última que hago en mi intervención, y con eso acabo, señor presidente. La idea clásica de la política no es otra que la de intentar resolver los problemas del ciudadano, de la inmensa mayoría de los ciudadanos de la mejor manera posible y esto se tiene que hacer fundamentalmente en el foro natural, que es el Parlamento. Para eso estamos. El Defensor del Pueblo está para sugerirnos, recomendarnos e insinuarlos y nosotros para intentar resolver los problemas. El Defensor del Pueblo, a mi juicio, ha hecho sus deberes, y ahora nos toca hacerlos a nosotros. ¿Y cómo los podemos hacer? Algunas pistas he dado al respecto. A partir de ahora con ese informe del Defensor del Pueblo, a lo mejor, tenemos que plantearnos una intermediación con los poderes públicos que no contestan, que contestan tarde o que incumplen las recomendaciones y sugerencias del Defensor del Pueblo, para hacerles ver que, porque son razonables, hay que llevarlas a cabo. O hay que ir más lejos y buscar a toda costa que esas recomendaciones y sugerencias que no se cumplen y esas insinuaciones que se deducen de ese informe se hagan realidad a través de iniciativas; iniciativas parlamentarias, legislativas o no, que busquen algo tan sencillo como la calidad de los servicios públicos de este país, como el servicio directo al ciudadano que está más que consagrado en la Constitución y al que invita el Defensor del Pueblo. Por eso esa correspondencia entre la información, la sugerencia de esa alta magistratura sugestiva del Defensor del Pueblo y esos deberes que tenemos que hacer aquí, en este Parlamento, con iniciativas legislativas y no legislativas, para que la calidad de vida de los ciudadanos, que es motivo de queja y se refleja en ese informe, se desarrolle hasta sus últimas consecuencias y esas quejas disminuyan radicalmente. Eso está por hacer, es nuestra responsabilidad como representantes del pueblo, y es lo que espera el pueblo.

Muchas gracias, señor presidente. Muchas gracias, señorías. **(Aplausos.)**

El señor **PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Rascón.

Concluidas las intervenciones de los distintos grupos parlamentarios, solo me queda agradecer y al mismo tiempo despedir al Defensor del Pueblo, a sus adjuntos y colaboradores por su presencia en esta sesión. Muchas gracias. **(Aplausos.)**

**Senado. Sesión plenaria de 24 de mayo de 2005.
Debate sobre el Informe del Defensor del Pueblo
correspondiente a 2004.**

(D.S. Senado, VIII Leg., Núm. 41)

INFORME CORRESPONDIENTE A LA GESTIÓN REALIZADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL AÑO 2004.

El señor **PRESIDENTE**: Pasamos, a continuación, al punto segundo del orden del día: informe del Defensor del Pueblo.

Tiene la palabra el excelentísimo señor don Enrique Múgica.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Múgica Herzog): Muchas gracias, señor presidente.

Señorías, comparezco ante este Pleno para dar cuenta resumida de la gestión llevada a cabo por el Defensor del Pueblo durante el año 2004, tal y como previene la Ley Orgánica reguladora de la Institución. El Informe correspondiente se publicó el pasado 15 de abril en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y a su contenido se atenderá básicamente esta exposición oral.

El Informe incluye un primer núcleo relativo a los datos principales de la gestión, centrado en las quejas, pero con otros componentes e indicadores necesarios para adquirir una idea lo más completa posible de nuestro quehacer sustantivo. Durante el año 2004 se registraron 28.990 quejas, casi un 67 por ciento más que en el ejercicio anterior. Es preciso decir que se va consolidando el cauce electrónico como medio de recepción y envío de las quejas de los ciudadanos. Más de la cuarta parte de las quejas que nos llegan lo hicieron por la vía del correo electrónico, y como dato curioso, señorías, debo decirles que en el mes de diciembre de 2004, por vez primera en la historia de la Institución, el número de quejas recibidas por Internet superó al de las recibidas por la vía postal tradicional.

Del total mencionado, 14.264 quejas eran individuales; 14.614 se agrupaban por colectivos diversos, y 112 fueron quejas de oficio iniciadas por la propia Institución, de las que se contiene un Informe y un listado ordinal completo. Para cada una de estas quejas de oficio, se indica el motivo y el objeto de su incoación descritos de manera resumida.

En cuanto al objetivo básico de la eficacia de la supervisión de las Administraciones públicas, como consecuencia de las quejas tramitadas, se elaboraron 413 resoluciones durante el ejercicio 2004, en concreto, 124 recomenda-

ciones, 183 sugerencias y 106 recordatorios de deberes legales. De todas estas resoluciones, según los últimos datos suministrados la semana pasada, han sido admitidas 175 recomendaciones y sugerencias, se han rechazado 85, y otras 47 aún se encuentran pendientes de comunicación. Así pues, las respuestas recibidas de las Administraciones, muestran que las recomendaciones y las sugerencias del Defensor se aceptaron en torno al 60 por ciento de los casos, lo que evidencia un grado razonable de eficacia en nuestro trabajo, teniendo en cuenta que las propuestas rechazadas, en su gran mayoría, ofrecen argumentos dignos de ser tenidos en cuenta.

Es indudable que esta colaboración activa Enriquece tanto el papel que desempeña la figura constitucional del Defensor del Pueblo como los propios cauces de perfeccionamiento normativo y de satisfacción adecuada de las aspiraciones ciudadanas.

Según la Administración afectada, el mayor número de quejas tramitadas estaba dirigido a la Administración General del Estado, seguida de la Administración Local y de la Administración Autonómica. Dentro de la Administración General del Estado ocupa el primer lugar por el número de quejas, la Administración periférica, seguida por los distintos departamentos ministeriales.

Ahora trataré de exponer, en apretado resumen, las principales actuaciones de supervisión de las Administraciones Públicas incluidas en el Informe, siguiendo el orden derivado de nuestra organización funcional para la recepción, examen y tramitación de las quejas, plasmado asimismo en el detallado índice del documento, que permite una rápida localización de los diferentes asuntos a la hora del análisis y de la consulta.

En materia de empleo público, las quejas recibidas aluden en buena medida a los mismos problemas expuestos en anteriores ejercicios. Las distintas Administraciones agrupan a un numeroso colectivo de servidores públicos que tienen a su cargo la fundamental tarea de llevar a cabo la acción del Ejecutivo, realizando las tareas del Estado y prestando los servicios que los ciudadanos reclaman. Se trata de un colectivo heterogéneo, sometido a una pluralidad de regímenes jurídicos, según el ámbito sustantivo y la relación jurídica de que se trate, aplicados a su vez, por numerosas autoridades de los distintos niveles y sectores en los que se organiza la Administración. Los problemas que se nos plantean cada año afectan de manera diferente a unos y otros y, con frecuencia, tienen mucho que ver con esa diversidad jurídica y organizativa a que me refiero.

La selección del personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas requiere la aplicación de criterios objetivos que garanticen la publicidad y transparencia de los procesos, la igualdad de oportunidades entre los candidatos y la cobertura de las vacantes de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Sin embargo, no son infrecuentes los supuestos en los que queda en entredicho la imparcialidad de algunos procesos, que parecen favorecer la selección de determinadas personas. Estos problemas son más perceptibles en el ámbito de la Administración Local y, particularmente, en la selección del personal sometido al régimen laboral. El hecho de que existan más de 8.000

municipios, que gestionan de manera autónoma la selección de su personal, y el hecho asimismo de que en el caso del personal laboral se utilice frecuentemente el sistema de concurso y no el de oposición o el de concurso-oposición tiene mucho que ver con las deficiencias apuntadas por los ciudadanos.

Sería conveniente que los aspirantes al empleo público dispusieran, aparte de condiciones materiales idóneas para la realización de las pruebas, de información suficiente sobre los procesos en los que participan. Que les fueran entregadas copias de sus ejercicios, de las plantillas con las respuestas consideradas correctas por el tribunal y, por supuesto, que tuvieran oportunidad de conocer con anterioridad los criterios de corrección que vayan a utilizarse. Esas alternativas y el establecimiento de vías ágiles y efectivas para resolver sus reclamaciones serían soluciones a considerar recomendadas por la Institución del Defensor del Pueblo. Éstas y otras disposiciones podrían ser objeto de una norma reguladora básica de los derechos de los aspirantes a desempeñar un puesto de trabajo en el empleo público, algo parecido a un Código de buenas prácticas o Estatuto del Opositor.

Las diferencias de régimen jurídico entre los diversos empleados públicos, no siempre bien justificadas, provocan a veces otras diferencias que claramente carecen de cualquier justificación. Ocurre, por ejemplo, que personal de una misma Administración y con similares funciones y características, pero con regímenes jurídicos distintos, percibe retribuciones diferentes o tiene derechos sociales distintos. Por mencionar un caso concreto, los funcionarios de la Administración Civil que solicitan una excedencia para atender al cuidado de un hijo tienen derecho durante un año a la reserva del puesto de trabajo que desempeña y, transcurrido este período, a un puesto en la misma localidad de igual nivel y retribución. Pero si el funcionario o, más habitualmente, la funcionaria pertenece a las Fuerzas Armadas, la reserva de destino solo alcanza los seis primeros meses. Y en el caso de la Guardia Civil, simplemente perdería el destino por carecer de derecho de reserva. Es evidente que estas diferencias no tienen justificación y por eso nuestros contactos con Defensa y Guardia Civil han tenido un resultado positivo que lograría, al menos en este punto, la equiparación con los demás colectivos de funcionarios.

