

2 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

Una parte importante del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la formulación de **Recomendaciones** y **Sugerencias** a la Administración, a partir de la tramitación de las queja o de las actuaciones de oficio, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de su decisión al respecto.

En 2015 la institución ha formulado **706 Recomendaciones** y **613 Sugerencias** (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). En los apartados estadísticos del capítulo anterior puede consultarse la distribución de estos datos.

En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe (editado digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de todas las resoluciones, tal y como se encuentran en la web institucional. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración afectada.

En el presente capítulo se destacan algunas de esas resoluciones, sin bien a lo largo de los capítulos de la parte II se hace referencia a muchas de ellas, al tratarse las diferentes materias de supervisión de las administraciones públicas. A continuación, se detallan recomendaciones en tres epígrafes: algunas de las más destacadas, formuladas como resultado del trabajo de tramitación ordinaria de los expedientes; aquellas recomendaciones que han sido formuladas a partir del estudio de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad, y, finalmente, las que han surgido a partir de los estudios monográficos llevados a cabo a lo largo del año.

2.1 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS A PARTIR DE LA TRAMITACIÓN ORDINARIA DE LOS EXPEDIENTES

2.1.1 Justicia

Recomendación de 5 de junio, formulada ante la Secretaría de Estado de Justicia, sobre la reposición del derecho a obtener la nacionalidad española por residencia

a quienes no pudieron realizar el trámite de jura o promesa en el Registro Civil Consular en el período previsto, pese a haberlo solicitado

Hasta la fecha, no se estaba permitiendo que se realizara el trámite de jura o promesa de la nacionalidad española, en los registros civiles consulares, a los ciudadanos extranjeros que ya tenían en su poder la resolución de su concesión. Esta decisión provocaba la pérdida del derecho, al tener un plazo de caducidad. Por ello, se recomendó que se adoptaran las medidas correctoras necesarias para asegurar que se repusiera a los afectados su derecho a obtener la nacionalidad española por residencia.

Recomendación aceptada.

Recomendación de 21 de julio, formulada ante la Dirección General de Política Interior, sobre la adopción de medidas para habilitar un sistema de grabación inmediata en los registros policiales de todas las citas que se otorguen para la presentación de solicitudes de protección internacional

A partir de una queja se pudieron constatar las graves consecuencias derivadas de la demora en las citas para formalizar una demanda de protección internacional ante la administración. La demora en obtención de la cita para formalizar la solicitud de protección, junto a la imposibilidad de la persona extranjera de acreditar su solicitud, dado que en muchos casos la ha obtenido por teléfono, origina que pueda ser conducida a dependencias policiales y ante su situación de irregularidad administrativa se le incoe un expediente de expulsión, con el riesgo de que esta se materialice de manera rápida y con ello se ponga en riesgo la integridad física y psíquica del solicitante. Hay que tener en cuenta que, en muchos supuestos, las expulsiones se producen de manera rápida, al depender en múltiples casos de las facilidades de readmisión por parte del país de origen de los interesados.

Recomendación pendiente de contestación.

Recomendación de 31 de julio, formulada ante la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, sobre el servicio público de asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid

Teniendo en cuenta la evolución de la financiación en asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid, se consideró conveniente recomendar que se adopten las medidas oportunas tendentes al pago en plazo de las cantidades adeudadas a los profesionales, así como también revisar, en la medida de lo posible, los baremos vigentes, a fin de adecuarlos a la realidad actual recuperando su valor de antes de la reducción padecida.

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

Esta **Recomendación** ha sido aceptada. La Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2016 incrementa en un 25,20 % las cuantías asignadas a asistencia jurídica gratuita, con objeto de mejorar los baremos y la gestión.

Recomendación de 5 de noviembre, formulada ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre el fomento de la autorregulación de los medios de comunicación social para la garantía de la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas menores de edad

Como consecuencia del estudio *La escucha del menor, víctima o testigo*, presentado en mayo de 2015 (véase más abajo, epígrafe 2.3), se consideró conveniente recomendar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el fomento de la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada, a fin de preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas menores de edad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

Esta **Recomendación** ha sido aceptada. El presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se refiere en su respuesta al Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, suscrito por las principales televisiones públicas y privadas con anterioridad a la **Recomendación**, comprometiéndose a impulsar su cumplimiento y desarrollo de conformidad con los objetivos de esta.

Recomendación de 30 de noviembre, formulada ante la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, sobre la creación de un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional

Un ciudadano sirio, beneficiario de protección subsidiaria en España, solicitó ayuda para que sus hijas, menores de edad, pudieran acceder a territorio español de una manera segura. En el momento de la petición, el lugar de residencia de sus hijas en Siria estaba sometido a continuos bombardeos. Las menores iban a viajar a Turquía junto a otros familiares, y transcurridos pocos días en dicho país, embarcarían con destino a Grecia, para entrar irregularmente en Europa. Se pudo comprobar que no existe ningún procedimiento para ese tipo de casos urgentes y que se sigue actuando con las mismas herramientas previstas para situaciones muy distintas. La falta de resolución de la petición de extensión impide la concesión de los visados.

Se recomendó a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el

Ministerio del Interior, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar.

Recomendación pendiente de contestación.

2.1.2 Igualdad de trato

Recomendación de 27 de mayo, formulada ante la Real Academia Española de la Lengua, sobre la eliminación en el Diccionario de la Lengua Española de la acepción «trapacería» de la palabra «gitanada», así como de la acepción quinta, «trapacero», de la entrada «gitano»

En el informe del año anterior ya se recogió la petición que había hecho esta institución a la Real Academia de la Lengua Española a fin de que modificara las acepciones del término «gitanada» y «gitano», en la nueva 23ª edición del *Diccionario de la Real Academia*, cosa que hizo parcialmente, aligerando la carga negativa u ofensiva de «trapacería» o «trapacero» como «adjetivo coloquial». Ante la no eliminación de las acepciones discriminatorias de las entradas «gitanada» y «gitano», el Defensor del Pueblo recomendó que se incluyeran las abreviaturas «negativo» y/o «despectivo» en las acepciones de «trapacería» y «trapacero» de las palabras «gitanada» y «gitano», respectivamente.

Recomendación aceptada parcialmente.

2.1.3 Seguridad

Recomendación de 1 de julio, formulada ante la Dirección General de la Policía, sobre colaboración con las autoridades policiales extranjeras para poder compartir los datos de menores, posibles víctimas de trata

Ante la inexistencia de la posibilidad de compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de los menores que se encuentren en paradero desconocido, se consideró necesario subsanar esta carencia para hacer más efectiva la protección de estos menores especialmente vulnerables. Por ello, se recomendó que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata.

Recomendación aceptada.

2.1.4 Centros de privación de libertad

Recomendación de 30 de junio, formulada ante la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre prevención de suicidios en calabozos policiales

Con el fin de mejorar la prevención de suicidios en los calabozos del ámbito competencial del Ministerio del Interior, se consideró conveniente recomendar que se modificase la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad, introduciendo un apartado donde se recojan las normas y directrices que deben seguir los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargados de la custodia de personas detenidas para minimizar el riesgo de que estas incurran en comportamientos autolíticos.

Esta **Recomendación** ha sido aceptada. La Secretaría de Estado se ha comprometido a modificar la Instrucción.

2.1.5 Educación

Recomendación de 9 de octubre, formulada ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre el diseño de un programa educativo específico para los menores que se encuentran en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla

Se constató, por un lado, que en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla se carecía de actividades, así como la inexistencia de espacios seguros para la infancia hace que la situación de los menores de edad necesite de especial atención. Por otro lado, el perfil de los menores de edad, en su inmensa mayoría de nacionalidad siria, con desconocimiento del idioma español y con graves traumas y carencias tras las experiencias vividas desde que salieron de su país, dificultaba su escolarización normalizada. Por ello, se recomendó diseñar un programa educativo específico para esos menores, en colaboración con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, y con intervención de entidades especializadas en la infancia.

Recomendación pendiente de contestación.

2.1.6 Sanidad

Recomendación de 28 de mayo, formulada ante la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, para la reducción de la demora estructural que padece el Servicio de Traumatología y Ortopedia del Hospital Universitario de Canarias

Se recomendó la intensificación de las medidas adoptadas para reducir la demora existente en el referido servicio en la realización de procedimientos quirúrgicos programados.

La interesada en la queja acreditaba 22 meses de espera y la respuesta de la administración asumió que dicha espera debería prolongarse, ya que constaban pacientes con mayor antigüedad e igual prioridad que permanecían en lista de espera. Se informaba que se habían adoptado ya medidas pero, a la vista de la situación expuesta, parecieron insuficientes. Sobre el caso concreto se formuló una **Sugerencia** para que se informase a la interesada de la fecha aproximada de realización de su operación.

La **Recomendación** y la sugerencia fueron aceptadas. La Administración comunicó la adopción de varias medidas, entre ellas, la programación de intervenciones en horario de tarde, la potenciación de la cirugía mayor ambulatoria, la asignación al servicio de quirófanos extras y la contratación de anestesistas para la apertura de un quirófano de urgencias.

Recomendación de 13 de julio, formulada ante el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), sobre el número de ciclos de fecundación in vitro y técnicas de reproducción asistida a los que se pueden someter las parejas sin hijos en común

Se formuló una **Recomendación** al apreciar que, por acuerdo de 14 de mayo de 2013, de la Comisión regional para el seguimiento de la fecundación *in vitro* y técnicas relacionadas, se había limitado a un solo ciclo la aplicación de estas técnicas a las parejas sin hijos en común pero en la que uno de sus miembros tuviera ya un hijo con otra pareja. Dicho Acuerdo contraría la normativa estatal que contempla tres ciclos solo reducibles por razones estrictamente clínicas. Se formuló también una **Sugerencia** sobre el asunto individual tratado en la queja.

Respecto de la recomendación la administración se comprometió a modificar los criterios cuestionados en el sentido indicado por esta institución y respecto de la sugerencia se señalaba que la interesada sería citada para actualizar la información clínica y ser nuevamente valorada.

Recomendación de 31 de julio, formulada ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, sobre ayudas al desplazamiento, manutención y alojamiento de los pacientes

Se abrió una actuación para estudiar la Orden SAN/213/2013, sobre reintegro de gastos por desplazamientos a otras localidades para recibir tratamiento médico, ya que esta sigue los criterios de copago farmacéutico, a lo que se suma que se aplica una franquicia de 25 euros, con lo que las cuantías que perciben los usuarios se ven muy disminuidas y el objetivo de reintegro queda comprometido.

Dado que no se realizaron cambios, se formuló una **Recomendación** para que se mejore la cobertura en el reintegro de gastos, puesto que se considera que en el modelo territorial de esa comunidad la apuesta por servicios especializados y eficientes implica necesariamente su concentración, con lo que de no existir un sistema de compensación de gastos algo más justo se estará creando una inequidad dentro por razones territoriales.

La **Recomendación** fue aceptada y la administración ha comunicado que se ha iniciado el estudio de la revisión del modelo de determinación de ayudas.

2.1.7 Política Social

Recomendaciones de 5 de enero, formuladas ante la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, sobre el cálculo de la aportación económica para residencia y sobre modificación de la normativa para tomar en consideración las cargas familiares del usuario de servicios sociales, así como los gastos básicos no cubiertos por la residencia, para determinar su capacidad económica

Se planteó en varias quejas la disconformidad con la aplicación de la normativa aprobada sobre determinación de cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de servicios sociales. Se solicitó información y la administración explicó el sistema seguido y anunció su intención de modificar la normativa. El Decreto 113/2013, regulador de esta cuestión, fue declarado nulo por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, aunque la administración anunció su intención de recurrir la sentencia, de ahí que se formulase la recomendación para evitar perjuicios a los usuarios.

Con vista a la necesaria revisión del decreto se recomendó establecer un tratamiento más adecuado de las situaciones familiares más difíciles, así como que se atendiese al hecho de que la permanencia en un centro residencial no implica una cobertura absoluta de las necesidades de los usuarios, por lo que estos deben poder disponer de ciertas cantidades de dinero.

