

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Consideraciones generales

El Defensor del Pueblo ha presentado, en este ejercicio 2016, el estudio *Los derechos de las víctimas de ETA. Su situación actual*. Se pretende con él contribuir a la memoria, dignidad y justicia de quienes fueron asesinados por la organización terrorista ETA, los heridos y sus familias. En la primera parte de este informe (I. Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo, epígrafe 2.3.2) se recogen las recomendaciones completas derivadas del estudio y más información en el epígrafe siguiente (3.1 Víctimas del terrorismo). La existencia de más de 300 crímenes sin resolver o la necesaria consecución de un relato verdadero que transmitir a las nuevas generaciones son cuestiones, entre otras, sobre las que es necesario trabajar en los próximos tiempos.

En el año 2015, el Defensor del Pueblo formuló diversas Recomendaciones relativas a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor desde el 1 de julio del mismo año. Estas Recomendaciones se recogen íntegramente en el Informe anual 2015 del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales (págs. 53-54).

En el momento en el que se aborda en el Parlamento una reforma de esta ley, es oportuno poner en valor la posición del Defensor del Pueblo al respecto, expresada en sus Recomendaciones. Con independencia de ello, se está haciendo un seguimiento a la forma en que es interpretada la ley por las Delegaciones del Gobierno y, además, el Defensor del Pueblo ha formulado Sugerencias revocatorias de sanciones concretas, particularmente cuando hay una conexión entre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, la libertad de información y los derechos fundamentales de reunión y manifestación.

En 2016 se han recibido ocho quejas por presuntos malos tratos policiales (en 2015 fueron 12; en 2014 fueron nueve; en 2013 fueron 21 y en el año 2012, 32) y 46 por trato incorrecto (el año anterior fueron 45; en 2014 fueron 67; en 2013 fueron 56 y en 2012, 58). Se consolida el descenso de las quejas por malos tratos y se mantiene el número de quejas por trato incorrecto.

El Defensor del Pueblo ha emitido resoluciones sobre los derechos del detenido, los distintivos de identificación policial, los regímenes disciplinarios de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, la captación de imágenes de funcionarios policiales o la fase de juicio crítico en las actuaciones policiales. Se trata, en sentido amplio, de las relaciones policía-ciudadanos y los derechos fundamentales que están en juego,

cuestión capital en un Estado democrático de Derecho que preocupa al Defensor del Pueblo, siempre susceptible de mejoras y perfeccionamientos para que la seguridad y la libertad, como quiere la Constitución, se complementen (artículo 17.1, primer inciso: «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad»).

Las quejas relativas al procedimiento sancionador de tráfico han descendido notablemente. El número de quejas sobre este tema en 2016 ha sido de 294, frente a las 421 de 2015. El Defensor del Pueblo vela por el cumplimiento de las garantías del procedimiento administrativo sancionador de tráfico y, en muchas ocasiones, su intervención da lugar al levantamiento de sanciones.

La repetición de las elecciones generales, el 26 de junio de 2016, ha puesto de manifiesto, de nuevo, los problemas del voto por correo de los españoles residentes en el extranjero. No es de recibo la bajísima participación de este colectivo que reiteradamente se produce en los comicios, no por la voluntad del elector, sino por las dificultades que padece para votar. Es de esperar que en la nueva legislatura se aborde, por fin, este problema.

En materia electoral hay que destacar, finalmente, dos intervenciones relevantes del Defensor del Pueblo. La primera ha dado lugar a la Instrucción 3/2016, de 14 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, sobre excusas para no formar parte de una mesa electoral de las personas con discapacidad. La segunda, sobre el derecho al voto de estas. La propuesta del Defensor del Pueblo para reforzar su derecho al voto, de modo que solo en supuestos muy excepcionales se impida, parece haber sido sustancialmente incorporada al programa político del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de modo que existen fundadas esperanzas de que se aborde en esta legislatura. Se trata, en ambos casos, de respaldar al colectivo de personas con discapacidad y defender eficazmente sus derechos electorales, tanto en sentido positivo (votar) como negativo (no formar parte de una mesa electoral si no lo desean).