Hay muchos otros aspectos de la vida profesional de los empleados públicos sobre los que podría llamar su atención, como consecuencia de la diversidad de quejas recibidas y de las actuaciones practicadas. Pero, por la repercusión adquirida en los medios informativos, haré referencia tan sólo a un asunto sobre el que quiero expresarles mi preocupación. Se trata de lo que se ha dado en llamar «acoso laboral» o «mobbing». El carácter permanente de la relación que mantienen las Administraciones Públicas con sus trabajadores, así como la transformación de las tareas a realizar y la dificultad de algunos servidores públicos para adaptarse a los cambios o, incluso, las diferencias personales de carácter o de opinión entre ellos, están con frecuencia en el origen de este problema. La Administración, cualquier Administración, debe tener

mecanismos suficientes como para formar y adaptar a su personal a las nuevas necesidades o, cuando menos, disponer de puestos convenientes para superar los desajustes que se produzcan en la dinámica del servicio público. Creo que este problema, hasta ahora más frecuente en el sector privado, donde la competitividad personal y laboral es mayor, también se da en un grado incipiente en nuestras Administraciones Públicas. Pero parece que va en aumento, y por eso creo que sería conveniente abordar la elaboración de un «Protocolo» de prevención del acoso laboral, o de algún instrumento similar, para impedir su avance y lograr su erradicación.

El área funcional de Defensa e Interior tiene a su cargo el tratamiento de los asuntos que en el índice del Informe se agrupan bajo los epígrafes de «Ciudadanía y Seguridad Pública», «Administración Militar» y «Administración Penitenciaria». En el primero de ellos, el Informe se hace eco de la repulsa unánime de toda la sociedad española ante el brutal atentado terrorista del 11 de marzo de 2004, ante el cual buen número de ciudadanos nos ha manifestado su indignación. Desde la oficina del Defensor del Pueblo iniciamos actuaciones ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid y ante la Presidencia de RENFE para conocer las medidas adoptadas con objeto de garantizar en lo posible la seguridad de los usuarios de los medios de transporte atacados y de los restantes susceptibles de serlo en otro momento. Los datos e informaciones recibidas, a las que por evidentes razones de prudencia no debe darse publicidad, resultan a mi juicio adecuados, lo que por otra parte no es extraño dada la prolongada experiencia en el padecimiento de la lacra terrorista en nuestro país.

Por esta larga experiencia y por la sensibilización que de ella se deriva, el ordenamiento jurídico español, sobre todo a partir de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, es uno de los más completos en lo que se refiere a la atención de quienes padecen las consecuencias del atentado. Pero aún existen algunas lagunas, debidas a circunstancias de distinto tipo, que desde la perspectiva del Defensor del Pueblo podrían superarse. Como ejemplo, citaré únicamente el caso de un atentado islamista del que fueron víctimas al menos dos ciudadanos españoles, en Marruecos, el año 1994. Ni por parte de las autoridades marroquíes, que aún continúan con la tramitación de un largo expediente, ni por parte de España, que no tiene legalmente previsto este supuesto de atentado más allá de nuestras fronteras, esas víctimas y sus familiares han recibido la atención, prestación o ayuda que cabía esperar.

La supervisión de la Administración Penitenciaria ha sido desde siempre una actividad especialmente cuidada por el Defensor del Pueblo. No sólo atendiendo las quejas que al respecto recibe, sino también girando frecuentes visitas a los establecimientos penitenciarios para conocer de primera mano la realidad de cada uno de ellos. La población penitenciaria en España no cesa de crecer. Según cifras oficiales del Ministerio del Interior, durante el año 2004, se produjo un incremento superior al seis por ciento de internos, sin que se hayan puesto en funcionamiento nue-

vos centros penitenciarios. De todo ello se deduce claramente que, lejos de resolverse el grave problema de masificación que padecen muchos de los centros penitenciarios, sigue siendo cada vez más utópico el planteamiento de objetivos como el de la Ley General Penitenciaria que se propone alcanzar la proporción de sólo un preso por celda.

Iniciadas de oficio actuaciones sobre este asunto ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, se nos puso de manifiesto que se habían adoptado las siguientes medidas en relación con el grave problema de la masificación: acortar los tiempos de construcción o rehabilitación de centros penitenciarios; incrementar el uso de medios de control a distancia, instando a otras instituciones a trabajar en la misma dirección; ampliar el plan de construcción de centros de inserción social, optimizando el uso de dichos centros con internos en régimen abierto; redefinir el uso de espacios penitenciarios para el cumplimiento de condenas, e instar la cesión de inmuebles y terrenos para su rehabilitación y uso con estos fines.

Los fallecimientos de internos en prisión han dado lugar, a lo largo de 2004, a la tramitación de cuatro quejas y a la iniciación de trece expedientes de oficio. Tras los fallecimientos en prisión subyace una casuística muy variada, siendo de destacar los fallecimientos como consecuencia del deterioro de la salud asociado al problema de la droga, por lo que es preciso continuar potenciando los programas de desintoxicación, para los que en la actualidad existen peticiones en espera.

También es importante la prevención del suicidio en prisión. Existe un protocolo de prevención de suicidios, y recurrir a él tendría que tener carácter obligatorio ante la presencia del menor indicio de tendencias suicidas. No debería ocurrir lo que sucedió en un supuesto investigado el pasado año, en el que un interno falleció en un centro penitenciario de Alicante sin que se le hubiera aplicado dicho protocolo, a pesar de que el interno había protagonizado previamente tres tentativas de suicidio, una en la prisión de Soto del Real, otra en el Hospital Gregorio Marañón y otra en la prisión de Aranjuez.

Este y otros muchos problemas también tienen relación con la mencionada masificación que padecen muchos centros penitenciarios, y con las deficiencias estructurales de bastantes de ellos. Durante 2004 se han visitado quince centros penitenciarios, y se ha levantado acta de cada visita formulando las apreciaciones convenientes, origen de algunas de las actuaciones de oficio de la Institución. A su vez, estas visitas permiten tener un contacto directo, tanto con los equipos gestores y los funcionarios de las prisiones como con los internos, para conocer así directamente aspectos, problemas y carencias que, de otro modo, sería imposible detectar. Como resultado de esta labor, se recomendó el impulso y desarrollo del plan de renovación de infraestructuras, en el que se incluye la creación de nuevos centros penitenciarios en la Comunidad Valenciana, Madrid, Andalucía y Canarias.

En relación con la Administración Militar deseo aludir, muy brevemente, a lo relacionado con los problemas de los militares profesionales cuya vinculación con las Fuerzas Armadas hubo de finalizar definitivamente el 31

de diciembre de 2003. Son varias las líneas de actuación en las que se ha venido trabajando, de entre las propuestas que esta Institución ha tratado de impulsar. Se ha iniciado un programa extraordinario de reincorporación laboral sobre el que, según los datos disponibles, un 83 por ciento del colectivo afectado había manifestado interés por las medidas tomadas y, de estos interesados, un 49 por ciento había sido recolocado. Por otra parte, se han convocado diversos procesos selectivos de carácter extraordinario para la contratación de personal laboral, en los que se valoran muy especialmente los servicios previos prestados a las Fuerzas Armadas y en los que se reserva un mínimo del 80 por ciento de los puestos al personal militar profesional temporal. Por último, sigue vigente el convenio suscrito por el Ministerio de Defensa con el Instituto de Crédito Oficial, que permite la concesión de créditos preferenciales para emprendedores, con un tope máximo de 60.000 euros por solicitante, en los que el Ministerio asume el riesgo del 40 por ciento en los créditos fallidos.

Cambiando de asunto, en lo que se refiere a la Administración de Justicia, debo insistir en los problemas planteados por las dilaciones, retrasos y acumulación de asuntos en buen número de órganos jurisdiccionales, deficiencias que padecen muchos ciudadanos cuyos asuntos se estancan largo tiempo sin resolver. Sigue siendo cierto, aunque se haya convertido en tópico a fuerza de repetirlo, que una justicia lenta no es una auténtica justicia. En muchas ocasiones, esa lentitud agrava la ya indeseable situación de quienes tienen que acudir a los Tribunales. Además, en estos casos, se va minando la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial, que es uno de los pilares básicos de nuestra convivencia.

Las Salas Primera y Tercera del Tribunal Supremo sufren los retrasos más prolongados, y la Sala Segunda, que también los padece, actúa en muchos supuestos como segunda instancia penal a través de la casación. Hay razones que se explican, aunque no se justifiquen, en la propia Exposición de Motivos de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988: los fenómenos de judicialización del Estado, la mayor conciencia ciudadana de los derechos y de sus garantías de contenido real, la desaparición de vínculos sociales y políticos restrictivos de la libertad individual y del derecho de defensa de las personas, el control democrático de los defectos de funcionamiento de todas las instituciones públicas, la mayor conflictividad social y la culminación del Estado de Derecho mediante el reconocimiento del valor normativo de la Constitución son las causas del incremento de la litigiosidad y que siguen a día de hoy plenamente vigentes. Esto se decía en 1988.

Pero no sólo el Tribunal Supremo padece estos problemas. También los Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas sufren acumulaciones de asuntos y retrasos, particularmente las salas de lo Contencioso-Administrativo. En general, la litigiosidad de los ciudadanos con la Administración ha aumentado incesantemente en los últimos años y este fenómeno no siempre se ha tenido en cuenta a la hora de legislar y planificar el futuro de la justicia.

A todo lo anterior se suma la secular precariedad de personal y medios materiales que padece la Administración de Justicia. Los esfuerzos realizados hasta ahora, innegables, no han permitido superar una situación de penuria crónica. Los presupuestos son limitados y los frentes que atender son muchos. Eso es verdad. Pero permítanme decir, por haber sido cocinero antes que fraile, con todos los perdones por la expresión, que los lamentos de un Ministro o de un Consejero de Justicia a la hora de pedir más recursos para «lo suyo» —entre comillas— merecen ser atendidos. Y lo merecen porque un sistema democrático, avanzado y eficaz como el nuestro, necesita de un mecanismo judicial que responda a esas características.

El área de Justicia de la Institución trata también de otras materias, de entre las cuales hay dos que no quiero dejar de mencionar. Por un lado, lo referente al Registro Civil, veterana y fundamental institución en nuestro sistema jurídico, que urge actualizar y perfeccionar. En pocos años, España ha sufrido múltiples y bruscos cambios sociales entre los que destaca el haber pasado de ser un país del que salían muchos emigrantes por diversa causa, a ser un país receptor de millones de inmigrantes. Nacimientos, matrimonios y problemas de nacionalidad, entre otros, generan tareas que el Registro Civil tiene que afrontar con diligencia y eficacia, lo cual no siempre es posible con la organización, los procedimientos y los medios de trabajo actuales.