Las **Recomendaciones** fueron aceptadas, aunque la actuación tuvo continuidad con la emisión de otras recomendaciones, a consecuencia de estudio de una solicitud de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, en el que se incluía una modificación del texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat, con efectos desde el 1 de enero de 2015.

Recomendación de 6 de febrero, formulada ante el Ayuntamiento de Recas (Toledo), sobre la suspensión del aumento de la tarifa reguladora de la tasa del servicio de ayuda a domicilio, mientras no se modifique la ordenanza fiscal correspondiente

Al advertir un incremento de la participación de los usuarios en el costo del servicio de ayuda a domicilio y no acreditarse la modificación de la Ordenanza fiscal correspondiente, que data de 2004, se formuló un **Recordatorio de deberes legales** y una **Recomendación** para que se deje sin efecto la subida hasta tanto no se modifique, como es de rigor, la normativa municipal. La cuestión afecta a personas mayores y personas en situación de dependencia.

La respuesta oficial indicó que el Pleno de la corporación dejó sin efecto las tarifas y recalculó la aportación de los usuarios, tanto dependientes como no dependientes, reduciéndola a la cuantía mínima. No obstante se apreció que la modificación de la Ordenanza no había sido objeto de publicación oficial, por lo que se formuló un nuevo recordatorio para que se subsane este defecto formal.

Recomendación de 11 de marzo, formulada ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, para la modificación del criterio del cálculo de los ingresos anuales de la unidad familiar, para la obtención del título de familia numerosa de categoría especial

Se formuló una **Recomendación** al apreciar que en el caso de familias en que alguno de los progenitores es trabajador autónomo, la administración computa los ingresos brutos sin descontar los gastos necesarios para el desarrollo de la actividad.

La **Recomendación**, que fue aceptada, pretende que el cómputo se realice sobre el valor neto de los ingresos. La administración se ha comprometido a aplicar esta fórmula a partir de 2016.

Sugerencia de 27 de abril, formulada ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, para que se reconozca a la interesada el servicio de teleasistencia y la prestación económica para cuidados no profesionales en el entorno familiar

Esta sugerencia figura a título ilustrativo, puesto que en los últimos 3 años han sido varias las remitidas a la consejería competente de la referida administración autonómica, que, en síntesis, ponían en cuestión la denegación de la prestación económica para cuidados no profesionales en el entorno familiar a personas en situación de dependencia que cumplieran con los requisitos en el momento de la presentación de la solicitud de acceso a la prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, pero que vieron denegado el acceso a esta prestación al aplicárseles requisitos aprobados con posterioridad a ese momento.

La **Sugerencia** pedía el reconocimiento de efectos retroactivos a la decisión adoptada en 2015, a la fecha del 12 de abril de 2013, en que se cumplió el plazo legal de resolución. La respuesta oficial fue de rechazo de la sugerencia, amparándose en el criterio marcado por el Servicio Jurídico del Instituto Murciano de Acción Social sobre el análisis de los efectos del silencio administrativo de carácter negativo, el nacimiento del derecho a las prestaciones y la apreciada falta de cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a la prestación económica en la fecha en que se dictó la resolución del Programa Individual de Atención (PIA), de acuerdo con el derecho transitorio establecido al efecto. En concreto la norma de cobertura era una Disposición transitoria de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, en la que se establecía que los solicitantes que no tuvieran reconocido su derecho a la entrada en vigor del texto legal les resultarían de aplicación las nuevas condiciones y requisitos de acceso a la prestación establecida.

A la vista de ello, se solicitó al órgano gestor que justificase la paralización de los expedientes. La situación de desprotección se debe a una doble decisión de la administración que, por una parte, demoró el reconocimiento en atención a la crisis económica y luego efectuó una reforma normativa que creaba nuevas exigencias, disponiendo que a los expedientes no resueltos se aplicaran los nuevos requisitos.

La estimación oficial señaló que en julio de 2012 estaban pendientes de resolverse 7.244 expedientes de PIA, en los que la actuación quedó paralizada por causas no imputables a los interesados. En esa fecha, 2.443 contaban con informe favorable de la Comisión para acceder a la prestación económica de cuidados no profesionales en el entorno familiar. Dicha prestación se denegó a 548 de estos expedientes al aplicarles de manera sobrevenida los nuevos requisitos establecidos. A los interesados se les informó sobre la posibilidad de solicitar la responsabilidad patrimonial de la administración.

Tras un amplio debate con la administración, el Decreto-ley autonómico 3/2015, abre la puerta a reconducir la cuestión, estableciéndose que las resoluciones dictadas por este procedimiento podrán ser revocadas, incluso en favor de las comunidades hereditarias.

Recomendaciones de 21 de julio, formuladas ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, sobre mejora del plazo de resolución de los procedimientos de Renta Mínima de Inserción

Se formularon dos **Recomendaciones** para que impartan criterios para mejorar la tramitación de las solicitudes de renta mínima de inserción, de modo que se cumpla el plazo de resolución previsto y para que se mejoren los medios humanos y materiales de los órganos encargados de tramitar dichas solicitudes. De acuerdo con el amplio análisis realizado por esta institución se constatan tiempos medios de tramitación de entre 15 y 18 meses.

Las recomendaciones fueron aceptadas. La administración indicó que desde la aprobación del nuevo Reglamento (Decreto 126/2014) y con la incorporación de nuevo personal se había logrado reducir el plazo medio de tramitación a 4 meses. El compromiso es alcanzar el plazo de tramitación previsto legalmente a finales de 2015, si bien la demanda de estas prestaciones continúa siendo elevada (en 2014 unas 1.000 por mes de media y en 2015 unas 1.020). Se indicó también, que persiste la necesidad de solicitar información complementaria en alrededor de un 90 % de los expedientes y que la mayoría de los ayuntamientos padecen de insuficiencia de medios técnicos para hacer frente al volumen de trabajo que estos procedimientos generan.

Recomendaciones de 16 de noviembre, formuladas ante el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza, sobre la seguridad en las residencias de ancianos y la coordinación entre administraciones a tal fin

En julio de 2015 fallecieron ocho internos en la Residencia «Santa Fe» de Zaragoza, en un incendio al parecer provocado por una residente. Los primeros datos apuntaban a que el centro no contaba con licencia, por lo que se solicitó a las administraciones responsables que informasen sobre las inspecciones desarrolladas.

Reunida la información se constató que la situación de la residencia era irregular y que, efectivamente, el centro carecía de licencia y presentaba graves carencias. Se recomendó la intensificación de las actuaciones de vigilancia y sanción de situaciones de este tipo y el establecimiento de un convenio entre administraciones con funciones

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

inspectoras concurrentes para mejorar la agilidad y efectividad de estas inspecciones sobre centros residenciales.

Por la respuesta del ayuntamiento se ha conocido que se ha puesto en marcha un plan conjunto de inspección. La actuación permanece abierta hasta que se concreten los resultados de dicho plan.

2.1.8 Seguridad Social y empleo

Recomendaciones de 19 de octubre, formuladas ante la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre acceso al derecho a la asistencia sanitaria pública española para los perceptores de prestaciones económicas de escasa cuantía abonadas por el sistema suizo del seguro social

Desde 2012 se han mantenido actuaciones con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para determinar el alcance de la cobertura sanitaria de las personas que reciben pequeñas cantidades de los organismos suizos de protección a la vejez. El INSS mantiene que en esta situación corresponde a los interesados disponer de un aseguramiento sanitario conforme a la normativa suiza o suscribir en España un convenio especial.

Dado que las consideraciones del INSS no se consideraron suficiente, especialmente por cuanto no se ha podido establecer que estas personas tengan derecho a la asistencia sanitaria con cargo a Suiza, se le formularon **Recomendaciones** para que admitiese la cobertura sanitaria de estas personas como asegurados o beneficiarios en el Sistema Nacional de Salud, junto a sugerencias para los casos individuales.

El INSS rechazó las recomendaciones, reafirmando en sus argumentos.

La institución realizó comprobaciones adicionales que pusieron de manifiesto que la consideración de pensionista en Suiza no conlleva necesariamente la cobertura de la asistencia sanitaria, sino que esta debe asegurarse de manera independiente, cuando la persona sea residente en aquel país. Por tanto, no cabe considerar que las personas residentes en España estén sometidas a la obligación de aseguramiento de salud en Suiza, por lo que tendrían derecho de beneficiarse del aseguramiento en el Sistema Nacional de Salud español en las condiciones generales establecidas para el mismo.

A la vista de ello **se elevaron las Recomendaciones** formuladas en su momento al INSS a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Dicho centro directivo ha reiterado el rechazo de las recomendaciones basándose en el hecho de que, tras las sentencias de varios Tribunales Superiores de Justicia, se dirigieron a la representación suiza en la Comisión Administrativa establecida en materia de Seguridad Social quien

avaló la interpretación sobre la obligatoriedad de la afiliación al régimen de sanidad suizo o a un régimen alternativo en España mediante convenio especial.

2.1.9 Actividad económica

Recomendación de 12 de marzo, formulada ante el Banco de España, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, para crear un sistema de aviso a los clientes del riesgo de los productos de inversión

La libertad de creación de productos financieros y el acceso del público a los mercados supone el riesgo de adquirir productos no adecuados y refuerza la necesidad de proteger al inversor. Se han dado casos de distribución abusiva de instrumentos complejos de alto riesgo entre inversiones minoristas, que carecían de conocimientos y escasa o nula experiencia financiera, el ejemplo más notorio ha sido la comercialización de las participaciones preferentes entre ahorradores sin conocimiento para calibrar el riesgo de un producto híbrido.

La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y el Banco de España tienen entre sus objetivos la protección de los clientes y velar por la transparencia en el mercado. La CNMV ha reforzado la protección del inversor en la Inversión Colectiva. Los partícipes de los fondos de inversión disponen de un documento de Datos Fundamentales para el Inversor (DFI) que le permite identificar riesgos y comparar entre distintos productos. También el cliente bancario cuenta ahora con una Ficha de Información Precontractual (FIPRE) en la oferta de préstamos hipotecarios y otra de Información Personalizada (FIPER), para velar de este modo por una concesión responsable de crédito.

A su vez la Autoridad Europea de Mercados y Valores (ESMA) estableció una metodología para clasificar los diversos instrumentos financieros, con el fin de poder avisar a los inversores sobre aquellos productos que pueden constituir una serie amenaza para su patrimonio, pudiendo llegar a prohibir temporalmente la comercialización de los más arriesgados.

Además de la información que se ha de facilitar a los clientes suscriptores de productos financieros habría que establecer algún mecanismo de advertencia del nivel de riesgo de dichos productos con carácter objetivo.

Por eso, se ha recomendado y se ha reiterado en varias ocasiones, desde el año 2012, establecer un sistema efectivo consistente en un código de colores sencillo e intuitivo, como los que utilizan los semáforos, en el que el verde es un riesgo bajo, el amarillo un riesgo medio y el rojo un riesgo alto. Con esta propuesta se pretendía que el

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

inversor dispusiese en el momento de la suscripción: la ficha informativa del producto; el contrato tipo predispuesto por la CNMV; y encima del lugar reservado a la firma del cliente un aviso de riesgo sobre la peligrosidad del producto.

La **Recomendación** ha sido aceptada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores que preparó un proyecto de Circular. Por el Banco de España que ofreció su colaboración a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera para que se aprobase una norma que incluyera el sistema de avisos a los productos bancarios. Y finalmente, el Ministerio de Economía y Competitividad ha aprobado la Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre, relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros, que establece una clasificación de estos productos mediante una escala de seis colores, y numerándolos del 1 al 6.

Recomendación de 14 de septiembre de 2015, dirigida a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, Ministerio de Economía y Competitividad, para que se apruebe el régimen jurídico de la actividad de las empresas de recobro de deudas

La mayoría de profesionales que se dedican al recobro de créditos impagados utilizan métodos legales y lícitos, pero existen otros que con sus actuaciones lesionan gravemente los derechos más fundamentales de la persona, utilizando procedimientos coactivos y humillantes.