3.1 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el día 23 de abril de 2015 una moción en la cual encomendaba al Defensor del Pueblo la elaboración de un estudio específico sobre la afectación de los derechos humanos de todas las víctimas de la banda terrorista ETA y su situación actual, con Recomendaciones dirigidas al conjunto de las Instituciones del Estado.

Como fase previa a la elaboración del estudio, se consultó a un grupo de expertos que por su cualificación y experiencia profesional han aportado sugerencias y han realizado determinadas observaciones. Igualmente, y para conocer la opinión de las

víctimas del terrorismo, se convocó a asociaciones representativas de las víctimas. También se recibió a representantes de la Administración y se solicitaron informes al Ministerio del Interior y a la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

La institución del Defensor del Pueblo ha estado a lo largo de su historia al lado de las víctimas del terrorismo, que en el caso de personas asesinadas por ETA, ascienden a 864. Muchas más han sido heridas, han vivido bajo una continua amenaza o han debido cambiar su domicilio.

De la vulneración de sus derechos y de las consecuencias psíquicas que el terrorismo les ha ocasionado hay que dejar constancia y de ello trata el estudio elaborado que fue presentado en las Cortes Generales el 23 de diciembre de 2016.

Las conclusiones que se incluyen en el estudio son, entre otras, que el número de crímenes no resueltos es aún elevado; que el concepto jurídico de «crímenes de lesa humanidad» aplicado a los de ETA fortalece el derecho a la justicia de las víctimas y contribuye a un relato verdadero; que la cooperación internacional es aún insuficiente para la lucha contra el terrorismo o que resulta necesario reforzar la presencia de las víctimas en los foros políticos y académicos internacionales y mejorar la formación que reciben los jóvenes sobre este terrorismo.

De estas conclusiones se extraen, a su vez, **Recomendaciones** dirigidas a las administraciones públicas competentes. Al **Ministerio del Interior**, la de perfeccionar el contenido de la legislación actualmente en vigor (Ley 29/2011, de 22 de septiembre), reforzar los programas de asistencia psicológica a las víctimas del terrorismo y unificar de forma conjunta con el Ministerio de Justicia, en un solo archivo digitalizado, todas las causas judiciales por delitos de terrorismo y demás documentación administrativa complementaria.

Al **Ministerio de Justicia** se le formulan igualmente varias **Recomendaciones**, entre ellas, reforzar la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional.

Al **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** se le recomienda el establecimiento de un Plan de actuación en el ámbito internacional para un mejor conocimiento en foros internacionales del daño causado por el terrorismo y reforzar la acción exterior del Estado en materia de extradición de los autores de atentados terroristas que se encuentran en libertad en algunos países.

Al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** se le formula la **Recomendación** de mantener, en la normativa que regula el currículo básico de la enseñanza secundaria y bachillerato, el objetivo de fomentar el respeto y consideración a las víctimas e incluir el rechazo al terrorismo desde una perspectiva filosófica y moral.

Además, a la **Fiscalía General del Estado** se formulan las **Recomendaciones** de continuar las tareas que viene desarrollando en el orden penal en este ámbito y profundizar en la aplicación del concepto de «crimen de lesa humanidad» al terrorismo de ETA.

3.2 DERECHO AL VOTO. RÉGIMEN ELECTORAL

La celebración de las Elecciones Generales, el 26 de junio de 2016, ha puesto de manifiesto idénticos problemas a los ya detectados con anterioridad y reflejados por esta institución en los anteriores informes anuales publicados, que afectan al esquema electoral en nuestro país y a la insuficiencia que la actual legislación ofrece para el ejercicio efectivo del derecho al voto por todos los ciudadanos, de manera especial por los residentes en el extranjero. En efecto, cuanto se dijo al respecto en el informe anual 2015 ha mantenido su vigencia en este ejercicio. Las complejidades burocráticas, la dependencia de servicios de correos extranjeros (no siempre eficientes) y, sobre todo, el carácter «rogado» del voto han dificultado el pleno ejercicio del derecho fundamental a la participación política.