El otro asunto al que me refería, doloroso como pocos, es el relativo a la violencia doméstica. El Defensor del Pueblo no ha cesado de alertar sobre la gravedad de este problema, dedicando a su estudio y prevención muchos esfuerzos, entre los que sobresalen la realización de trabajos monográficos y la formulación de múltiples recomendaciones y sugerencias a las diversas autoridades competentes. Es frustrante comprobar cómo, a pesar de todo, año tras año, siguen produciéndose tragedias que no se han podido evitar. Aunque no todas las causas de la violencia familiar dependen de la acción de las Administraciones Públicas, es preciso que éstas traten de poner algunos remedios con urgencia.

Cada vez que se produce un hecho de este tipo, en la Institución se abre una investigación de oficio, sin interferir, por supuesto, las actuaciones judiciales, para tratar de saber lo que ocurrió y lo que debería cambiar. Me limitaré aquí a desear que las propuestas formuladas tengan el éxito que con ellas se pretendía. Gran importancia se atribuye desde la Institución al reciente esfuerzo legislativo para resolver estos problemas y evitar la violencia. En este sentido, revisten particular interés las repetidas recomendaciones del Defensor para que se extiendan a todo el territorio español los juzgados de familia, creando un orden jurisdiccional propio. Si estos juzgados, además, entendieran de asuntos civiles y penales, cosa que actualmente no ocurre, permitirían, con la resolución rápida de los casos pendientes, una prevención muy eficaz de conflictos familiares. Los retrasos en la resolución de asuntos que entrañan crisis de convivencia, no hacen más que empeorar la situación familiar, dando lugar a un caldo de cultivo apropiado

en el que se originan más fácilmente esos casos lamentables de violencia.

Pasando ahora al área de economía, debo decir que la amplitud de la materia me obliga a ofrecer sólo una muestra de las actividades desarrolladas en este ámbito durante el año 2004, si bien el texto del informe es lo suficientemente detallado y explícito en estos y otros muchos supuestos.

Por lo que afecta a los tributos, el criterio básico de actuación estuvo presidido por la cooperación con las autoridades competentes, resolviendo las deficiencias apreciadas en la regulación, aplicación y gestión de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, tanto estatales como autonómicas y locales. Puesto que hubiera resultado imposible responder en la legislación a la infinita casuística del sector, se formularon sugerencias, recomendaciones o interpretaciones tendentes a flexibilizar la normativa para asimilar supuestos no previstos o para excluir otros susceptibles de producir resultados injustos. Así, por ejemplo, en el ejercicio 2004 se propuso, aunque sin el éxito esperado, que los gastos afrontados por los padres en los procesos de adopción internacional fueran en alguna medida deducibles en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; que se contemplara a las parejas de hecho como unidad familiar, permitiéndoles la opción de tributar conjuntamente; que la ayuda para apoyo domiciliario que reciban de Muface los enfermos de Alzheimer no se considerase como renta y, por esta razón, que no tributara como tal; y, en fin, que se incrementasen anualmente, de modo automático y equivalente a la inflación, los mínimos exentos de carácter personal y familiar para que la renta gravada coincidiera efectivamente con la renta disponible.

En materia de tributos locales, la figura impositiva que suscitó más quejas es la del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (IBI), no sólo por el fuerte incremento que este tributo ha sufrido en muchos municipios, sino también porque, de acuerdo con lo que venimos recomendando, es necesario que se desarrolle reglamentariamente la previsión del artículo 73 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales que habilita a los ayuntamientos para imponer un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del IBI a los inmuebles de carácter residencial que se encuentren desocupados de modo permanente. Comprendo que no es sencillo precisar el concepto de vivienda desocupada a estos efectos, pero tener un parque inmobiliario de casi tres millones de viviendas vacías, en la situación de mercado en la que hoy se encuentra el sector, es completamente inadmisibles.

El área de ordenación territorial agrupa esencialmente las actuaciones de la Institución en materia de medio ambiente, de urbanismo y de vivienda. En cuanto al medio ambiente, debe destacarse la deficiente coordinación observada entre los múltiples órganos y administraciones competentes; la ausencia de medidas materiales que procuren la efectiva restitución del ambiente dañado, y, por último, las carencias en la instrumentación de las denuncias formuladas por los propios agentes de la Administración, lo que provoca en numerosas ocasiones la inutilidad de la acción correctora.

El acceso de los ciudadanos a la información ambiental es, por decirlo con una expresión casi coloquial, manifiestamente mejorable. En ocasiones no se proporciona la información que los ciudadanos debieran conocer, como sucede, por ejemplo, con la contaminación atmosférica cuando supera los umbrales de aviso y alerta. En otras, se les deniega el acceso haciendo interpretaciones extensivas o erróneas de causas legales en asuntos de propiedad intelectual o de protección de datos personales. Creo, señorías, que en éste y muchos otros campos hay que fomentar, y en ello estamos empeñados, la todavía muy precaria cultura de la transparencia en la actuación de nuestras Administraciones Públicas.

Debe mencionarse también en este apartado la necesidad de que se decida cuanto antes la trasposición de la Directiva europea sobre evaluación del impacto ambiental, cuyo plazo de incorporación al ordenamiento interno finalizó en julio del año pasado. Este retraso, aparte del incumplimiento que supone en relación con nuestras obligaciones comunitarias, nos priva de un valiosísimo instrumento de protección preventiva, como es la denominada evaluación ambiental estratégica.

Cualquiera que viaje por nuestras costas percibe de inmediato, porque salta a la vista y a otros sentidos, los muchos y graves problemas que en ellas se plantean. A semejante situación no es ajena la descoordinación administrativa a la que antes me refería, motivada en muchos casos por una equivocada, y a menudo una interesadamente equivocada, interpretación de las atribuciones competenciales de cada administración. En materia de costas, las competencias se distribuyen entre la Administración estatal, la autonómica y la local. Pero este mismo hecho posibilita que, según para qué y según bajo qué circunstancias, cada uno de esos niveles exija o desestime la propia competencia. El caso es que las costas se encuentran agobiadas por la proliferación de construcciones ilegales, muchas de ellas sancionadas con carácter firme y con orden de restitución. Pero ahí siguen todas ellas, sin que los títulos de demolición se ejecuten y sin que ni siquiera se inscriban, en la mayoría de los casos, en el Registro de la Propiedad. También hay dificultades con los accesos al mar, con la limpieza de las playas, con los ruidos y molestias de los «chiriguitos» de temporada y con los vertidos y la depuración de aguas residuales. Según a quien se pregunte, el asunto de que se trate es competencia local o estatal o de la comunidad autónoma, pero los problemas siguen ahí sin resolverse.

En cuanto a la gestión urbanística, sigue caracterizándose por ser demasiado lenta, debido fundamentalmente a la actuación de la Administración Local. También sigue siendo claramente insuficiente la información pública en los procesos o programas urbanísticos. Existen determinadas figuras como la del agente urbanizador, previsto en la legislación valenciana, que siguen generando un considerable volumen de quejas. Sobre estos y otros muchos problemas que afectan al urbanismo tienen sus señorías explicaciones detalladas y rigurosas en el Informe.

La vivienda es, indudablemente, una de las principales preocupaciones de los españoles tras el paro y el terro-

rismo. Desde este punto de vista, satisface comprobar las modificaciones introducidas en el Plan de Vivienda 2002-2005, algunas de las cuales venían siendo reclamadas por esta Institución desde hace largo tiempo. Por lo demás, siguen siendo numerosas las quejas de los compradores de vivienda libre que tropiezan con graves dificultades para que se les reparen los defectos de construcción de las viviendas entregadas, motivo por el cual es preciso hacer exigible legalmente la contratación de seguros que cubran estas eventualidades y más en general los incumplimientos de los requisitos de edificación exigidos por la ley.

Del amplio abanico de problemas que afectan a la sanidad y política social es preciso mencionar algunas carencias que vienen de lejos. Una de ellas es la que se refiere a la salud mental. Además de establecer estructuras de rehabilitación con programas claramente definidos de actuación, es urgente impulsar la coordinación efectiva de las diferentes redes y servicio de atención para aprovechar mejor unos recursos ya de por sí escasos. De igual manera, con carácter inmediato deben ponerse en vigor planes de ayuda a las familias de los enfermos mentales, sobre las que hasta ahora recae gran parte de la carga asistencial.

Es preciso insistir otra vez en las dificultades que afectan a los enfermos crónicos o en fase muy avanzada de su enfermedad que no pueden ser atendidos, con las condiciones que su estado requiere de ingreso, en un centro residencial. Según una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, más del 94 por ciento de la población considera que los servicios sociales deberían cubrir las necesidades de atención a las personas mayores y casi el 80 por ciento opina que la ayuda a las personas que no pueden valerse por sí mismas debe ser una medida prioritaria a favor de las familias.

Se espera mucho, en este sentido, de una regulación apropiada en la proyectada ley sobre ayuda a las personas dependientes. De modo paralelo, habrá que prestar atención constante a la grave insuficiencia de plazas en residencias públicas para la tercera edad, sobre todo para los muy numerosos ancianos necesitados de una especial asistencia. Una población tan envejecida como la española requiere un incremento de los recursos públicos destinados a la cobertura de sus necesidades, muy singularmente las de carácter residencial, tan descuidadas hasta el presente y soportadas también, casi en exclusiva, por las familias.

Como línea orientativa en materia de política social puede destacarse, en el ejercicio 2004, la especial atención prestada a las necesidades de las personas mayores. Más allá de lo que acabo de expresar y de las prestaciones concretas a las que se refieren las quejas, el Defensor del Pueblo lo procurado, una vez más, otorgar la mayor eficacia posible al sentido último del artículo 50 de nuestra Constitución. Un sentido que consiste en promover el bienestar de los ciudadanos en la llamada tercera edad. Se trata de un núcleo cada vez más numeroso de nuestra sociedad que debe ser personalmente atendido, no simplemente desde una perspectiva especializada, sino teniendo en cuenta, además, que se trata de un conjunto de personas que se ven afectadas, en un grado más inten-

so, por los innumerables problemas que se plantean a todos los ciudadanos en general, que van desde las cuestiones tributarias o de renta a las que tienen que ver con las comunicaciones, la cultura, la sanidad, la justicia y el urbanismo, por citar tan sólo unas pocas.