Los deudores solo pueden denunciar este tipo de situaciones ante la justicia. De hecho, en los últimos años se ha construido una doctrina jurisprudencial, tanto por parte del Tribunal Supremo como de las Audiencias Provinciales, aplicable a la ilicitud de prácticas de recobro que suponen una intromisión ilegítima en el derecho del honor del presunto deudor.

La sentencia del Tribunal Supremo número 306/2001, de 2 de abril, señala el carácter ilícito de ciertas prácticas en el recobro extrajudicial de deudas y reclama a los poderes públicos la necesidad de remediar estas situaciones dada la proliferación de la utilización de estos instrumentos coactivos. La sentencia manifiesta literalmente que «Por muy deseable que sea la existencia de medios extrajudiciales para la efectividad de los derechos de crédito que se ostenten frente a terceros, ello no permite sustituir la fuerza coactiva de los Poderes Públicos por actuaciones privadas que atenten a la dignidad de las personas o invadan su intimidad» (Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo).

El Tribunal Supremo califica de ilegítimo el procedimiento para cobrar cuentas pendientes consistente en hacer público en el entorno del moroso que debe dinero y reclama la necesidad de remediar estas situaciones. Se reitera la doctrina de que no

pueden quedar justificadas por usos sociales y menos aún por la Ley, conductas que tienen un evidente carácter intimidante o vejatorio.

La Sentencia del Tribunal Supremo número 615/2004, de 1 de Julio 2004, refuerza la idea de que la divulgación en determinadas circunstancias, de los datos concernientes a la morosidad del deudor, aunque sea cierta, implica un vejamen o acción denigratoria que atentan contra la dignidad de la persona humana y lastiman y lesionan el honor del sujeto afectado.

En los países del entorno, hay ejemplos de regulación de esta actividad, como en Alemania, la «Rechtsberatungsgesetz» o Ley de Asesoramiento Jurídico Alemana, en Francia las empresas de recuperación de deudas deben cumplir unos requisitos legales establecidos por un Decreto del año 1996. Gracias a lo cual, la recuperación de impagados es una actividad que goza de un prestigio profesional. En España no existe por el momento una normativa que regule la actividad del recobro. Este vacío legal permite la existencia de empresas dedicadas al recobro que utilizan métodos poco ortodoxos para cobrar.

Por estas razones se recomendó regular la actividad de recobro de deudas estableciendo las cautelas necesarias para dar protección a los derechos del deudor. Recomendación que ha sido rechazada.

Con posterioridad se ha personado en la institución una asociación de empresas de recobro solicitando que se continúe en esta línea que sería beneficioso para el sector.

2.1.10 Consumo

Recomendación de 5 de octubre, formulada ante la Secretaría de Estado de Energía, para garantizar la independencia en los procesos de penalización por fraude eléctrico

Diversas quejas denunciaban la vulneración de los derechos fundamentales a la defensa y a la presunción de inocencia debido a la exigencia de cantidades en torno a los dos mil euros por supuestos fraudes de energía eléctrica, sin pruebas de cargo suficientes. Se alegaba la falta de imparcialidad de las empresas distribuidoras, que realizaban las correspondientes inspecciones, en ocasiones a través de empresas subcontratadas.

Bajo la normativa vigente, las empresas distribuidoras detectan el fraude y aplican las correspondientes penalizaciones. Las cantidades recaudadas se consideraban ingresos del sistema hasta que el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, incluyó un «incentivo a la reducción del fraude» a favor

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

de las empresas distribuidoras pasando a retribuir las económicamente por cada fraude detectado.

En fecha 16 de julio de 2015, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elaboró el informe (PDN/DE/001/2015) en el que propone establecer un procedimiento de detección del fraude eléctrico en el que, tanto la inspección como el establecimiento de la penalización corran a cargo de las empresas distribuidoras. Solo en el caso de que el ciudadano recurra administrativamente, la penalización podrá ser revisada por la administración.

Las penalizaciones por fraude tienen una naturaleza materialmente sancionadora, puesto que concurren en ella los dos requisitos que han fijado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a los efectos de precisar la verdadera naturaleza sancionadora de una medida, ha de verificarse (i) si tiene carácter general porque protege los derechos e intereses de los miembros de la comunidad y se dirige potencialmente a la población entera y (ii) si la finalidad de la pena es punitiva y disuasoria al mismo tiempo.

En el presente caso se cumple el primero de los requisitos, pues la penalización del fraude eléctrico está explícitamente orientada a la salvaguarda de dos objetivos de interés general:

1. evitar que el común de los ciudadanos sufrague el importe del fraude;
2. prevenir situaciones de riesgo para la vida o la integridad de las personas.

Dado que la penalización del fraude eléctrico es una actividad materialmente sancionadora que implica el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, no puede ser atribuida a una empresa, pues ello socavaría la garantía de imparcialidad que al mismo tiempo forma parte del núcleo de derechos fundamentales inherente al ejercicio de esta potestad. La independencia y la imparcialidad del juzgador son un derecho reconocido en el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos y en el artículo 25 de la Constitución Española, tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional.

Se **recomendó** preservar el carácter público de los procesos de persecución del fraude eléctrico, encomendando la instrucción y resolución de los expedientes a funcionarios de carrera.

2.1.11 Catastro

Recomendación de 15 de junio, formulada ante la Secretaría de Estado de Hacienda, para acomodar la redacción del artículo 7.2.b del Real Decreto

Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo

El valor catastral asignado a las parcelas catastrales que en su día recibieron la calificación de urbanizables, de acuerdo con la legislación anterior a 2008, se equipara con el valor de las parcelas urbanas, e incluso dicho valor se aumenta, debido a que para calcular el valor individual, se aplica la edificabilidad máxima, con los usos y categorías asignados a cada parcela. Se había recomendado reiteradamente la adecuación de la valoración de estos terrenos a la realidad inmobiliaria.

La Secretaría de Estado de Hacienda, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, aceptó la recomendación de modificar el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario para que solamente tributaran como urbanos los suelos que disponían de un planeamiento de desarrollo.

La **Recomendación** de modificar la normativa de valoración de los suelos que no hayan alcanzado las características del suelo urbano para que tributen por su valor real aún no ha sido aceptada, por lo que se ha reiterado la recomendación formulada.

2.1.12 Función pública

Recomendación de 19 de agosto, formulada ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, sobre la inclusión en el Estatuto Básico del Empleado Público de precisiones sobre el permiso por hospitalización, o intervención quirúrgica sin hospitalización, de familiares y parientes de pacientes que precisen reposo domiciliario

Con motivo de diversas quejas en las que se denegaba el permiso mencionado a funcionarios con familiares que padecían enfermedades precisadas de atención permanente, se instó a la Secretaría de Estado para que promoviera la inclusión –en el texto del artículo 48 a) del Estatuto Básico del Empleado Público– del permiso por hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización de familiares y parientes que precisen reposo domiciliario, con las precisiones que se estimen pertinentes, de manera favorable y acorde con la conciliación de la vida familiar y laboral.

Esta **Recomendación** fue aceptada, si bien quedó condicionada a que la propuesta fuese sometida a la valoración previa por parte de las comunidades autónomas, a través de la Comisión de Coordinación del Empleo Público. Desde la Dirección General de la Función Pública se ha procedido ya a incluir este asunto en el

orden del día de la comisión citada, quedando pendiente la celebración de la sesión correspondiente.

2.2 RECOMENDACIONES RESULTADO DEL ESTUDIO DE LAS SOLICITUDES DE RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

En el epígrafe 3 de este informe se da cuenta de las solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional, recibidas este año. En ocasiones, a pesar de decidirse la no interposición del recurso solicitado, por no encontrar motivos suficientes para ello, se considera que en algunos puntos la ley en cuestión puede ser objeto de una mejor aplicación a partir de las recomendaciones que se hace a la Administración. A continuación se reseñan aquellas leyes que han sido objeto de recomendaciones específicas.

2.2.1 Recomendaciones formuladas en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

Recomendaciones formuladas el 29 de junio de 2015 a la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior), al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra y al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña

1. Elaborar con carácter urgente instrucciones para la práctica de los registros corporales externos a que se refiere el artículo 20.2 b) de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana. En dichos registros se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 de dicha Ley, referido a los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana, en particular el principio de proporcionalidad y el sometimiento al control jurisdiccional de todas las potestades y facultades. Y las instrucciones establecerán la obligatoria remisión inmediata al Juzgado competente y a la Fiscalía de la diligencia de registro corporal externo, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó, que han de constar por escrito según dispone el artículo 20.2.b), segundo inciso, de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.
2. Elaborar con carácter urgente instrucciones que garanticen la interpretación y aplicación del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales de reunión y manifestación, como exige el artículo 4.1, párrafo segundo, de la Ley, de las infracciones leves establecidas en los artículos 37.1 y 37.3, relativas a la celebración de reuniones o manifestaciones

incumpliendo los deberes establecidos en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

Las expresiones «buen orden de las reuniones y manifestaciones» del artículo 37.1 en conexión con el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 9/1983 y «alteraciones menores en el normal desarrollo» del artículo 37.3 han de interpretarse en el sentido más favorable al libre ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, de modo que solo en casos excepcionales se imponga sanción por alteración del orden o del normal desarrollo de reuniones y manifestaciones.

3. Elaborar con carácter urgente instrucciones que garanticen la interpretación y aplicación del modo más favorable a la plena efectividad de la libertad de expresión, con respeto al derecho fundamental a la información, de la infracción grave establecida en el artículo 36.23 de la Ley.

En particular, no puede interpretarse la expresión «uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales» en el sentido de que se exija una autorización administrativa previa para la difusión de tales imágenes o datos.

Asimismo, el artículo 19, relativo a la aprehensión de efectos procedentes de un delito o infracción administrativa, no puede interpretarse en el sentido de que sea posible una aprehensión de material informativo sin autorización judicial.

Finalmente, la dificultad que puede entrañar para el ciudadano conocer a priori que el uso de determinados datos o imágenes puede poner en peligro la seguridad o en riesgo el éxito de una operación policial, aconseja reservar su aplicación para cuando se acredite dolo o conocimiento cierto de estas circunstancias.

Recomendaciones formuladas el 29 de junio de 2015 a la Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior

Con relación al régimen especial de Ceuta y Melilla establecido en la Disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, se ha considerado conveniente formular al Ministerio del Interior las siguientes Recomendaciones.

1. Desarrollar con carácter urgente, y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

extranjeros y su integración social, que contemple la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Todo ello de conformidad con la interpretación realizada del alcance del artículo 106 de la Constitución española para los procedimientos de extranjería, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero.

2. Dejar constancia escrita en dicho procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

2.2.2 Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras

Recomendaciones formuladas el 15 de octubre de 2015 a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, Ministerio de Economía y Competitividad

1. Aprobar el correspondiente reglamento de desarrollo previsto en el apartado Ocho de la nueva Disposición adicional primera de la Ley de Ordenación de la Edificación, antes de su entrada en vigor.
2. Establecer alguna cautela para el período comprendido entre la solicitud y la obtención de la licencia de edificación. Fase en que el retraso puede ser responsabilidad de la administración pública.
3. Concretar la responsabilidad de las entidades de crédito respecto a la disposición de cantidades de la cuenta especial si se desvía su finalidad.
4. Especificar la actuación del promotor y de las compañías aseguradoras y/o de las entidades bancarias en la prórroga voluntaria del contrato, así como detallar la posición del beneficiario.
5. Contemplar el funcionamiento de las sociedades cooperativas de vivienda, con la finalidad de establecer garantías para las cantidades que perciben en la fase anterior a la obtención de la licencia.