Especial preocupación han suscitado en el Defensor del Pueblo, estos últimos años, los problemas de abandono y soledad, de los que constituyen buena muestra el llamamiento a las autoridades competentes, para paliar esas situaciones en los casos de personas mayores que viven solas en las grandes aglomeraciones urbanas o las dificultades que se presentan en las épocas vacacionales a las familias en las que convive un anciano con problemas de movilidad o la importancia que revisten los distintos supuestos que pueden contemplarse a la hora de regular los casos de dependencia.

En materia de inmigración y extranjería, como sus señorías bien saben, hay mucho trabajo por hacer. La Institución viene prestando una atención cuidadosa a estos asuntos y trata de ejercer una presencia constante en este ámbito. El año 2004 ha sido un periodo de agitada transición, claramente marcada por las variaciones normativas, desde la modificación de la Ley de Extranjería, en noviembre de 2003, a la publicación del nuevo Reglamento de la Ley, en diciembre de 2004.

Quiero destacar la valoración positiva que merece el hecho de que la aprobación del Reglamento haya sido fruto de una previa negociación y de un amplio consenso porque ciertas políticas de gran trascendencia social deben gozar de la aceptación y la estabilidad que sólo pueden proporcionar el acuerdo y la puesta en común de sugerencias y recomendaciones.

Dentro de este clima generalizado de acuerdos, también el Defensor del Pueblo fue consultado en el proceso de elaboración de esa norma reglamentaria. Se apuntaron algunas propuestas nacidas, como digo, de la experiencia, para que fueran tomadas en consideración; unas cuantas fueron aceptadas y ya están dando sus frutos; otras han quedado a la espera de una ulterior reforma de la legislación en la materia, impuesta seguramente por nuestras obligaciones comunitarias.

Debo decir, sin embargo, que, aunque algunas propuestas no hayan sido aceptadas, la receptividad de las autoridades competentes en materia de inmigración hacia las propuestas del Defensor del Pueblo ha sido siempre digna de elogio. Así lo demuestra, por ejemplo, el reciente cambio de criterio de esas autoridades al asumir la propuesta de que pueda acreditarse la residencia previa en nuestro país, dentro del proceso de normalización que acaba de cerrarse, utilizando medios de prueba distintos del empadronamiento.

En esa línea de colaboración, debo decir también que se ha atendido el criterio de esta Institución y se ha dejado sin efecto la Instrucción de la Fiscalía General del Estado, sobre retorno de menores extranjeros que automatizaba la expulsión de estos, contra la que había expresado su absoluta reserva este Defensor del Pueblo. De igual manera, nos parece satisfactorio que se autorice a trabajar a los demandantes de asilo cuando han transcurrido más de seis meses sin respuesta desde la admisión a trámite de su soli-

cidad, así como que se ponga inmediatamente en libertad a los extranjeros ingresados en centros de internamiento cuando desaparece la causa que motivó el ingreso, sin necesidad de esperar a la confirmación de la autoridad judicial.

Otro motivo de satisfacción es que el nuevo reglamento consolide el concepto de arraigo laboral como vía de acceso a la autorización de trabajo y residencia desde situaciones de irregularidad. Existen, asimismo, buenas expectativas de que la futura reforma de la ley, imprescindible para trasponer al ordenamiento interno la Directiva Comunitaria en la materia, se introduzcan las modificaciones precisas para equiparar pareja de hecho y cónyuge a los efectos de la reagrupación familiar.

Interesa poner de manifiesto que siguen planteados diversos problemas a los que inevitablemente hay que hacer frente. Así, hay que buscar alguna solución a los extranjeros en situación irregular sobre los que ha recaído una orden de expulsión que no puede ejecutarse, ya sea porque se ignora la nacionalidad del interesado o porque su país de origen se niega a la readmisión. Ciertamente, en este último supuesto, la vía idónea, sobre la que ya se está trabajando, es la de firmar acuerdos con los respectivos países para que readmitan, en todos los casos, a sus nacionales expulsados de España. Pero, mientras esto ocurre no podemos cerrar los ojos a una situación evidente para los habitantes de muchas ciudades y poblaciones españolas.

También es necesario poner remedio a los retrasos que sufre la tramitación de visados de reagrupación familiar, bien sea por demoras en la emisión de los informes gubernativos o por descoordinación entre los organismos implicados en su tramitación. Con carácter general, puede afirmarse que el año 2004 se realizó un trabajo considerable, aunque la situación de retraso no pueda considerarse todavía superada, por lo que debe incrementarse el esfuerzo mediante la adecuación de las plantillas a las nuevas necesidades, la incorporación y generalización de los medios telemáticos y la mejora de los sistemas de gestión e información a los particulares.

Por último, y aún dejando sin citar muchos asuntos relativos a la inmigración, la extranjería y los problemas del servicio exterior español en sus tareas de atención a nacionales extranjeros, no quiero finalizar este apartado sin hacer mención al dolorosísimo asunto de los inmigrantes que arriesgan, y frecuentemente pierden, la vida tratando de llegar a nuestras costas en frágiles embarcaciones. Soy consciente de las muchas dificultades y de la variedad de asuntos a los que nuestra Administración debe enfrentarse; y sé también que, por el carácter ilegal de estas expediciones, sus protagonistas tratan de evitar su localización a la llegada, aumentando así el riesgo. Pero es preciso acabar con esta sangría humana. Nuestras costas y nuestro suelo no pueden convertirse en el cementerio de los cuerpos y de las esperanzas de tantas personas. Las autoridades y los agentes públicos no pueden regatear esfuerzos o dejar de utilizar todos los recursos posibles para tratar de impedir esta continua tragedia, especialmente mediante la vigilancia y represión de la compleja trama criminal de las mafias que se aprovechan del tráfico irregular de personas.

La línea conductora de los asuntos relacionados con la Educación y la Cultura en el Informe del año 2004 está relacionada con los problemas derivadas de una deficiente planificación y una incorrecta previsión de las necesidades que van apareciendo en el sistema educativo como consecuencia de diversos factores, algunos de ellos citados antes de forma reiterada. La progresiva incorporación de la mujer al trabajo, la presencia creciente de población inmigrante en nuestro país, las operaciones urbanísticas que crean nuevos núcleos de población o provocan traslados de ésta de un lugar a otro, son circunstancias, entre otras, que exigen la previsión de medios y recursos educativos necesarios para atender las repercusiones que, sin duda, se hacen ya notar en las aulas.

Cuando la previsión y la planificación no son las idóneas comienzan a surgir problemas en la prestación del servicio educativo manifestados en la carencia de plazas escolares en determinadas zonas; en la escolarización de alumnos en centros que no cumplen los mínimos requisitos o padecen deficiencias constructivas notorias o, incluso, en aulas prefabricados instalados con vocación transitoria y que acaban siendo una solución permanente. También los problemas de previsión y planificación dan lugar a una irregular distribución del alumnado con necesidades educativas especiales y, particularmente, como viene denunciando desde hace tiempo esta Institución, del alumnado procedente de familias de origen inmigrante que se escolariza mayoritariamente en determinados centros, generalmente de titularidad pública, provocando así desequilibrios en la composición de la población escolar y disfunciones educativas.

Un asunto que preocupa desde hace años al Defensor del Pueblo es el relacionado con la violencia escolar. Por eso mismo, se elaboró un estudio monográfico sobre esta materia, que trataba del maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria. Por aquel entonces, sucedió lo que también está ocurriendo en estos momentos. Las noticias aparecidas en los medios aconsejaron la elaboración del citado estudio y actualmente la manifestación de nuevos casos de violencia de diversos tipos en los centros escolares, entre los que destaca el sucedido en un centro de Hondarribia, Fuenterrabía, que desembocó en el suicidio de un adolescente, nos hace reparar de nuevo en este problema.

Quizá sea momento adecuado para revisar aquel trabajo y analizar otra vez la situación escolar desde esta perspectiva de la violencia. Entretanto, siguen estando vigentes las recomendaciones derivadas de nuestro estudio, entre las que destacan las dirigidas a las administraciones competentes para estimular su activa participación en la detección, planificación de medios, formación del profesorado e intervención inmediata y eficaz cuando se tengan las primeras noticias de episodios similares.

Teniendo presente que con un sistema educativo deficiente perdemos todos y que con una educación adecuada todos ganamos, voy a finalizar esta presentación con el asunto de la televisión-«basura», con el que cerré también la comparecencia del ejercicio precedente.

Me satisface el hecho de que aquella llamada de atención diera lugar a una espontánea adhesión por parte de distintas personas pertenecientes a diversos sectores sociales, y a la adopción de una serie de iniciativas mediante las cuáles se está intentando afrontar el problema. Desde el mismo Gobierno, se promovió una ronda de contactos con representantes de las cadenas nacionales de televisión que llevaron a la firma de un «Acuerdo para el fomento de la autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia.»

El Acuerdo establece un sistema de control y seguimiento en relación con la programación en horarios en los que es presumible una mayor presencia de público infantil, con la finalidad de respetar los límites establecidos por la normativa vigente. Comprendo que la programación y la publicidad en televisión no son aspectos que puedan alterarse de un día para otro. Entiendo, por tanto, que el plazo transcurrido desde que se alcanzó el Acuerdo impide efectuar una valoración global. En mi apreciación personal, creo que las cadenas de titularidad pública están mostrando un mayor celo en su cumplimiento que las empresas privadas, pero quiero pensar que ello se debe a los compromisos de programación apuntados.

En cualquier caso, las autoridades públicas competentes y la propia Comisión Mixta de seguimiento creada por el Acuerdo citado, en tanto no se proceda a la constitución del Consejo de lo Audiovisual, recomendado por un grupo de expertos que recientemente ha informado sobre el asunto, deben asumir plenamente su responsabilidad y exigir, como mínimo, el cumplimiento riguroso de los límites a la libertad de expresión y de comunicación que impone la obligada protección de la juventud y la infancia.