2.2.3 Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Comunitat Valenciana

Recomendaciones formuladas el 27 de marzo de 2015 a la Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana

En marzo de 2015 se resolvió no interponer el recurso solicitado contra el artículo 35 de la Ley de acompañamiento de la Comunidad Valenciana, que modificó el texto refundido de la Ley de tasas autonómica para introducir tres tasas por servicios sociales (por los servicios de residencia, de centro de día o de noche, y de vivienda tutelada), destinados a personas mayores y a personas con discapacidad. No se encontraron argumentos para sustentar el recurso, aunque se apreció que la normativa deja en ocasiones desprotegidos a los cónyuges. También se advirtió que el cómputo de rentas es demasiado amplio y que comprendía prestaciones de terceros (p. ej. cónyuge o hijos) que tienen un carácter finalista, vinculadas a la dependencia o la discapacidad.

En concreto, se formularon las siguientes tres **Recomendaciones**:

1. incluir en la norma la referencia a que si el resultado de las fórmulas aplicadas es negativo, el sujeto pasivo está exento de la obligación de pago de la tasa;
2. para los casos de contribuyentes con cónyuge o pareja de hecho reducir la cuota de la tasa, con la finalidad de que la persona no usuaria disponga de ingresos al menos iguales al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM);
3. excluir del cómputo de rentas del cónyuge o pareja de hecho y, en su caso, de los otros miembros de la unidad familiar que se tengan en consideración para la determinación de la renta de la persona usuaria, las ayudas, subvenciones, prestaciones, pensiones o cualquier otro ingreso de origen público o privado que estos perciban en razón de su situación de discapacidad o dependencia, como los que, a título ilustrativo, se citan en la consideración V de la presente recomendación.

La Administración comunicó la aceptación de las tres **Recomendaciones** y anunció que se habían iniciado los trámites para la derogación de la citada norma. Dicha derogación se ha llevado a efecto a través de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que suprime las tasas por prestación del servicio de centro de día y de noche y reduce las tasas por atención residencial y por el servicio de

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

vivienda tutelada, entre otros factores por el incremento de la cantidad mínima computada para gastos personales.

2.3 RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

2.3.1 Estudio sobre *La escucha del menor, víctima o testigo*

La preocupación del Defensor del Pueblo por la posición jurídica del menor en el proceso judicial motivó el estudio *La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, presentado en mayo de 2014, y del que se dio cuenta en el informe correspondiente al pasado año. Este estudio se ocupaba de dos procedimientos civiles: el de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores y los denominados «procesos de familia».

En este nuevo estudio se trató de dar continuidad a esta línea de trabajo, poniendo la atención en la escucha del menor en el proceso penal como víctima o testigo. El objetivo fue, pues, ocuparse de quienes pueden padecer una «doble victimización» –en el sentido más propio del término en el caso de las víctimas de un delito– si el sistema judicial penal no atiende las orientaciones más modernas que, partiendo de los artículos 3.1 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, inciden en el derecho del menor a que su interés sea una consideración primordial, así como su derecho a ser escuchado en «todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño».

Los artículos 96.1 y 10.2 de la Constitución española se refieren, respectivamente, a la incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento interno y a la interpretación de los derechos fundamentales y libertades de conformidad con los tratados sobre la materia. Por su parte, el artículo 39.4 establece que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos». De acuerdo con todo ello, la Convención sobre los Derechos del Niño se sitúa en lo alto de la pirámide normativa tras la Constitución, con un rango especial que exige la modificación, derogación o inaplicación de las normas legales y reglamentarias que la contradigan. Sus disposiciones, así como las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, han de servir además como criterios interpretativos respecto de los derechos del niño. Lo mismo puede predicarse de las recomendaciones del Consejo de Europa.

De ahí que sea preciso incorporar progresivamente en la práctica cotidiana de los operadores jurídicos, tanto en procedimientos administrativos como judiciales, la nueva filosofía en el tratamiento de los derechos del niño, que emana de los instrumentos

internacionales. En ese objetivo, las directivas comunitarias representan un indudable avance.

En España, además de la regulación específica, particularmente la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, es imprescindible referirse a la Circular 3/2009, de 10 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado sobre protección de los menores víctimas y testigos, a la práctica judicial y a los protocolos de actuación en las Comunidades Autónomas o partidos judiciales que los tengan.

Recientemente, el Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015, de 27 de abril) recoge en un solo texto legislativo un catálogo de derechos, trasponiendo las directivas de la Unión Europea en la materia. Con ello se supera el plano exclusivamente procesal y se ofrece una perspectiva social a todas las víctimas que lo sean de cualquier delito, incluyendo en dicho concepto a sus familiares. Esta regulación era necesaria para colmar lagunas que se detectaban en nuestro ordenamiento. No obstante, los expertos consultados coinciden en que podría haberse aprovechado la ocasión para elaborar un Estatuto de la víctima menor de edad, si bien existen referencias expresas a los menores víctimas en el articulado.

El derecho del niño a ser escuchado y la obligación simultánea de garantizar el derecho de defensa del acusado configuran una realidad en la que son precisas medidas para que el niño no padezca una «segunda victimización».

Por ello, este estudio pretende analizar las fortalezas y deficiencias que se detectan en nuestro ordenamiento jurídico y en la práctica habitual y, para ello, además de cotejar los estándares internacionales y europeos con la legislación española, resultaba oportuno llevar a cabo varias jornadas de reflexión con actores relevantes en el proceso penal, para estudiar el trabajo cotidiano de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los órganos judiciales.

Con este propósito, se llevaron a cabo cinco jornadas de debate entre el 5 de noviembre y el 3 de diciembre de 2014, para cuya preparación se elaboró una lista abierta de cuestiones a considerar. Este método permitió reunir a actores relevantes, quienes, sobre una lista de temas que conocen con antelación, mantienen una discusión abierta y, al propio tiempo, estructurada.

El orden sistemático decidido para la realización del estudio comprende la elaboración de una síntesis de los parámetros internacionales y europeos, el análisis de la manera de escuchar al niño en los tres momentos claves del proceso penal (la sede policial, la preconstitución de la prueba y el juicio oral) y la elaboración de las correspondientes conclusiones y recomendaciones. Todo ello poniendo el foco de atención en la escucha del menor víctima o testigo, desde la vocación institucional del

Defensor del Pueblo de analizar la realidad y procurar influir en la modificación de las normas o prácticas operativas con el fin de lograr una mejor garantía del derecho del menor a ser escuchado.

Conclusiones

1. Examinados los parámetros internacionales y europeos fundamentales, puede concluirse que la normativa española, una vez publicada la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, está sustancialmente adaptada a dichos parámetros en lo que se refiere a la escucha del menor víctima o testigo.

Han de mencionarse cuatro ideas fundamentales de la escucha: que el menor se exprese libremente, que cuente con información para hacerlo, que la audiencia se produzca en un «entorno amigable» y que lo que diga sea tomado en consideración.

a) Libre expresión

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se refiere al derecho de los menores a expresar libremente su opinión en todos los procesos.

Los párrafos 62 a 64 de la Observación General 12 del Comité de Derechos del Niño se refieren a que debe tener la oportunidad «de ejercer plenamente su derecho a expresar libremente sus opiniones de conformidad con la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social».

En el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía se habla del derecho a presentar sus opiniones, necesidades y preocupaciones.

Conforme al artículo 1.2, segundo inciso, de la Directiva 2012/29/UE, «prevalecerá un planteamiento sensible a la condición de menor, que tenga en cuenta la edad del menor, su grado de madurez y su opinión, al igual que sus necesidades e inquietudes».

b) Información para su ejercicio

El derecho a ser oído en la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social está directamente relacionado con el derecho a ser informado; en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía se habla también del derecho a la información sobre la causa, en el sentido más amplio, sin el que la escucha quedaría en buena medida vacía de contenido.

c) Audiencia en un «entorno amigable»

Todos los instrumentos internacionales y europeos aluden de una u otra forma a lo que pudiéramos denominar «entorno amigable de la escucha». A título de ejemplo, la

Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social se refiere al derecho del menor a ser protegido de sufrimientos durante el proceso de justicia; asimismo, el artículo 24 de la Directiva 2012/29/UE establece una serie de medidas con este propósito.

d) Toma en consideración de lo que dicho por el menor

Conforme a la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, ha de prestarse «la debida consideración a las opiniones y preocupaciones del niño y, si no les es posible atenderlas, explicando al niño las causas».

En el Consejo de Europa, la Guía sobre la justicia amigable de 2010 se refiere al «respeto y sensibilidad» con que deben ser escuchados los niños. La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, consagra que «toda víctima tiene el derecho a entender y ser entendida» (artículo 4, primer inciso). El lenguaje habrá de ser claro, sencillo y accesible, teniendo en cuenta factores como la «minoría de edad» (artículo 4a). El derecho a la información de toda víctima se establece con un contenido extenso (artículo 5). La Fiscalía vela por la protección de los menores para que no les perjudique el desarrollo del proceso (artículo 19, párrafo segundo). Las medidas de protección de los artículos 25 y 26 garantizan un «entorno amigable».

Se establecen una serie de medidas de protección para la fase de investigación (artículo 25.1a, b y c) que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.4, son aplicables a menores de edad víctimas de algún delito contra la libertad o indemnidad sexual. Se trata de que «se les reciba declaración en dependencias especialmente concebidas o adaptadas», «que se les reciba declaración por profesionales que hayan recibido una formación especial para reducir o limitar perjuicios a la víctima, o con su ayuda» y «que todas las tomas de declaración a una misma víctima le sean realizadas por la misma persona, salvo que ello pueda perjudicar de forma relevante el desarrollo del proceso o deba tomarse la declaración directamente por un juez o un fiscal». Asimismo, de conformidad con el artículo 26.1a, «las declaraciones recibidas durante la fase de investigación serán grabadas por medios audiovisuales y podrán ser reproducidas en el juicio»; este último artículo es aplicable a todos los procesos con menores víctimas. Se trata de medidas que habrá de aplicar tanto la policía como jueces y fiscales, formuladas en términos imperativos cuya puesta en práctica exige necesariamente adoptar decisiones en cuanto a medios personales (suficiente personal y formación del mismo) y materiales (instalaciones).

En el marco del artículo 24.3, se evaluarán las necesidades de cada menor víctima y esta evaluación individual «tomará en consideración sus opiniones e intereses». Las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal —en preceptos como el artículo 433 párrafo cuarto, 448 párrafo tercero, 681.3 o 707 párrafo segundo, entre

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

otros– o la Circular 3/2009, de 10 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado, constituyen elementos claves del sistema.

Como consideración crítica hay que indicar que no se recoge expresamente la previsión, como pide la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, de que se expliquen al niño las causas por las que no se ha atendido a sus opiniones y preocupaciones. No obstante, cabe la interpretación de que así debe ser teniendo en cuenta la amplitud del derecho a la información, que incluye la indicación de los cauces para comunicarse con la autoridad (artículo 5.1j) y el espíritu que encierra en su conjunto el Estatuto de la víctima.

Los déficits que, de hecho, se detectan no obedecen, pues, a insuficiencias normativas sino a limitación de medios personales y materiales.

- 2. La escucha del menor ha de efectuarse al mismo tiempo que se mantiene el principio de contradicción en el proceso y las garantías de defensa del justiciable.**
- 3. Debe permitirse al menor víctima de delito denunciar por sí solo para hacer efectiva una participación completa y plena en el proceso judicial**, sin perjuicio de que se le dote de mecanismos de apoyo para este propósito.
- 4. Los menores víctimas de delitos tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita con independencia de su situación económica**, si bien no existe un turno de oficio específico de abogados para atender a los menores víctimas, como sí los hay para los menores infractores o las víctimas de violencia de género.
- 5. La primera atención policial a la víctima es esencial (recepción, manera de preguntar)**. Ha de evitarse tanto el riesgo de sobreseimiento por falta de pruebas como la denominada «segunda victimización». Es necesario crear espacios no hostiles para realizar la exploración del menor por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o para recibir su testimonio; los uniformes, las armas, la estética de los edificios, cohíben al menor.
- 6. Cuando se trata de menores de corta edad, es un riesgo posponer la declaración o incluso repetirla nuevamente en la fase de juicio oral ante un tribunal**, porque los recuerdos que tendrá el menor serán los últimos y estos estarán alterados por el transcurso del tiempo.
- 7. La especialización policial es esencial para el adecuado tratamiento de los menores víctimas de delitos**, así como su implantación en todos los territorios y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- 8. Con independencia de la existencia de especialización policial en los distintos cuerpos**, lo cierto es que, con gran frecuencia, quien interviene en primer lugar en situaciones de menores víctimas es la **patrulla de seguridad ciudadana**, de ahí la

necesidad de una formación básica sobre estos temas para que sus componentes sepan lo que tienen que hacer y cómo hacerlo desde un primer momento.

9. El ofrecimiento de acciones que ha de ser realizado por la policía a la víctima de todo delito se lleva a cabo con normalidad, pues está integrado en las prácticas de los diversos cuerpos policiales; además, al presentar la denuncia, el formulario específico establecido al amparo de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, se imprime de forma automática para ser entregado al denunciante. Cuestión distinta es el lenguaje técnico utilizado, tanto en el ofrecimiento de acciones como en las previsiones contenidas en esta ley y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lenguaje difícilmente comprensible para un menor. Ello refuerza la importancia de las Oficinas de asistencia a las víctimas, que en este caso se encargarían de explicar y aclarar las dudas que puedan surgir con un tipo de lenguaje que asegure la comprensión de los derechos del menor.

10. Al menor no se le informa expresamente en la policía de que no está obligado a declarar contra determinados familiares, lo que puede empañar la eficacia procesal de la declaración si la denuncia es contra alguno de ellos. El artículo 416.1 párrafo segundo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que los testigos al ser oídos en declaración deben ser advertidos por el juez instructor de que pueden acogerse al artículo 416.1 párrafo primero de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de estar exonerados de declarar por parentesco.

11. Sobre el asunto del acompañamiento al menor para realizar la declaración, las directrices emanadas de la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas mencionan la **necesidad de acompañamiento en todo momento.** Existen razones sólidas tanto a favor como en contra de la presencia de los padres, por lo que lo fundamental será tener en cuenta las circunstancias del caso concreto.

12. En general, se procura **que víctima y autor no se encuentren en dependencias policiales,** cuidando que las citaciones impidan una posible coincidencia.

13. Aunque todos los profesionales consultados comparten la idea de que el niño debe declarar el menor número de veces posible, no existe un criterio único que las cuantifique, ni que indique si es más apropiado que se tome declaración en sede policial o directamente en los juzgados. Se entiende que cada caso es distinto, resultando diferente si, al presentar la denuncia, existe autor conocido o no. Si no hay un autor conocido, los representantes de los distintos cuerpos policiales ven adecuado tomar una primera declaración a la mayor brevedad posible con el fin de poder dar inicio a la investigación. De esta forma, se obtiene un testimonio más fiable en cuanto a los recuerdos que pueda tener el menor de lo sucedido y menos contaminado por el paso del tiempo.

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

14. Si el menor, acompañado o no, acude al juzgado a presentar una denuncia, puede ocurrir que no haya ningún **técnico del equipo psicosocial para atenderle**, al no existir turno de guardia para este propósito, si bien su presencia ayudaría a disminuir el impacto emocional que puede suponer para el menor dicha comparecencia.

15. Debido a la actual situación de la mayoría de los juzgados del ámbito penal, en la práctica puede pasar mucho tiempo, incluso años, desde el comienzo del proceso hasta que se dicta sentencia, por lo que resulta altamente conveniente la preconstitución de la prueba.

16. La preconstitución de la prueba, practicada con todas las garantías y grabada, es un instrumento adecuado para cohonestar la prevención de la «victimización secundaria» del menor y el derecho de defensa del imputado. No obstante, es importante llevarla a la práctica en un momento procesal, por una parte, cercano a los hechos y, por otra, suficiente para que pueda constituir, en su caso, prueba de cargo, en razón de que se haya podido ejercer una defensa adecuada del imputado.

17. No existe un criterio uniforme en cuanto al modo en que debe preconstituirse la prueba. De las aportaciones de los asistentes a las jornadas de debate para la realización de este estudio se observa que varían las condiciones en función de la disponibilidad material de los juzgados, así como de la voluntad del juez. En todo caso, es preferible que exista una sala debidamente preparada y con la participación en la práctica de la prueba de personal especializado.

18. En la vista oral, si bien la escucha en la propia sala de vistas adoptando medidas de precaución (como el uso de biombos o «peceras») resulta posible para evitar el contacto físico entre menor y agresor y, al propio tiempo, garantizar la contradicción, resulta más conveniente para preservar el superior interés del niño el uso de videoconferencia desde una sala diferente. Sin embargo, no todos los órganos judiciales disponen de instalaciones y personal suficiente para llevar a cabo esta práctica.

19. La preservación de la intimidad del menor víctima o testigo es una necesidad esencial y transversal que abarca desde la denuncia hasta la sentencia y aun después. No obstante, en ocasiones no se consigue dicha preservación, apareciendo datos en los medios de comunicación que permiten la identificación y causan grave daño a los niños.

20. El plazo de un año establecido en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual para solicitar las ayudas previstas, puede resultar insuficiente en algunos casos.

Recomendaciones

I. Al Consejo General del Poder Judicial; Fiscalía General del Estado; Ministerio de Justicia; Direcciones Generales de la Policía, de la Guardia Civil, de los Mossos d'Esquadra, de la Ertzaintza, y de la Policía Foral de Navarra; Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia; Consejo General de la Abogacía Española, y Consejo General de Procuradores de España

1. Llevar a cabo programas de formación con motivo de la publicación del nuevo Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), con especial atención a la víctima menor de edad, atendiendo a cuestiones como los nuevos derechos, forma de efectuar la declaración, motivación de las resoluciones y cualesquiera otros aspectos que fomenten la adecuada escucha del menor en el proceso penal, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del mencionado Estatuto.

II. Al Ministerio de Justicia y Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia

2. Adoptar las medidas necesarias para disminuir el impacto emocional que supone para el menor tener que acudir al juzgado, teniendo en cuenta a estos efectos experiencias de países de nuestro entorno cultural en los que la toma de declaración se realiza en ludotecas o espacios infantiles. Si no resulta posible esta opción, al menos procurar evitar todos los formalismos que pudieran intimidar al menor, como entrar por la puerta principal de los juzgados y no disponer de una sala de espera propia y adaptada.
3. Dotar a todos los edificios judiciales en que se lleven a cabo juicios orales de naturaleza penal de sistemas de videoconferencia en una sala específica y distinta a la de vistas, de modo que el menor víctima o testigo de un delito, en el supuesto de que por no haberse preconstituido la prueba o por otras razones deba declarar en el juicio, lo haga por videoconferencia desde esa sala específica, la cual estará diseñada para que el menor pueda prestar la declaración en un entorno adecuado y acompañado de personas de su confianza. Esta sala también podría ser utilizada para preconstituir prueba grabada.
4. Crear nuevas Oficinas de asistencia a las víctimas en el territorio de su jurisdicción o, cuando menos, reforzar las existentes dotándolas de

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

mayores medios personales y materiales para un óptimo funcionamiento y respuesta a las necesidades sociales. En particular, se procurará que una persona al servicio de la Oficina asista al menor desde que se interpone la denuncia, tanto para mantenerle informado, como para ser su persona de contacto y apoyo, y le acompañe en las fases policial, de preconstitución de la prueba y en el juicio.

5. Que se adopten las medidas necesarias para que los miembros de los equipos psicosociales se turnen en la realización de las guardias como el resto del personal del juzgado, todo ello en defensa del superior interés del menor víctima o testigo en un proceso penal.
6. Proponer la inclusión en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2016, correspondiente al ámbito territorial de su competencia, de las partidas necesarias para la plena satisfacción de los derechos de los menores víctimas de delitos, establecidos en el Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

III. A la Fiscalía General del Estado

7. Adoptar las iniciativas necesarias para evitar el conocimiento público de la identidad de los menores víctimas de delito en los procesos penales, tanto en la instrucción como en el juicio, a la luz de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo segundo, del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), en cuya virtud «en el caso de las víctimas menores de edad, la Fiscalía velará especialmente por el cumplimiento de este derecho de protección, adoptando las medidas adecuadas a su interés superior cuando resulte necesario, para impedir o reducir los perjuicios que para ellos puedan derivar del desarrollo del proceso».
8. Adoptar las iniciativas necesarias para que en todos los casos se procure evitar la confrontación visual de los menores testigos de delitos con el inculpado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 448 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en la redacción dada por el Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), teniendo en cuenta que en dicho artículo se configura como posibilidad y no como obligación.

IV. Al Ministerio de Justicia

9. Fomentar campañas de sensibilización social a favor de los derechos de los menores víctimas de delitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

10. Impulsar la reforma del artículo 7 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual para ampliar el plazo de prescripción de la acción para solicitar las ayudas previstas en dicha ley.

V. Al Ministerio de la Presidencia

11. Fomentar la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada en orden a preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

VI. A las Direcciones Generales de la Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra

12. Garantizar en la investigación policial de delitos cometidos contra menores la estricta preservación de la intimidad del niño, en concreto, que no aparezcan en los expedientes sus datos personales ni su filiación, utilizando a este propósito algún tipo de código o clave, sin perjuicio del traslado de dichos datos en sobre cerrado a la autoridad judicial en el momento procesal oportuno.
13. Grabar todas las declaraciones en sede policial de menores víctimas de delito, cuando menos en audio, aunque no sirviese para preconstituir prueba al no dar lugar a la contradicción, con el fin de proteger el testimonio del menor que en ese momento no está contaminado por posteriores intervenciones o falsos recuerdos.
14. Atender en sede policial a los menores víctimas de delito, a través de agentes que no vayan uniformados.
15. Adoptar todas las medidas necesarias para que los menores víctimas de delito y los presuntos autores no coincidan en sede policial en los mismos espacios o al mismo tiempo.
16. Adoptar las medidas necesarias para facilitar que el menor, si lo desea, pueda presentar sin necesidad de acompañamiento denuncias en comisarías y otras instalaciones policiales, sin perjuicio de que se le dote de mecanismos de apoyo para este propósito.
17. Reforzar la especialización policial para la atención de los menores víctimas de delitos.

VII. A la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial

18. Impulsar entre las instituciones representadas en esa Comisión Nacional la realización de un protocolo, para la escucha del menor víctima y testigo en el proceso penal en la declaración policial y preconstitución de la prueba, válido en todo el territorio nacional, con el fin de unificar los criterios establecidos en los diversos protocolos actualmente existentes.

VIII. Al Consejo General de la Abogacía Española

19. Que se favorezca, en el marco de sus competencias, la especialización de los abogados del turno de oficio que vayan a asistir a los menores víctimas en un proceso penal, bien mediante la creación de turnos de oficio especializados, bien mediante secciones específicas de los turnos de oficio ya existentes.

2.3.2 Estudio sobre *La situación de los presos españoles en el extranjero*

Este estudio se elaboró a partir tanto de la recepción de quejas de los propios presos españoles en cárceles de distintos países del mundo, o de sus familiares, como de la comprobación de forma directa por personal de esta institución. El estudio se centró en la situación de los ciudadanos españoles en esa situación en centros penitenciarios de Perú, Colombia, Marruecos, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Brasil y Grecia.

Un primer punto de apoyo para ese trabajo fueron los informes de las distintas defensorías del pueblo de esos países, donde se analizan las deficiencias que presentan muchos de los centros penitenciarios y las propuestas para mejorar las condiciones que realizan estas instituciones. Se analiza también la actuación de las autoridades consulares españolas respecto a la asistencia económica a los detenidos españoles en el extranjero, o las dificultades que en la actualidad existen en la tramitación de los expedientes de traslado para cumplir condena en España.

El estudio finaliza con una serie de conclusiones, tras las que se efectúan varias recomendaciones, con el fin de impulsar las acciones que permitan ayudar a mejorar las condiciones de los presos, y reforzar las acciones para lograr que regresen y cumplan sus condenas en España.