Y con esto acabo, señorías. Pueden tener la completa seguridad de que todos los asuntos objeto del Informe presentado, así como todos los que puedan ser objeto del análisis y de la actuación de la Institución del Defensor del Pueblo, serán tratados siempre con el rigor y la dedicación que merecen los niveles de confianza que han depositado en nosotros los ciudadanos españoles. (*Aplausos.*)

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señoría.

Turno de portavoces.

Por el Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra la senadora López Aulestia.

La señora **LÓPEZ AULESTIA**: Gracias, señor presidente.

Señor Defensor del Pueblo, señorías, vaya por delante mi respeto personal, y también el de la formación política de Izquierda Unida que represento en este Senado, por la institución del Defensor del Pueblo.

En la anterior comparecencia del señor Defensor del Pueblo ante el Senado para presentar la Memoria del ejercicio 2003 puse de manifiesto que intuía cierto agotamiento en el modelo que él representaba y que, por ello, consideraba que era preciso un relanzamiento y una revitalización de esta Institución para cumplir los objetivos que tenía o, al menos, en algún momento se había marcado. Prueba de que el agota-

miento es real es que, al preparar mi intervención esta mañana, me he sorprendido al darme cuenta de que me veía obligada a decir las mismas cosas que dije hace un año, lo cual significa que su Informe viene a recoger las mismas cosas que hace un año.

Del Informe que hoy nos ha leído se desprenden los mismos o parecidos datos que del anterior. Enumero algunos para que vean, si repasan mi intervención del año pasado, que recogía exactamente lo mismo.

En su informe hay demasiadas quejas no admitidas y muchas desestimadas, pero seguimos sin saber muy bien qué trabajos de comprobación se llevan a cabo para desestimarlas. Sorprende que la mayoría de las quejas sean de Madrid, de ahí que suela decirse que es un Defensor del Pueblo muy madrileño. Pero sorprende aún más que las quejas procedentes de lugares como Ceuta y Melilla sean menos numerosas, máxime si tenemos en cuenta que son zonas de alta conflictividad donde se producen circunstancias altamente inquietantes, por lo que cabría esperar la presentación de muchas más quejas ante el Defensor del Pueblo.

La mayoría de las quejas pertenecen a hombres, lo que también sorprende en una sociedad como la nuestra, donde la mujer se encuentra discriminada en muchos sentidos, por ejemplo en el trabajo. De hecho, quiero constatar que a un problema que ha llegado a adquirir dimensiones de alarma social, como es la violencia de género, se dedican solamente cinco páginas.

Por otra parte, existe poca relación con los defensores del pueblo de las distintas comunidades autónomas y los trámites para la realización de las quejas son muy largos. Consideramos que hay una actuación muy pobre en relación con el grave problema de la vivienda, y no hace falta recordar que es un derecho reconocido en nuestra Constitución.

El lado positivo, tengo que decirlo, es que apreciamos que se realiza un buen trabajo en relación con la protección del medio ambiente, en concreto con la catástrofe del «Prestige». Una actitud como la mantenida por el Defensor del Pueblo en este caso puede contribuir a que catástrofes de estas características no ocurran nunca jamás. Es pobre, sin embargo, con el accidente del Yak-42 y nos parece un poco sorprendente que un suceso que motivó un número importante de quejas haya tenido una respuesta tan tibia por parte del Defensor del Pueblo.

En algunos aspectos creo que hay una importante falta de objetividad. Digo esto porque soy una senadora vasca y, al leer las páginas que se dedican al conflicto vasco, creo apreciar una actitud manifiestamente tendenciosa. Si bien es algo que, desde el punto de vista humano, puede entenderse, porque todos podemos tener nuestros prejuicios, ideas y agravios, una alta institución como la que representa el Defensor del Pueblo debe hacer un esfuerzo de alejamiento y de objetividad que no apreció en este Informe.

Para concluir, le digo lo mismo que hace un año: es un informe excesivamente autocomplaciente y no voy a decir que poco autocrítico, porque lo que debo decir es nula-mente autocrítico. Vuelvo al principio: considero que la institución que usted representa está necesitada de un re-

lanzamiento, de una revitalización que le lleve a cumplir el papel importante que le tiene asignado esta sociedad, papel que esta institución sí cumple en otros países, los que se llaman de nuestro entorno, y que en este caso concreto sí pueden servirnos de ejemplo y de modelo.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señoría.

Por el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalicón Canaria, tiene la palabra el senador Melchior.

El señor **MELCHIOR NAVARRO**: Gracias, presidente.

Seré muy breve, simplemente quiero agradecer al Defensor del Pueblo el exhaustivo Informe correspondiente al año 2004. Esperamos que en lo sucesivo las quejas, fundamentalmente de la población varonil, en nuestra tierra vayan disminuyendo, así como los motivos de esas quejas, que se refieren básicamente al trato que reciben los inmigrantes.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señoría.

Por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, tiene la palabra el senador Macias.

El señor **MACIAS I ARAU**: Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar, como es lógico, debo agradecer la presencia del Defensor del Pueblo, su trabajo durante todo este año y sus explicaciones ante esta Cámara.

Nuestro grupo desde siempre ha creído que el trabajo del Defensor del Pueblo debía hacerse con el máximo respeto hacia sus homólogos autonómicos, y en esto que uno dice y a veces es puesto en tela de juicio las estadísticas le dan la razón: decía la senadora López Aulestia, con mucho tino, que parecía el Defensor del Pueblo de Madrid. Lógicamente, porque al ciudadano de Madrid le es fácil acceder a este Defensor del Pueblo, mientras que al ciudadano de Barcelona, de Girona, de Lleida o de Reus le es fácil acceder al Síndic de Greuges de Cataluña, y me imagino que lo mismo pasa en otros casos. Por tanto, nosotros siempre hemos planteado la necesidad de esta proximidad del Defensor, proximidad no sólo geográfica, sino también mental, en el sentido de que el Defensor del Pueblo se sienta cercano a todas aquellas personas que lo puedan necesitar. En este extremo —tal y como han hecho mis antecesores en ésta y en la otra Cámara—, cabe reiterar una vez más la necesidad de la máxima colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges de Cataluña, que, por otra parte, ha sido una institución ampliamente prestigiada y ha trabajado en la recogida, análisis y resolución de múltiples problemáticas de muchos ciudadanos. Este es un ejemplo a seguir y, por tanto, invito al Defensor del Pueblo a copiar, en el buen sentido de la palabra, muchas de las actitudes de la «sindicatura de greuges» de Cataluña.

Pasando a otras cuestiones, se ha planteado un tema que da lugar a un número significativo de quejas, pero que seguramente da lugar a un número más significativo de no quejas, que es la población en

situaciones de dependencia. A nuestro grupo es uno de los temas que le preocupa más y aquí habría que buscar una labor más proactiva de la propia institución, puesto que nos parece que el Defensor del Pueblo muchas veces es simplemente una ventanilla que acoge quejas —si vienen bien, si no vienen incluso mejor—, pero en casos de personas que son tan dependientes, a las que incluso les cuesta quejarse de dependencia, debe tener una labor proactiva a través de estudios, a través de todo tipo de actuaciones para que esta parte de nuestra sociedad más desfavorecida —y a la que hasta ahora todos le hemos dado bastante la espalda— al menos sienta próxima la institución de quien decimos constitucionalmente que es su Defensor. Me parece que esta es una acotación obligada y yo desearía que en el próximo Informe del Defensor del Pueblo se incluyeran algunas medidas proactivas, saliendo a la calle para hacer estudios y prospecciones. Debemos acercarnos a esta parte de la población que, aunque se queje poco, incluye a un porcentaje muy significativo de personas que debería quejarse de su situación y de la atención que recibe desde las instituciones del Estado. El Defensor del Pueblo debe ser la primera institución en preocuparse de estas situaciones.

Nadas más, señor presidente.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señoría.

Por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, tiene la palabra el senador Maqueda.

El señor **MAQUEDA LAFUENTE**: Muchas gracias, señor presidente.

«Arratsalde on danori».

Quiero dar las gracias y la bienvenida al Defensor del Pueblo y al equipo que le acompaña habitualmente en la Comisión y en el Pleno para la presentación de su Informe.

Tal y como dijimos el otro día en la comisión, la institución del Defensor del Pueblo ha llevado a cabo un trabajo importante, pues se han incrementado un 67 por ciento las quejas recibidas en el año 2004 en relación con el año anterior, que fueron 28.990. Esto supone un importante trabajo, tanto del Defensor como del resto del equipo.

Quisiéramos destacar la mejora que se ha producido en la supervisión de las administraciones, aunque no todo haya sido para bien. Hay temas que preocupan mucho a los ciudadanos—qué duda cabe que la figura del Defensor interesa a la sociedad—, y uno de ellos —como recoge el Informe— es el aumento del acoso psicológico en los puestos de trabajo, el denominado «mobbing», así como el acoso que recientemente se está produciendo en centros escolares, aunque no se recoja en dicho Informe. Por ello, nos parece interesante todo lo que tiene que ver con las medidas preventivas que se puedan ir tomando.

Nos preocupa también el incremento de casos relacionados con la seguridad pública, así como con la población reclusa y algunos casos puntuales a los que hace referencia en el Informe, como el estudio de las consecuencias del Yakolev-42.

Quisiéramos destacar la labor que se ha realizado en asuntos tales como las dilaciones en procedimientos judi-

ciales, todos los que tienen que ver con la violencia doméstica, cada día más importante por desgracia en nuestra sociedad, y aquellos relacionados con la defensa de los menores, tanto en televisión como en determinados contenidos de Internet, etcétera.

Otro aspecto importante del Informe que a nosotros nos llamó la atención, tal y como le dijimos en la comisión, es el referido a los presos españoles en el extranjero. Estamos en una situación complicada y tendremos que seguir trabajando en esa línea. Hoy mismo se hará una declaración en esta Cámara en relación con un preso vasco en Filipinas.