Recomendaciones

I. Al Ministerio del Interior

Se formularon dos recomendaciones al Ministerio del Interior, a fin de continuar los esfuerzos para reducir los tiempos medios de tramitación de la ejecución de los expedientes de traslado, y continuar con la utilización de los vuelos de repatriación de personas extranjeras que se realizan desde España, para recoger a presos españoles, cuyos expedientes de traslado para cumplir condena en España ya han sido aprobados y están a la espera de materialización.

La Dirección General de la Policía aceptó la recomendación y dio cuenta de los esfuerzos que se están realizando para mejorar la planificación y materialización del traslado a España de compatriotas que se encuentran cumpliendo condena en otros países.

Se indicaba así, que se han reducido de forma muy significativa los tiempos medios empleados en la ejecución de estos traslados, hasta el punto de que, generalmente, los mismos se llevan a efecto en escasas semanas desde su aprobación definitiva por parte de las autoridades que deban concederlos.

Los casos puntuales, en los que los traslados no pueden materializarse dentro de los plazos previstos conforme a su planificación, son atribuibles a incidencias formales, sobrevenidas, en no pocas ocasiones, esgrimidas por autoridades e instituciones de los países de origen.

II. Al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Se formularon seis recomendaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La primera de ellas proponía actualizar las instrucciones que se recogen en la Orden Circular 3252, de 15 de julio de 2003, sobre españoles detenidos y presos en el extranjero, ya que resultan insuficientes para atender las necesidades actuales que presentan los españoles detenidos y presos en el extranjero.

La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios respondió que la citada orden circular ya ha sido completada por diversas instrucciones de servicio internas para dar respuesta a las diferentes consultas que se han ido planteando sobre asistencia a detenidos, expedición de certificados de antecedentes penales, aspectos contables o de gestión de detenidos españoles en el extranjero.

La segunda de las recomendaciones propuestas, fue que se desarrollaran reglamentariamente, como establece el artículo 5 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre,

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

los supuestos en los que la ciudadanía española residente en el exterior que carezca de recursos económicos, pueda acceder a la asistencia jurídica gratuita, ya que existen países en los que a pesar de existir una Ley de Justicia Gratuita, la defensa ante los tribunales corresponde exclusivamente al detenido, y en caso de que desee nombrar un abogado tiene que cargar con el coste de los servicios.

Desde la Dirección General, se indicó que la política del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en materia de ayudas a españoles en el extranjero sigue la línea marcada por la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero, modificada por la Orden AEC/3119/2005, de 26 de septiembre. Desarrollando esa disposición, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación articuló en 2009 un sistema formal de subvenciones para defensa letrada de los ciudadanos que afronten condenas de pena de muerte en el extranjero.

La recomendación fue rechazada al considerar que un fondo de asistencia jurídica para reclusos sin medios que no deseen acudir a la justicia gratuita requeriría, a juicio de la Administración, una altísima dotación presupuestaria.

Otra de las recomendaciones formuladas fue que se reforzaran los medios personales y materiales en las demarcaciones consulares que albergan mayor número de presos, porque en algunos países no se puede dar cumplimiento a la instrucción quinta de la Orden Circular 3252 de 15 de julio de 2003, en cuanto a las visitas efectuadas por parte de los funcionarios consulares españoles. Las autoridades consulares españolas se enfrentan a una serie de retos de tipo estructural, geográfico y administrativo que se ven agravados, en los últimos años, por el incremento del número de reclusos españoles en el extranjero.

La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios comunicó que a pesar del creciente número de españoles inscritos en los distintos registros de matrícula consular, la coyuntura económica no ha permitido un aumento de medios humanos y materiales, pero tanto las embajadas como los consulados han concedido prioridad a la protección de los presos españoles en el extranjero.

En lo concerniente al presupuesto para ayudas, socorros y repatriaciones la cantidad autorizada globalmente para 2015 se ha mantenido al mismo nivel que 2014. Se indicaba asimismo que en aquellos países donde la presencia de agentes consulares españoles es más reducida, debido a la lejanía, los cónsules honorarios realizan una labor fundamental a la hora de visitar a los detenidos españoles.

Otra de las recomendaciones formuladas, fue la de regular la obligatoriedad de informar cada cuatro meses, por parte de las autoridades consulares a la Dirección

General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, sobre aquellas situaciones de especial vulnerabilidad, como las que padecen los españoles condenados a muerte en el extranjero o aquellos que sufren cadena perpetua.

En este punto, la dirección general señaló que en la actualidad solo hay un ciudadano español que se encuentra condenado a muerte, y las autoridades consulares realizan un seguimiento constante del caso y efectúan visitas periódicas.

En lo concerniente a los españoles condenados a cadena perpetua, cabe destacar las gestiones realizadas por la embajadora en Tailandia ante las autoridades de las instituciones penitenciarias locales para mejorar las condiciones sanitarias en las que vive una presa española en este país, alegando motivos humanitarios, así como las peticiones realizadas por el propio ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación ante su homólogo tailandés, para agilizar el traslado de esta ciudadana.

Desde la institución se siguen de cerca ambos casos, y se mantiene comunicación directa con la Embajadora de España en Tailandia, pudiendo corroborar la información facilitada por la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y Migratorios al respecto, y confirmando que en la actualidad las gestiones consulares y la transmisión de información se realizan de forma natural con una periodicidad mayor a los cuatro meses, por lo que puede darse por aceptada la recomendación formulada en este sentido.

A través de las quejas recibidas se observa, que muchos ciudadanos españoles en régimen de libertad condicional o libertad provisional y que aún no pueden abandonar el país, se enfrentan a condiciones de precariedad que no siempre pueden encontrar la respuesta adecuada por parte de las autoridades consulares, debido fundamentalmente a la carencia de los medios de que disponen para paliar estas situaciones. En este sentido, se recomendó que se establecieran mecanismos de ayudas para aquellos ciudadanos españoles en régimen de libertad condicional o libertad provisional en los países de condena, y que no pueden salir de dicho territorio mientras tengan responsabilidades penales pendientes.

En la respuesta recibida se señalaba que los agentes consulares no se desentienden de los ciudadanos españoles una vez que han abandonado la prisión, pero se encuentran en el territorio del Estado receptor mientras se enfrentan a responsabilidades penales, y administrativas. Las oficinas consulares, a través de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios actúan en muchas ocasiones como intermediarios de aquellas personas que acaban de salir de prisión y diversas instituciones en España, como, por ejemplo, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en lo que respecta a cuestiones de afiliación a la Seguridad Social o al reconocimiento de pensiones.

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

Se indicaba que desde un punto de vista económico, y siempre en el marco de las condiciones presupuestarias, se ha realizado un esfuerzo para mantener las ayudas a los detenidos así como a aquellos españoles que se encuentran en una situación de necesidad en el exterior y a las instituciones asistenciales que les proporcionan apoyo.

Finalmente se exponía, que todo ciudadano que se encuentre en una situación de necesidad puede solicitar a las oficinas consulares una ayuda de subsistencia, así como una ayuda extraordinaria o de emergencia.

Por último, se recordó al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que por la distancia, el idioma, y la precariedad de recursos económicos, la única información de la que disponen muchas familias es la que les llega a través de los consulados, por lo que se recomendó que se mejoraran los canales de comunicación existentes, regulando de forma concreta la obligatoriedad y periodicidad con la que se realizan estas comunicaciones, siempre que el ciudadano español privado de libertad lo haya autorizado.

La Dirección General señaló la gran labor de información, tanto por teléfono como presencialmente que brindan las embajadas y consulados a las familias de los detenidos, siempre y cuando estos lo hayan autorizado por escrito y tan pronto como se tiene noticia de la detención de un ciudadano español. Al respecto, se aceptó el compromiso de seguir trabajando desde la extensa red de oficinas consulares, de forma continua y activa, en conjunción con la institución, con el fin de asegurar el respeto de los derechos fundamentales de todos los condenados españoles en el extranjero.

III. A la Secretaría de Estado de Justicia tras la publicación del estudio de presos españoles en el extranjero (15007888)

Tras la aprobación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, se hace imprescindible revisar la situación de los ciudadanos españoles que se encuentran privados de libertad en países de la Unión Europea, y por este motivo se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia, la elaboración de un listado actualizado de estos ciudadanos.

La citada Secretaría manifestó que carecía de competencias respecto a la elaboración de listados relativos a los españoles que cumplen condena fuera de España por no disponer de esa información.

Finalmente, desde la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios se facilitó un listado del número de ciudadanos españoles que en la actualidad cumplen condena en países de la Unión Europea.

2.3.3 Estudio sobre *Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites*

Esta institución recibe numerosas quejas sobre la lentitud en la tramitación por parte de los ayuntamientos de las licencias de obras, en muchos casos con demora de meses, para otorgarlas o denegarlas, incluso en los casos de licencias de obra menor. La licencia urbanística es una pieza clave en la actividad constructiva, puesto que sin licencia no puede obtenerse financiación y queda paralizado el proceso de ejecución de las obras.

Por este motivo, en 2014, se iniciaron actuaciones de oficio con una muestra de diez municipios de población diferente en número de habitantes, que pudieran ser indicativos de una situación mucho más amplia. En concreto, se pidió información sobre los problemas ordinarios que encuentran sus ayuntamientos al tramitar una solicitud de licencia de obras, sobre los tiempos medios de tramitación y los recursos personales y materiales de que disponen.

Recibida la información municipal, el Defensor del Pueblo consideró de interés evaluar los procedimientos y tiempos de tramitación de licencias de obra en estos ayuntamientos y formular unas consideraciones como fundamento de las recomendaciones que asimismo se les dirigieron, además de a la Federación Española de Municipios y Provincias. Todo ello con el fin de hacer más fácil el emprender una actividad que puede dinamizar la economía y redundar de forma positiva en el empleo o, sencillamente, hacer más fácil ese tipo de trámites a los vecinos.

Recomendaciones

1. Dar un tratamiento adecuado a la declaración responsable, sustitutivo de la licencia en muchos casos tras las últimas reformas legislativas.
2. Dar un tratamiento adecuado al silencio administrativo, sea silencio positivo o negativo: aunque no haya decisión expresa sobre la solicitud de licencia, siempre es necesario el seguimiento de los actos materiales que se realicen.
3. No extender indebidamente los ámbitos de actividad económica exentos de licencia (estrictamente solo queda exenta de licencia el comercio minorista, y no siempre si contiene instalaciones molestas, insalubres o peligrosas).
4. Se señala que, además del interés económico general, también la protección ambiental y del entorno urbano, y la conservación del patrimonio histórico constituyen razones de interés general para que el ayuntamiento intervenga.

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

5. Utilizar un plan de inspecciones de obras y suplir la falta de medios de los municipios más pequeños con apoyo técnico, jurídico y material, incluida la asistencia en el procesamiento de la información, en las comunicaciones y en las sedes electrónicas.

Posteriormente, se formularon nuevas recomendaciones que vinieron a complementar las realizadas anteriormente y que se dirigieron a la Federación Española de Municipios y Provincias, con el ruego de su máxima difusión.

1. Agilizar, para todo tipo de licencias urbanísticas, los tiempos de tramitación.
2. Facilitar el uso de la declaración responsable con amplios criterios que permitan el pronto inicio de la actividad, de forma acorde con lo declarado por el firmante.
3. Fomentar la claridad, sencillez y transparencia de los procedimientos de tramitación de licencias.
4. Coordinar los distintos departamentos municipales para los casos en que se necesita la obtención de licencias de actividades y de obras para la apertura de un establecimiento, de forma que se puedan tramitar y resolver simultáneamente.
5. Instar a los entes supramunicipales a suplir la falta de medios de los municipios más pequeños con asesoramiento permanente técnico y jurídico, apoyo material y asistencia en el procesamiento de la información, en las comunicaciones y en las sedes electrónicas.

2.3.4 Estudio sobre *Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil*

En 1997 el Defensor del Pueblo presentó un informe sobre la *Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles*, donde se incluía entre sus recomendaciones la necesidad de elaborar y aprobar unas reglas técnicas para la normalización de los equipamientos de las zonas de juegos de los niños, reglas con que se acreditarían la calidad y seguridad de estos equipos.

Diecisiete años después, en enero de 2014, a raíz de un trágico accidente en un parque infantil en Rivas Vaciamadrid (Madrid), esta institución inició actuaciones de oficio ante el ayuntamiento de la localidad. Al estudiar la legislación sobre las áreas de juego infantil pudo comprobarse que solo tenían regulada la materia las comunidades de Andalucía y Galicia.

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

Por ello, coincidiendo con que en 2014 se cumplió el 20º aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, esta institución decidió llevar a cabo un nuevo estudio, solicitando información a las quince Comunidades Autónomas restantes.

Recibida la información, se acotó su objeto a las instalaciones que figuran como dotación de infraestructuras públicas al aire libre y de libre acceso destinadas al ocio infantil. Además, aunque la integración de los niños con discapacidad no se incluyó en el objeto inicial de las actuaciones, durante el desarrollo de las indagaciones se detectó la existencia de un generalizado déficit de accesibilidad.

Las áreas de juego infantil, además de ser seguras, deben poder ser disfrutadas por todos los niños, con independencia de sus capacidades. Para ello, ha de atenderse a los criterios de accesibilidad universal y juego inclusivo, tanto en la planificación de los accesos, entorno, zona de estancia y de juego como en la elección de los juegos, es decir, aquellos que puedan ser utilizados por el mayor número de niños y que cumplan los requisitos de «diseño para todos».

Tras estudiar la documentación aportada por las comunidades autónomas, las actuaciones de los Comisionados Autonómicos en esta materia, la normativa internacional, estatal, autonómica y local, los estudios oficiales existentes sobre prevención de lesiones en los niños y también análisis independientes sobre áreas de juego en nuestro país se elaboraron unas conclusiones y recomendaciones.

En materia de seguridad el Defensor del Pueblo dirigió recomendaciones a los tres niveles de administración territorial existentes. Así, recomendó a la Administración General del Estado **aprobar unas condiciones mínimas de seguridad que deban cumplir todas las áreas de juego infantil de nueva construcción, y establecer un período de adaptación de las ya existentes**; a las Comunidades Autónomas que carecieran de legislación sobre la materia, se les recomendó **regular los requisitos de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil instaladas en parques y jardines público y el equipamiento que contengan, y establecer un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juego, aprobar una regulación sancionadora y valorar la inclusión en la normativa la seguridad de los parques infantiles de uso comunitario y titularidad privada existentes en comunidades de propietarios o asociaciones culturales o deportivas**; y finalmente, a los ayuntamientos, se les recomendó **regular mediante ordenanza los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en sus municipios, realizar inspecciones periódicas por técnicos cualificados con conocimientos en la normativa técnica y publicar en las páginas web municipales de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, información actualizada sobre las inspecciones realizadas en las áreas de juego y establecer**

un sistema ágil de denuncias sobre falta de limpieza o deterioro o cualquier otra incidencia que pueda poner en riesgo a los menores usuarios.

En materia de **accesibilidad**, el Defensor del Pueblo recomienda que las comunidades autónomas continúen subvencionando por medio de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas los programas de los entes locales y que los ayuntamientos aprueben ordenanzas de **requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales**, que incluyan en los Planes Municipales de Accesibilidad las intervenciones en las áreas de juego infantil y, finalmente, que lleven a cabo una adaptación progresiva de las áreas de juego infantil a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

El Defensor del Pueblo considera que hay un margen de mejora para hacer que las áreas de juego de nuestras ciudades y pueblos sean más seguras y más accesibles. Todas las Administraciones concernidas, en virtud de sus competencias y desde el momento en que han asumido compromisos en materia de protección de la infancia y de integración de las personas con discapacidad, han de adoptar medidas para garantizarlo.

Recomendaciones

I. Seguridad

1. Aprobar, por parte de la Administración General del Estado, unas condiciones mínimas de seguridad que deban cumplir todas las áreas de juego infantil de nueva construcción, y establecer un período de adaptación para las ya existentes, en virtud del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, que atribuye a la Administración General del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Regular, por parte de las comunidades autónomas que carezcan de legislación sobre la materia, los requisitos de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil instaladas en parques y jardines públicos y el equipamiento que contengan, y establecer un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juego.
3. Establecer, por parte de las comunidades autónomas, una regulación sancionadora por el incumplimiento de las reglas de seguridad o de mantenimiento de las áreas de juego.
4. Valorar la inclusión en la normativa que se recomienda aprobar, por parte de las comunidades autónomas que no lo hayan regulado, la seguridad de los

parques infantiles de uso comunitario y titularidad privada existentes en comunidades de propietarios o asociaciones culturales o deportivas.

5. Regular, por parte de los ayuntamientos, mediante ordenanza, los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en sus municipios; y al menos incluir las normas UNE-EN en los pliegos de prescripciones técnicas, tanto para los nuevos suministros de equipamiento como para su instalación y mantenimiento y exigir una certificación del conjunto del área para garantizar su correcta instalación.

6. Realizar, por parte de los ayuntamientos, inspecciones periódicas por técnicos cualificados con conocimientos en la normativa técnica.

7. Publicar en las páginas web municipales, por parte de los ayuntamientos de los municipios de más de 5.000 habitantes, información actualizada sobre las inspecciones realizadas en las áreas de juego infantil de la localidad y su resultado; y establecer un sistema rápido y ágil de denuncias sobre falta de limpieza o deterioro de los juegos o sobre cualquier otra incidencia que pueda poner en riesgo a los menores usuarios.

II. Accesibilidad

1. Proseguir la utilización de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas por parte de las Comunidades Autónomas y subvencionar los programas de los entes locales para la supresión de barreras en el espacio urbano.

2. Aprobar, por parte de los ayuntamientos, ordenanzas de requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales y garantizar que el montaje, instalación y mantenimiento es correcto.

3. Incluir, por parte de los ayuntamientos, dentro de las actuaciones de los Planes Municipales de Accesibilidad, las intervenciones correspondientes en las áreas de juego infantil.

4. Adaptar progresivamente, por parte de los ayuntamientos, las áreas de juego infantil de sus parques y jardines a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

2.3.5 Estudio sobre *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud*

Este estudio fue realizado de manera conjunta por el Defensor del Pueblo y todos los comisionados autonómicos (defensores del pueblo), con el objetivo de examinar la aplicación práctica de los derechos y garantías de los pacientes en los servicios de urgencias hospitalarias.

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

Se analizaron los problemas comunes del conjunto de los servicios de urgencias, contando con la participación de profesionales de esos servicios, de gestores y directores y de asociaciones de pacientes.

El motivo de la elección fue la constatación de que las urgencias hospitalarias son una pieza esencial para el buen funcionamiento de los sistemas de salud (en España gestionan 26 millones de atenciones al año y 6 de cada diez ingresos hospitalarios son de pacientes de urgencias), pero se enfrentan a muchos problemas cuya solución excede de las capacidades de estos servicios.

El Estudio fue planteado con tres objetivos generales:

- identificar los derechos y garantías de la asistencia sanitaria de urgencias y sus estándares de aplicación;
- analizar cómo se asiste en estos servicios a las personas que están en situación más vulnerable;
- estudiar las reclamaciones y sugerencias de los pacientes, para utilizarlas como barómetro del servicio y como herramienta para su mejora.

Se indican a continuación algunas de las cuarenta conclusiones de este estudio.

1. Medios materiales

- Las medidas de ampliación o renovación de los espacios físicos dedicados a la atención de urgencias en los hospitales no resuelven los problemas de presión asistencial y de saturación de los servicios, si no se introducen cambios en la organización y gestión de la realidad hospitalaria.
- La adaptación física de los servicios hospitalarios de urgencias debe realizarse contando con la experiencia de los profesionales y de los pacientes y siguiendo estándares de acreditación consensuados por los expertos.
- Las herramientas informáticas de gestión clínica, por lo general, no suelen tener en cuenta los requerimientos específicos de la atención urgente y son percibidas por los profesionales como una dificultad adicional que entorpece la necesaria agilidad y la propia seguridad de la actividad asistencial. Además, estas herramientas no siempre permiten seguir la situación y la permanencia de los pacientes en los servicios, dificultando las medidas de seguridad, evaluación y control de calidad (trazabilidad).

2. Recursos humanos

- La presencia suficiente de profesionales especializados y con experiencia en la atención urgente no está garantizada en todas las franjas horarias y todos los días de la semana.
- La insuficiente dotación de plantillas titulares en muchos centros da lugar a que los médicos internos residentes asuman un grado excesivo de responsabilidad en la actividad asistencial de los servicios hospitalarios de urgencias.
- Los servicios de urgencias hospitalarios son ámbito de riesgo por estrés laboral, lo que aconseja introducir herramientas de gestión proactiva de estos riesgos.
- El reconocimiento de la especialidad médica de urgencias y emergencias (itinerarios formativo, investigador y docente y título propio) tendría efectos positivos en los resultados de calidad asistencial, el funcionamiento de los servicios y una más eficaz organización hospitalaria.

3. Derechos de los pacientes

- Las repetidas situaciones de saturación de los servicios de urgencias dan lugar a un menoscabo de la dignidad de los pacientes en ellos atendidos y puede vulnerar el derecho a la intimidad y la confidencialidad de sus datos de salud.
- La experiencia de los profesionales y los actuales métodos de gestión permiten prever el nivel de demanda asistencial a lo largo de todo el año, incluidos los períodos estivales o vacacionales. La disponibilidad de recursos, camas hospitalarias y personal, debe ajustarse a esas previsiones. Las decisiones a este respecto deben contar con la participación de los responsables de los servicios de urgencias.
- En los servicios hospitalarios de urgencias es imposible garantizar a los pacientes en fase terminal una muerte digna y preservar el duelo de los familiares. El sistema sanitario debe contar con recursos específicos (unidades de cuidados paliativo o de soporte vital) para la atención a estos pacientes.
- La práctica del consentimiento informado, verbal o escrito, es insuficiente en los servicios de urgencias y debe ser asumida en toda su extensión por los profesionales sanitarios. Igualmente debe generalizarse el

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

conocimiento sobre la existencia y alcance de las instrucciones previas o últimas voluntades de los pacientes.

- La atención en urgencias, por sus características y por la presión asistencial que soporta, incrementa los riesgos para la seguridad de los pacientes y es causa de un mayor número de efectos adversos. Esta constatación no se corresponde con el bajo nivel de notificaciones de estos efectos adversos, evitables con una buena planificación en un porcentaje relevante. Esta circunstancia se vincula con una insuficiente cultura del error en la práctica asistencial y con la inexistencia de un sistema coordinado de notificación de eventos adversos.

4. Atención a colectivos vulnerables

- Los inmigrantes en situación irregular tienen derecho a recibir del sistema público atención sanitaria de urgencia. Desde la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, sin embargo, este derecho se ve dificultado por algunas prácticas administrativas que generan inquietud en este colectivo y tienen efectos disuasorios (emisión de facturas y compromisos de pago).
- Este derecho de los inmigrantes en situación irregular se prolonga hasta el alta médica, es decir, más allá del alta en los servicios de urgencias, hasta la resolución del problema de salud que dio lugar a la urgencia por enfermedad grave o accidente. En muchos lugares, la continuidad asistencial de estos pacientes no está garantizada.
- Las personas en situación de fragilidad, especialmente con trastornos cognitivos, enfermedad mental o discapacidad grave, deben poder ser atendidas con prioridad y se debe facilitar su acompañamiento por familiares o allegados, o por personal formado específicamente en esta atención.
- Para la atención a pacientes vulnerables, con riesgo de maltrato o de exclusión social, los sistemas de clasificación de pacientes pueden incluir parámetros e información no estrictamente clínica, deberían ser aplicados protocolos específicos de asistencia, incluyendo la disposición de espacios reservados que preserven la intimidad de estas personas.
- Un adecuado uso por los pacientes de los servicios de urgencias hospitalarios depende de la eficaz coordinación entre niveles asistenciales y en el espacio sociosanitario, algo imprescindible para ofrecer la debida atención a determinados colectivos, como los pacientes crónicos y

pluripatológicos, las personas de edad muy avanzada o las personas en exclusión social.