También se han recogido quejas en temas como el medio ambiente, el urbanismo, la vivienda, la sanidad, las modificaciones en materia de extranjería, la protección de las personas mayores, las pensiones y el derecho de los ciudadanos a una educación de calidad, tema por el que se han recogido 9.000 quejas en el informe del año 2004.

Nos preocupa muy seriamente el elevado grado de incumplimiento que se ha dado en diferentes administraciones públicas a los requerimientos del Defensor del Pueblo y de su equipo. Es preocupante, como le decíamos el otro día en el Congreso de los Diputados, que en el Informe se recojan datos concretos de órganos del Gobierno del Estado, como el Ministerio de Fomento, que aparece de manera repetida, o el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por otro lado, se están produciendo dilaciones importantes en los órganos judiciales que deben ser resueltas inmediatamente, aunque nos consta que ya se está trabajando en esta línea. A nuestro modo de ver, esta situación debería obligar a una reorganización en la Justicia y, en algunos casos, a tomar iniciativas que vayan más allá de lo que se está haciendo.

Un sexto aspecto es el que se refiere al bilingüismo. En el Informe se recogen quejas concretas de comunidades autónomas como Baleares, Cataluña y Galicia, pero no se hace referencia a otras que, desde nuestro punto de vista, deben tener un mayor peso en todo lo relativo a la discriminación en el uso de los idiomas propios.

Además, nos ha sorprendido que no se haya mencionado la falta de puesta en marcha de las recomendaciones que han hecho algunos organismos internacionales al Gobierno español. Me estoy refiriendo, en concreto, al informe que presentó en el año 2004 y las recomendaciones del Relator Especial contra la Tortura de las Naciones Unidas.

Mi grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados mencionó nuestro agradecimiento por el hecho de que el Informe se haya limitado a aspectos exclusivamente de su competencia, olvidando el aspecto político que en algunos casos se había incluido; por ejemplo, en el Informe del año anterior.

En otro orden de cosas, como hemos mencionado en varias ocasiones en sus comparecencias en las comisiones y también acaba de citar mi compañero del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, consideramos que es importante realizar una labor de coordinación con el resto de los defensores del pueblo. Desde el punto de vista de mi grupo parlamentario las administraciones públi-

cas deben ahorrar recursos y, por ello, es importante la coordinación con las administraciones autonómicas, por lo menos en el caso de aquellas que tienen defensores del pueblo propios; mientras que en aquellas otras en las que no se ha creado esta figura, entendemos la labor total del Defensor del Pueblo del Estado. En este sentido, nos parece interesante esa coordinación en aspectos concretos, como los relativos a los ayuntamientos.

Somos conscientes de que los trabajos que se dictan desde el Gabinete del Defensor del Pueblo generan interés en la ciudadanía. No hay nada más que observar las diferentes publicaciones o páginas web para descubrir que la sociedad está preocupada con aspectos muy variados. Por citar alguno, mencionaré aquellos que tienen que ver con la seguridad de las antenas móviles; en el caso concreto de Euskadi, con las deficiencias en la atención sociosanitaria de los mayores y dependientes; y, además, algo que es cada día más importante en el Estado español, la precaria escolarización de la población inmigrante.

Por todo ello, consideramos que es importante la labor que se viene haciendo, que hay que profundizar en la misma y le animamos a mantener y ahondar en sus contactos con los defensores del pueblo de las comunidades autónomas y con sus homólogos a nivel internacional, como viene haciendo en la actualidad. Pensamos que será de gran ayuda tanto para las relaciones en su trabajo como para el conjunto de los ciudadanos.

Termino felicitándole a usted, y a todo su equipo, por la labor que han realizado durante el presente ejercicio; les animamos a seguir con esta importante tarea y, tal y como le decía en la comisión, sabe que siempre va a contar con la colaboración y el apoyo que precise del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos.

Nada más y muchas gracias.
«Eskerrik asko».

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señoría.

Por el Grupo Parlamentario de Entesa Catalana de Progrés, tiene la palabra el senador Batlle.

El señor **BATLLE FARRÁN**: Gracias, señor presidente.

En nombre de Entesa Catalana de Progrés, quiero sumarme a la bienvenida al señor defensor del pueblo y a todos aquellos adjuntos y miembros de su equipo que le acompañan, así como agradecer la elaboración de un trabajo complejo, extenso, entendible y, sobre todo, bien articulado, lo que ayuda mucho a entenderlo a todos aquellos que no somos expertos ni estamos familiarizados con los temas jurídicos o legislativos.

De la lectura de este Informe se desprende que es el fiel reflejo de lo que la sociedad vive, de lo que a la sociedad le preocupa. Aquellos ciudadanos que por las razones que sean ven vulnerados sus derechos constitucionales acuden a la institución que consideran próxima, sensible y eficaz.

El Informe objeto de debate actúa como un termómetro que nos indica que la fiebre no ha bajado, que nuestra salud democrática no es la deseable, más allá del aumento o de la disminución —por cierto, este año, aumento— del

número de quejas. Subyacen una serie de problemas endémicos, crónicos que, aun coincidiendo con que en algunos casos se ha avanzado y se han producido situaciones más favorables, las observaciones del Informe hacen ver que las sugerencias y recomendaciones de años anteriores no han surtido el efecto deseado, probablemente porque no todas han sido atendidas en la medida de lo posible. Justo es reconocer que han mejorado los niveles de gestión de los problemas y las causas que los originan, pero, en algunos casos, éstos rebrotan, aparecen de nuevo y puede que con algunas variantes que hacen más difícil su incorporación.

Agrupadas las quejas por sectores, la inmigración, la Administración de Justicia, la Educación y la Sanidad, siguen representando el gran volumen de las preocupaciones ciudadanas. Justo es reconocer que hemos mejorado, pero justo es reconocer también que la inmigración se percibe como una asignatura pendiente aunque, eso sí, con una puerta abierta a la esperanza como consecuencia del proceso de regularización abierto por el Gobierno hace unos meses, y que hace solo unos días que se ha cerrado.

El Informe que hoy analizamos pone en evidencia el gran déficit de la Administración de Justicia y la deuda que para con la sociedad tiene el conjunto de los poderes públicos. La Justicia es menos justicia —lo decía hace un momento el señor Defensor— si no es próxima y no es rápida, y cabe esperar, pues, que la repercusión de las recomendaciones que se desprenden de este Informe en cuanto a las medidas relativas al incremento de plantillas y a los medios materiales en su conjunto pueda hacerlas más llevaderas.

Estamos seguros de que si se siguen las recomendaciones de estabilidad, flexibilidad y previsión que el Informe pone de manifiesto y que deberían ser de obligado cumplimiento por parte de las autoridades educativas para dar una respuesta positiva al cada día más habitual problema de la incorporación de la mujer al mercado laboral, a la creciente incorporación de alumnos de origen inmigrante o a la necesaria planificación en la construcción de nuevos centros en nuevos barrios de grandes ciudades que generan nuevos alumnos de distintos niveles de enseñanza, si esas recomendaciones o esas sugerencias se siguen al pie de la letra, ese nivel de quejas tiene que decrecer en los próximos años. Como la creciente demanda de servicios asistenciales de calidad y del sistema público de salud comportan necesariamente la atención del Gobierno, las mejoras en la reducción de las listas de espera o en la todavía insuficiente atención a los enfermos mentales hacen cada día más necesaria esa ley, por otra parte anunciada, que deberá aprobarse en esta legislatura y aplicarse cuanto antes mejor esa llamada ley de la dependencia, que debe ayudar, y mucho, a las familias con alguno de sus miembros en esta situación, no sólo por la carga económica que representa sino también por los problemas de movilidad que supone para la unidad familiar.

En su exposición de esta tarde, el Defensor ha querido recordarnos algo que viene persistiendo de forma crónica también en los informes de años anteriores. Me estoy refiriendo a la gran cantidad de quejas

detectadas en lo referente a las pruebas de acceso a la Función pública. Es, por tanto, condición indispensable que se reglamente de alguna forma para que esto no siga sucediendo.

En los informes de los últimos años se observa claramente un número creciente de quejas relacionadas con aspectos medioambientales, por otra parte, fruto de la lógica conciencia medioambiental que vamos asumiendo con el transcurso del tiempo. Especial incidencia hace en lo referente a los procesos de las nuevas urbanizaciones, que alcanzan en algunos casos cotas de insostenibilidad muy preocupantes.

En definitiva, este Informe —lo era también el de los años anteriores— sigue siendo un buen documento, sobre todo para que los diferentes grupos políticos, e incluso el Gobierno, quizá especialmente el Gobierno, emprenda las medidas legislativas que permitan corregir las deficiencias que originan esas quejas y reducirlas al mínimo posible.

Será difícil llegar al tópico de que viviéramos en una sociedad idílica en la cual la figura del Defensor del Pueblo no fuera necesaria, entre otras cosas porque hay que compaginar siempre intereses contrapuestos. Voy a citar sólo un par de ejemplos que me han llamado mucho la atención en la lectura del Informe. Uno hace referencia a un colectivo ciudadano de un determinado municipio que expresa sus quejas en cuanto al peligro que representan las pinturas de los pasos de peatones por lo deslizantes que son los días que hay lluvia, y un colectivo de la misma ciudad expresa sus quejas cuando con el paso del tiempo, y por falta de mantenimiento, esas rayas de los pasos de peatones no se identifican lo suficiente; o lo contradictorias que son las demandas por falta de energía por parte de las diferentes empresas que necesitan ser competitivas en unos mercados cada día más abiertos, con las posiciones de los movimientos proteccionistas, posiciones y oposiciones que se hacen al paso por el territorio de las líneas de alta tensión. En fin, lo idílico no existe, hay que ir mejorando, hay que seguir trabajando, hay que tomar iniciativas y, señor Defensor, adjuntos que le acompañan, nuestro grupo se pone a su disposición para lo que ustedes crean conveniente.

Nada más y muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señoría.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el senador Salvador.

El señor **SALVADOR GARCÍA**: Muchas gracias, señor presidente.