- La específica atención a las personas detenidas o en situación de custodia no siempre está protocolizada ni se dispone de los espacios apropiados para su atención separada, cuando es necesario para garantizar sus derechos fundamentales y el normal funcionamiento de los servicios.

5. La calidad como exigencia y garantía del servicio

- Los programas de calidad son una exigencia legal y una garantía para el adecuado funcionamiento de los servicios de urgencias. Resulta necesario actualizar los protocolos de actuación y potenciar su seguimiento por parte de los profesionales.
- La acreditación de los servicios de urgencias, de acuerdo con los estándares e indicadores de calidad consensuados por los expertos, debería generalizarse e incentivarse por las administraciones, incorporando en el proceso la opinión de los pacientes.
- Los sistemas de reclamaciones y sugerencias de los pacientes son una herramienta muy eficaz para garantizar la calidad del servicio. Su funcionamiento exige una mejor tramitación de estas y una respuesta completa y motivada por parte de los servicios responsables. También hace falta homologar la clasificación de las reclamaciones de los usuarios para permitir su estudio en provecho del Sistema Nacional de Salud.

2.4 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AÑOS ANTERIORES

Se trata a continuación de una serie de actuaciones de años anteriores, que en su momento generaron **Recomendaciones** y cuya tramitación ha continuado o se ha reanudado este año, obteniendo distintas respuestas por parte de la administración concernida.

Recomendación de 13 de febrero de 2014, formulada al Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón, sobre adopción de medidas para reducir la notable demora existente en el Servicio de Neurocirugía del Hospital Miguel Servet de Zaragoza

Las actuaciones se iniciaron dado que el interesado llevaba 16 meses en lista de espera y en baja laboral. La revisión de la situación general indicó la necesidad de mejorar los tiempos de respuesta en el referido servicio. En el caso del interesado la demora fue de 17 meses.

La primera respuesta recibida no resultó concluyente, por lo que se realizó un seguimiento. Finalmente, se conoció que se había dotado al Servicio de un quirófano de tarde adicional y entre 1 y 2 quirófanos adicionales en horario de mañana, con lo que la lista de espera estructural se pudo reducir de forma notable y sostenida.

Con resultado también positivo puede citarse la **Recomendación de 17 de diciembre de 2014, formulada por el mismo motivo a la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, sobre el Servicio de Neurocirugía del Hospital Virgen de la Arrixaca de la capital autonómica.**

Recomendación de 5 de marzo de 2014, formulada ante la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, para promover la inclusión de la tipificación del acoso laboral en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones de Orden Social

En su momento se iniciaron actuaciones de oficio a fin de adecuar la normativa interna en materia de acoso laboral al marco normativo europeo en relación con este problema. Estas actuaciones finalizaron, formulándose a la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social una Recomendación a fin de que se promoviese la modificación del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, para incluir la tipificación del acoso laboral, en consonancia con la definición contenida en la Carta Social Europea, en el Acuerdo marco europeo sobre el acoso y la violencia en el trabajo y demás disposiciones de aplicación.

La Subsecretaría del departamento ha valorado de manera muy positiva la **Recomendación** efectuada e informó que la misma se tendría en consideración para posibles reformas legales del Real Decreto Legislativo 5/2000 en el sentido de establecer un tipo infractor específico de acoso laboral, tal y como se había hecho en su momento con la conducta de acoso sexual.

Recomendación de 26 de junio de 2014, formulada a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, para que se modificase o dejase sin efecto el Acuerdo Marco de Homologación para la selección de principios activos para determinadas indicaciones, licitado por el Servicio Andaluz de Salud, con el objeto de garantizar a los ciudadanos el acceso a todos los medicamentos incluidos en la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud (SNS)

Tras tomar conocimiento de la posición de la Sociedad Española de Oncología Médica (SEOM), se iniciaron actuaciones a propósito de la decisión de establecer un acuerdo marco para la selección de principios activos para determinadas indicaciones, dado que los lotes de medicamentos a licitar se habían establecido por indicación terapéutica y no por principio activo, con lo que se estaría limitando el arsenal terapéutico disponible para atacar ciertos procesos y, sobre todo, estableciendo de facto una equivalencia terapéutica que no existe o, al menos, no está suficientemente acreditada.

Revisados los argumentos de la Administración se formuló una **recomendación** basada en dos postulados: 1) que dicho acuerdo implica la decisión de restringir el arsenal terapéutico, limitando el catálogo de fármacos admitido con carácter general para todo el SNS, lo que introduce un principio de inequidad y pone a los pacientes andaluces en peor situación que a los del resto del país; 2) que, aunque se autoriza el empleo de los principios no incluidos en el Acuerdo, esta posibilidad no está tan abierta como pudiera parecer, pues se somete a las previsiones de las guías farmacoterapéuticas de los centros hospitalarios o bien ante situaciones de comorbilidad.

La **Recomendación** ha sido rechazada. La Administración ha indicado que el acuerdo marco finalmente se está ejecutando, aunque precisó que por esta vía no se han adjudicado principios activos referidos a áreas terapéuticas de interés para la SEOM. También defendió que quedaba a salvo, en todo caso, la libertad de prescripción del facultativo.

Recomendación formulada el 28 de junio de 2013 a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, sobre actualización de la legislación de protección a la infancia, al objeto de priorizar el acogimiento familiar frente al residencial

Se recomendó que el proyecto de ley sobre la actualización de la legislación sobre protección de infancia que estaba previsto remitir a las Cortes Generales contemplase las siguientes medidas: 1) que, salvo en casos tasados con un criterio restrictivo, no se acordarán acogimientos residenciales en menores de 3 años; 2) que para los menores de entre 3 y 6 años se establezca la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial; 3) que se aborde una definición más clara y completa de los tipos de

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

acogimiento y su duración, en función de la edad y circunstancias de los menores; 4) que se establezca un estatuto de los derechos y deberes de las familias acogedoras; y 5) que se articule una atención preferente a los acogimientos familiares de personas con discapacidad y otros colectivos con especiales dificultades para acceder al acogimiento familiar.

La **Recomendación** ha sido aceptada y puesta en práctica con la promulgación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que reforma 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.

Recomendaciones de 23 de septiembre de 2014, a la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, sobre el reconocimiento al colectivo de menores con discapacidad igual o superior al 33 por ciento de la exención en el copago farmacéutico, de conformidad con la legislación específica de esa Comunidad; y comunicar al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) los supuestos en que resulte de aplicación esta exención

La recomendación pretendía salvaguardar la aplicación de una norma autonómica, el artículo 20 de la Ley 8/2008, de Derechos de Salud de Menores y Adolescentes, que preveía que los menores con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento quedasen exentos de copago farmacéutico ambulatorio. La Administración, argumentando que la normativa Estatal, tras la modificación de la Ley de garantías y uso racional del medicamento introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, dejó sin efecto en la práctica dicha norma al establecer un sistema de copagos vinculado a los conceptos de asegurado y beneficiario. Por ello entiende que ha pasado a ser competencia exclusiva del Estado la decisión sobre el tipo de copago farmacéutico que corresponde a cada usuario del Sistema Nacional de Salud.

La argumentación de la resolución va en la línea de mostrar la compatibilidad de ambas normas y el hecho de que la nueva regulación general no ha derogado la Ley de la Comunidad Valenciana en este punto, por aplicación del principio de especialidad.

La segunda **Recomendación** pretendía que el INSS asumiera la decisión autonómica al tratarse de una competencia concurrente y no de una competencia exclusiva del Estado.

Las recomendaciones fueron rechazadas. La Ley autonómica 10/2014, de 29 de diciembre, derogó la norma en la que se basaba esta resolución y el criterio de la Generalitat ponía en cuestión su capacidad para ampliar o complementar de forma unilateral la cobertura de las prestaciones sanitarias.

Recomendación 23 de septiembre de 2014, formulada al Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, para facilitar a los estudiantes con derecho a la asistencia sanitaria desplazados durante el año escolar un documento acreditativo

Se recomendó facilitar a los estudiantes con derecho a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud que durante el año escolar se desplazan a Cataluña, un documento acreditativo del derecho a la atención sanitaria pública en centros del Servicio Catalán de la Salud, cuya vigencia se extienda, al menos, hasta la finalización del plazo de la matrícula del curso correspondiente.

La aplicación estricta de la normativa resulta gravosa, dado que obliga al estudiante a empadronarse en Cataluña cuando en realidad su presencia en ese territorio lo es por razón de estudios, mantienen un vínculo con su domicilio familiar y, además, su movilidad es mucho mayor que la del resto de la población.

La **recomendación** ha sido rechazada.

Recomendación de 6 de octubre de 2014, formulada ante la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para la aclaración y simplificación del procedimiento para la expedición del Suplemento Europeo al Título

El Suplemento Europeo al Título, según lo concibe el Real Decreto 1002/2010 y demás normativa aplicable, es un documento que añade información al título oficial obtenido con el objetivo de incrementar la transparencia de las diversas titulaciones oficiales impartidas en el Espacio Europeo de Educación Superior, y facilitar así su reconocimiento académico y profesional. Sin embargo, la complejidad y dificultad del modelo que establecía el citado Real Decreto estaba impidiendo su cumplimiento en la mayor parte de las universidades españolas para las titulaciones adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior.

Algunas universidades habían realizado adaptaciones del modelo correspondiente a las titulaciones anteriores al Espacio Europeo de Educación Superior siguiendo los requisitos mínimos de la propuesta de la Comisión Europea, y solo muy recientemente estaban expidiendo el Suplemento para Grados y Másteres. Sin embargo, los documentos expedidos de esta forma contenían con frecuencia erratas e información de difícil comprensión, como consecuencia de la dificultad de atender los extremos definidos en el referido Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto.

Se formuló una **Recomendación** a la Dirección General de Política Universitaria para que se adoptasen con la máxima celeridad las medidas normativas o de cualquier otra índole dirigidas a definir, aclarar o simplificar la información que debe contener el

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

Suplemento Europeo al Título, mediante el establecimiento de un diseño que permitiera a las universidades españolas normalizar el procedimiento para su expedición, y su contenido pueda ser uniforme entre todas ellas y a su vez acorde con el modelo elaborado al efecto por la Comisión Europea, el Consejo de Europa y el Centro Europeo para la Enseñanza Superior.

La recomendación ha sido aceptada y se ha puesto en práctica mediante la publicación del Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, en el que, entre otras materias, se incluye una nueva regulación de las condiciones y características del Suplemento Europeo al Título.

Recomendación de 7 de noviembre de 2014, formulada al Ministerio de la Presidencia, para promover la exención como ganancia patrimonial de las subvenciones para rehabilitación de viviendas habituales, concedidas a pensionistas del sistema de la Seguridad Social, con el fin de evitar la pérdida del complemento a mínimos

En virtud de sus atribuciones de coordinación interdepartamental se recomendó al Ministerio de la Presidencia la modificación de la legislación, bien la general sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) o bien la propia de los complementos a mínimos, de manera que no se considerasen ganancias patrimoniales las subvenciones y ayudas para la rehabilitación de viviendas que puedan percibir los pensionistas con menores rentas.

La cuestión se suscitó al hilo de unas subvenciones para el mantenimiento de casas en el medio rural gallego. Al recibir estas ayudas para mantenerse en sus casas, ciudadanos que percibían pensiones de baja cuantía con complementos a mínimos subían sus rentas y, en consecuencia, superaban los umbrales para recibir tales complementos, cuando precisamente estas subvenciones les fueron concedidas por ser personas con bajo nivel de rentas. Esto implica un efecto no deseado, que constituye una falla en la obligación de los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos pensionistas.

La Administración rechazó la **Recomendación** bajo el argumento de que se produce una ganancia patrimonial que debe ser computada