Defensor del Pueblo, señorías, al comienzo de mi intervención no puedo dejar de acordarme de mi compañero, Pedro Santorromán Lacambra. Mis primeras palabras tienen que ser para dedicarle un humilde homenaje, ya que tengo la oportunidad de dirigirme a sus señorías desde este atril. Pedro, como buen aragonés, era tan bueno y noble como callado; cada vez que te cruzabas con él recibías una mirada limpia, una sonrisa tranquilizadora y a veces un apretón en tu brazo, todo ello para indicarte que le caías bien, como creo que él a todos nosotros. El año pasado nos dejó también otro compañero, en este caso del Partido Po-

pular, la semana pasada esta Cámara aplaudió con emoción la vuelta a la misma de quien ya forma parte de su paisaje, nuestro querido Juanjo Laborda. Pero ésta no es sólo la Cámara de representación territorial que pretendemos, es también un mosaico de vida, un lugar en donde convivimos gente de todos los territorios y de todas las ideologías y hoy ya hasta de todas las edades. Este Senado también es fuente de vida, como la que ha alumbrado recientemente nuestra compañera, la senadora Basilia.

Sé que esta parte de la intervención no forma parte del punto del orden del día en el que me toca intervenir, pero sí quiero que sea una llamada de atención a todos nosotros para que cada vez que contrastemos puntos de vista diferentes, como lo son nuestros partidos, antes de atacarnos y, en ocasiones, de dedicarnos lindezas no propias de lo que representamos, pensemos que en el fondo nos une algo mucho más importante y que está por encima de cualquier otra consideración: todos somos personas.

Nuestro mejor homenaje a Pedro Santorromán y al resto de compañeros y compañeras que formaron parte un día del Senado, y que ya no están entre nosotros, es que nuestro trabajo diario y, sobre todo, la forma de relacionarnos, les permita sentirse orgullosos de haber formado parte de esta Cámara, en la que permanecerán siempre en nuestro recuerdo. Disculpe, señor presidente, pero, sinceramente, creo que me sentía en la obligación de hacerlo.

Señor defensor del pueblo, hace unos meses, el 19 de octubre de 2004, le dije al analizar su Informe del año 2003 —parafraseando a Carlinhos Brown—, que no le íbamos a dar ningún premio por ayudar a la gente, ya que eso formaba parte del compromiso de lo que usted como Defensor del Pueblo representa, pero que mi grupo parlamentario sí le daría el reconocimiento expreso a su labor: Reconocimiento que ahora quiero reiterar y hacerlo extensivo, también, a sus adjuntos y al resto del equipo que le acompaña; profesionales convencidos que tan buena función realizan para que la institución mantenga y mejore sus cotas de credibilidad. También le dije que ese Informe demostraba lo mucho y bien que se había trabajado. Destaqué su rigor, su seriedad. Y le manifesté que estaba seguro de que su espíritu perfeccionista le haría aspirar a superar el listón de la eficacia un poquito más.

Visto el trabajo realizado un año después, debo manifestar mi satisfacción por que haya mantenido una línea ascendente, no conformista. Capaz de generar opinión pública para intentar solucionar o poner el foco de la atención pública en problemas, como lo fue el de la telebasura, especialmente en horario infantil, inquietud que mi grupo parlamentario y el Gobierno ya compartían con usted. Hoy siete meses más tarde, algo se ha avanzado, especialmente en las televisiones públicas, pero como usted ha reconocido ante los grupos parlamentarios de esta Cámara, este Gobierno no cejará hasta que las televisiones privadas lo hagan también. Es cierto que la disciplina en la autorregulación es algo que cuesta su tiempo, especialmente por los compromisos contraídos por las cadenas, pero, afortunadamente, con fecha de caducidad. Lo que sí le garantizo es que el Gobierno estará expectante, vigilante, para que esto ocurra.

Su trabajo es como esa especie de voz de la conciencia del Gobierno, es usted nuestro Pepito Grillo, por lo que haremos bien en hacer caso de sus propuestas. Unas propuestas realizadas siempre desde la óptica de la defensa de los intereses de los menos favorecidos. Nuestro Gobierno no quiere ser como esas administraciones incumplidoras que ponen un feo borrón en su historial de prestatarias de servicios públicos. Es más, lo censuramos y les conminamos a que colaboren con su mejor voluntad. Nos alegramos, por tanto, de que la Secretaría de Estado de Infraestructuras esté en buena disposición de colaboración con usted, como es su obligación. El día de hoy sería uno de los más bonitos de nuestro trabajo político, si estuviésemos sentados todos los que habitualmente lo hacemos en nuestro sitio, no echo de menos a los no habituales porque seguramente tendrán cosas más importantes que hacer.

A las estadísticas sobre el número de quejas presentadas y el detalle de si son individuales, de oficio o colectivas, sin son más hombres o mujeres quienes las presentan, o en qué porcentaje se realizan por comunidades autónomas, este humilde portavoz les dedicará el tiempo justo. No hay nada que se salga de lo normal, si acaso, la necesidad de que hombres y mujeres converjan en el desarrollo de sus derechos. Globalmente ha aumentado el número de las quejas, usted ha dado sus causas, pero en cualquier caso lo importante, mientras no se salga de lo normal, no es el número de quejas, sino el caso que hagamos de ellas, la justicia y la rapidez con que sean tratadas, para restituir en su plenitud aquellos derechos que hubiesen quedado disminuidos por acción u omisión. Si acaso, llama la atención que el 41 por ciento de las quejas proceda de la Comunidad de Madrid. Me imagino que en las comunidades más pobladas de España utilizarán más la figura de los defensores autonómicos.

Me congratulo con usted del mayor uso de Internet, lo que, sin duda, facilita su accesibilidad a la ciudadanía. Me preocupa mucho más, y pienso que a todos los presentes, su análisis por políticas, su radiografía, su diagnóstico social, para que como buenos médicos preventivos, si procede, o cirujanos, si se precisa, acometamos las acciones que consigan corregir en el menor tiempo posible los errores detectados.

Acertado es su diagnóstico sobre la sensación de falta de confianza de buena parte de la ciudadanía cuando accede muchas veces a oposiciones públicas. Sin ir más lejos, en la Oficina Virtual de Atención a la Ciudadanía, que como parlamentario he puesto en marcha en Internet, la primera queja colectiva —realizada por 42 opositores de toda España— tenía que ver con la escasa información y la denuncia de falta de transparencia en una oposición del Estado. Este humilde servidor con su intermediación consiguió que les llegase la información que varios miles de opositores estaban demandando. Por tanto, no era un problema de mala fe, sino de fluidez de la comunicación. Este hecho corrió después por la red, hasta el portal Opositores.com, donde, señorías, me gustaría que vieses las palabras de agradecimiento y, a la vez, de sorpresa de muchos de esos opositores y opositoras. Algo que no me enorgullece, pues preferiría que lo considerasen como normal en su re-

lación con la Administración y la clase política. No parece mala su propuesta de elaborar una especie de código de buenas prácticas o estatuto del opositor; que usted con acierto ha reclamado.

También nos parece oportuna su denuncia pública sobre el «mobbing», esa lacra muchas veces incomprendida por quien no ha tenido que sufrirla pero que forma parte de la realidad cotidiana de buena parte de la clase trabajadora y que, por tanto, debemos esforzarnos en combatir, regulándola con mecanismos.

Queremos felicitarle por su actuación en los días posteriores al 11-M, y aprovecho este momento para manifestar nuestra más unánime repulsa a cualquier práctica de terrorismo, poniéndonos siempre del lado de las víctimas, algo que también compartimos con todos los partidos de esta Cámara.

Su análisis de la situación penitenciaria demuestra la necesidad de una mayor dotación de medios y recursos por parte de la Administración dado el aumento de la población reclusa en el último año, necesidad que sin duda continuará en el futuro debido precisamente a los cambios legislativos. El cumplimiento íntegro de las penas, la modificación de la libertad provisional en las leyes de enjuiciamiento criminal, la puesta en marcha de los juicios rápidos, así como las actuaciones en materia de violencia de género, mal endémico de nuestra sociedad al que después me referiré, marcan esa tendencia, que deberá llevar aparejadas otra serie de medidas para que no provoquen disfuncionalidades no deseadas.

De acuerdo también en sus reiteradas recomendaciones —llevamos así ya muchos años— con relación a que la Justicia debe ser ágil y sin dilaciones indebidas, como determina el artículo 24.2 de nuestra Constitución. Todos debemos ayudar para conseguir este objetivo, pero corresponde al Gobierno la responsabilidad de marcarlo como prioritario, algo que me consta, señorías, es así.

Especial sensibilidad tenemos que mostrar, a la par que indignación por esa sangría integrista de esa nueva forma de terrorismo que es el entendimiento de las relaciones personales como una manera de sometimiento psicológico que, si no es aceptado, conlleva la coacción física. Hemos aprobado una ley integral contra la violencia doméstica, pero debemos agilizar su desarrollo y perfeccionar sus consecuencias. Este es un problema de toda la sociedad y nadie debe permanecer al margen. Nos jugamos la dignidad del ser humano en el empeño.

Los nuevos problemas originados por el oportunismo de ciertos operadores de telefonía, comunicaciones e Internet, sus denuncias en materia medioambiental, sobre el urbanismo, la vivienda, la sanidad, la necesidad de la historia clínica informatizada, la educación y sus reformas, con especial mención a la inmigración en su verdadera dimensión social y humana, así como el resto del informe, son ideas que compartimos y materias que sinceramente intentaremos mejorar; no sólo por ser nuestra obligación sino por creer firmemente en ello.

Para terminar, se hace referencia a las personas discapacitadas y a nuestros mayores, no ya porque nuestra pirámide de población se esté invirtiendo y lo

necesitemos egoístamente, sino porque es de bien nacidos ser agradecidos. La futura ley para mejorar las condiciones de vida de las personas discapacitadas será una verdadera prioridad de nuestro Gobierno y dotar a nuestros mayores de todo aquello que necesitan es tratarlos como a todos nos gustaría que nos tratasen nuestros propios hijos.

Decía María Zambrano que los hombres, antes de hacer las cosas, las sueñan. Señorías, señor defensor del pueblo, les invito a soñar conmigo por un mundo mejor.

Gracias, presidente. Gracias, Pedro. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Socialista.)*

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señoría.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la senadora Contreras.

La señora **CONTRERAS OLMEDO**: Gracias, señor presidente.

Señor defensor del pueblo, señorías, quiero que mis primeras palabras desde esta tribuna, al igual que han hecho los portavoces que me han precedido en el uso de la palabra, sean de agradecimiento al señor Múgica, a la señora Cava de Llano y al señor Aguilar; sus adjuntos, así como al resto del equipo técnico, que han tenido la amabilidad de acompañarnos esta tarde.

Este Informe, que ya otros portavoces también han mencionado extensamente, abarca todos los temas de actualidad de nuestro país, por los que los españoles se han sentido preocupados durante el pasado año, 2004. Para nuestro grupo es una satisfacción, una vez estudiado este denso y riguroso Informe y después de haber escuchado al defensor del pueblo, comprobar cómo la Institución que representa cumple, desde la objetividad, la independencia y la rigurosidad, con las funciones perseguidas en su creación, siendo este un modelo de atención personalizada, ágil y gratuita, y el crecimiento de su demanda denota que el sistema no está agotado, a diferencia de lo apuntado por la portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, senadora López Aulestia.

Es de agradecer, sin duda alguna, el realismo, claridad y contundencia con los que en esta Cámara nos ha acercado a lo cotidiano, a los que preocupa a los españoles, al día a día, a diferencia de esos discursos doctrinales, alejados de la realidad del momento, que se producen aquí y que padecemos todos nosotros. Vaya por delante que el Grupo Parlamentario Popular valora muy positivamente este denso Informe, razón por la que no va a entrar en cifras ni datos estadísticos porque estima más conveniente valorar algunas de las actuaciones que en él se apuntan.

A pesar de la frialdad de las cifras, alguna de ellas no pueden dejarnos fríos. Por ejemplo, el incremento de las quejas presentadas respecto al año 2003, cifrado en un 67 por ciento. No podemos pasar por alto esas casi 29.000 quejas, que tienen que hacernos reflexionar. No obstante, se trata de un dato que, como los resultados electorales, se presta a diversas interpretaciones. Por nuestra parte, no vamos a caer en la demagogia fácil —ya lo dijimos durante la presentación del Informe en la Comisión Mixta— que apuntaba de forma velada en la intervención de la señora

portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Nosotros no vamos a decir que se produjo un deterioro de los servicios prestados por la Administración Pública el pasado año, o un deterioro de la sociedad del bienestar coincidiendo con el cambio de Gobierno a principios de 2004; no vamos a decir nada de eso. Sin ningún género de duda, los ciudadanos valoran y conocen cada vez más la Institución, y quizá parte del incremento de las quejas se deba a la posibilidad de presentarlas por Internet; sin embargo, no podemos quedarnos en esto. La Institución tiene más prestigio, es cierto, y es más conocida: es verdad; pero estas no son todas las razones. Si nos quedáramos en ellas y el año próximo disminuyera el número de quejas, podríamos caer en la tentación de deducir que España funciona correctamente. En definitiva, estos vaivenes y fluctuaciones denotan la normalidad democrática de nuestro país, que reacciona ante hechos puntuales, independientemente de quienes gestionen la Administración.

Como en años anteriores, las mujeres son las que han presentado menor número de quejas. Y se repite igualmente la procedencia geográfica de éstas, pues coincide con las comunidades autónomas más pobladas: Madrid, Andalucía, Cataluña y Valencia. Es destacable también que se ha rechazado aproximadamente el 58 por ciento de ellas, con las siguientes justificaciones: por no existir irregularidades administrativas o no observarse actuaciones inadecuadas de los poderes del Estado, o porque haya recaído sentencia firme del tribunal correspondiente; sobran, pues, los comentarios: se había puesto en duda la pertinencia de tan elevado número de quejas.

De los apartados del Informe dedicados a las diferentes áreas de la Administración, voy a referirme a algunos de ellos empezando por el que se refiere a la Función Pública y el empleo. A nuestro grupo le preocupa mucho lo que ha dicho el Defensor del Pueblo sobre las oposiciones para ingresar en cualquiera de las administraciones —General del Estado, Autónoma o Local—: cada vez se vulneran más los principios de igualdad, mérito y capacidad. Las administraciones tienen que habilitar las normas necesarias que impidan que se lesionen dichos principios, y también debemos hacerlo nosotros, como representantes legítimos del pueblo. Es conveniente que se apruebe alguna norma que recoja los derechos del opositor.

En cuanto a la Justicia, felicitamos a la Institución del Defensor del Pueblo por sus ya tradicionales visitas a las prisiones españolas para conocer de primera mano la realidad de la población reclusa. Un año más se ha producido un incremento importante del número de internos —un seis por ciento—, debido sin duda alguna al endurecimiento de las leyes penales que la sociedad demandó en su momento; demanda a la que el Parlamento respondió con sensibilidad, legislando sobre el cumplimiento íntegro de las penas, y sobre enjuiciamiento criminal, libertad provisional, juicios rápidos, o endurecimiento del tercer grado. Todas estas medidas han incrementado el número de reclusos, como decía. Por ello, ahora urge pedir a la Administración un esfuerzo mayor, tanto en recursos humanos como materiales, a fin de agilizar la construcción

de nuevos centros penitenciarios que permitan cumplir la privación de libertad en las condiciones necesarias.

Sin abandonar el ámbito de la Justicia, es preciso hacer un llamamiento a lo que parece ser un mal endémico año tras año: el retraso en los procedimientos judiciales, una vulneración grave de los derechos constitucionales de los españoles. No podemos quedarnos callados ni parados viendo cómo, año tras año, en el Informe del Defensor del Pueblo se anota esa dilación de los procedimientos judiciales, sobre todo en el Tribunal Supremo, y más concretamente en la Sala de lo Civil y en la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

No se puede considerar —ya lo han señalado dos portavoces que me han precedido en el uso de la palabra— una justicia como tal si no es rápida. Debe ser ágil y cercana, si no, no puede ser considerada como Justicia. El reconocimiento de este derecho constitucional —recogido en el artículo 24.2 de la Constitución Española y que todas sus señorías conocen, relativo a que todos los españoles tenemos derecho a una justicia sin dilaciones indebidas— implica inmediatamente una obligación ineludible, por parte de los poderes públicos, de estar en condiciones de cumplirla. Supongo que todos los españoles que han acudido al Defensor del Pueblo para quejarse de esa dilación de procedimiento judicial desconocen este artículo de la Constitución. Si hubieran conocido este precepto, habrían acudido al Tribunal Constitucional.

Por ello, señor defensor del pueblo, convendría que a estos ciudadanos, sistemáticamente, se les contestara invitándoles a que acudan a argumentar el artículo 24.2 de la Constitución Española ante los tribunales correspondientes. Es más, habría que informarles del artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que invocaran el precepto constitucional no en primera instancia en el Tribunal Constitucional, sino en los propios tribunales donde tengan abierta la causa, bien sea en el Tribunal Supremo, bien en los tribunales territoriales correspondientes.

Evidentemente, ante este argumento nos podrían acusar de derivar el bloqueo desde el Tribunal Supremo al Tribunal Constitucional, pero ese argumento nos parece desde todo punto de vista intolerable porque, en cualquier caso, estamos diciendo a los ciudadanos: renuncien ustedes a sus derechos constitucionales, a tener una justicia ágil, rápida y sin retrasos ni dilaciones. Por lo tanto, nuestro grupo siente la obligación de hacer esta reflexión, pues nos parecen intolerables estos retrasos en los procedimientos judiciales, que son ya una norma habitual de los informes del defensor del pueblo.

Además, de la lectura profunda del Informe comprobamos cómo el argumento que utiliza el Tribunal Supremo para contestar a la Defensoría es siempre el mismo: defectos estructurales, problemas de personal, problemas materiales, y todos sabemos que el Tribunal Constitucional, en múltiples sentencias, concluye que no se puede argumentar la lentitud de los procedimientos basándose en dificultades de medios materiales o técnicos.

Por ello, queremos llamar la atención de sus señorías sobre la urgente necesidad que tenemos de tomar en serio

este asunto para, desde el Senado, instar a la Administración del Estado a que adopte las medidas necesarias para acometer la reforma de este procedimiento judicial.

Concluyo refiriéndome a lo citado por el defensor del pueblo y por otros portavoces al final de su intervención, apelando a favor de esas personas dependientes, de esa población mayor española que precisa también de una mayor atención —un problema grande que mi grupo quiere resaltar—; personas que dependen de sus hijos, de sus hermanos o de la caridad para poder tener una vejez en serenidad y tranquilidad; personas que demandan un mayor número de residencias públicas, tanto de válidos como de no válidos, para poder finalizar su vida. Se apela en el Informe a esta cuestión para que los representantes públicos —que lo somos— mostremos nuestro apoyo y estímulo frente a este problema de la dependencia.

Señorías, concluyo —y no amenazo con hacerlo, sino que lo voy a practicar— igual que comencé, es decir, agradeciendo al defensor del pueblo, a los adjuntos, a los funcionarios y a todo su equipo técnico el esfuerzo realizado, el magnífico trabajo desarrollado y plasmado en este Informe que hoy se ha presentado ante el Pleno del Senado y que puede calificarse de serio, objetivo, riguroso e independiente. Después de tan espléndido trabajo, ¿por qué poner en duda su continuidad?

Sirvan también mis palabras de estímulo y aliento a esta institución para que continúe vigilando el cumplimiento de los derechos contenidos en nuestra Constitución: el derecho a la libertad, el derecho a la información, el derecho a seguir avanzando en una sociedad democrática y solidaria entre todos sus territorios.

Por todo ello, señorías, nuestro grupo parlamentario apoyará este Informe, así como el trabajo del defensor del pueblo, que redundará en beneficio de todos los españoles sin distinción.

Muchas gracias. (*Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular.*)

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señoría.