Voto por correo nacional

Muchos ciudadanos han percibido que el ejercicio del derecho al voto por correo no ha funcionado de forma correcta. Durante el ejercicio 2016 se ha puesto de manifiesto la imposibilidad de ejercer el derecho al voto por correo, a pesar de haber efectuado la tramitación oportuna dentro del período estipulado a tal efecto. Se ha señalado, concretamente, que como resultado de la prestación del servicio postal no se ha podido ejercer tal derecho. Se solicitó a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos información al respecto y se concluyó que la remisión y entrega de la documentación electoral había sido correcta, por lo que la tramitación seguida desde Correos no había conculcado el derecho al voto por correo (16004497, 16008871).

Voto por correo de los españoles en el extranjero

Según fuentes oficiales, tan solo han ejercido el derecho al voto en las pasadas Elecciones Generales el 6,3 % de los residentes en el extranjero con derecho a hacerlo. Los datos arrojan una abstención del 93,7 %, debiendo cuestionarse si esta abstención obedece a razones reales de renuncia al ejercicio de este derecho mediante el mecanismo de la abstención o a la imposibilidad material de ejercer el derecho al voto por los ciudadanos debido a otros inconvenientes o trabas burocráticas ajenas a la voluntad del particular.

Por tanto, el mayor porcentaje de quejas recibidas relativas al régimen electoral se siguen centrando en el voto de los residentes en el extranjero, en concreto, en la falta de recepción de la documentación a tiempo para votar, por un lado, y por otro, en los mecanismos de designación de los miembros de las mesas electorales, así como en la formulación de excusas para el desempeño de este cargo y su aceptación por la Administración electoral.

En la queja formulada por una organización sindical se ponía nuevamente de relieve el calvario burocrático del sistema actualmente vigente, en gran medida debido al establecimiento del voto rogado, que se ha visto complicado por otros obstáculos añadidos como una inadecuada publicidad e información institucional, horarios exigüos de los consulados españoles, insuficiencia de recursos de las oficinas de Correos para atender la demanda del voto por correo, falta de gratuidad real del voto por correo, etcétera.

Teniendo en cuenta que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General no ha sido reformada en este punto hasta la fecha y ante la escasez de tiempo desde que se formuló la queja dada la inminente celebración de las elecciones generales en junio de 2016, se formuló al **Ministerio del Interior** la **Recomendación** dirigida a que se reforzaran los mecanismos de coordinación entre los distintos departamentos ministeriales que participan en la gestión del voto por correo desde el exterior, para eliminar los obstáculos y agilizar los procesos, ante las elecciones generales del 26 de junio de 2016, de tal modo que la participación electoral de este colectivo en el exterior se incrementara y permitiera su legítima participación en los asuntos públicos, tal y como está reconocido constitucionalmente.

Dentro de las limitaciones que ofrece el actual esquema electoral, la **Recomendación** fue aceptada (16006317).

Por otra parte, se han recibido numerosas quejas procedentes del colectivo de residentes españoles en el exterior que no han recuperado, o lo han hecho de forma parcial, los gastos efectuados para el envío del voto desde el exterior. Es este un proceso complejo, en el que intervienen sistemas postales de otros países y el sistema postal español. Dependiendo de la Administración convocante del proceso electoral, el reintegro de los gastos corresponde al organismo competente que organiza el proceso electoral en cada momento. Sucede que determinados electores que han efectuado un gasto para la remisión de su voto desde el extranjero, no ven reintegrado su importe sino transcurridos muchos meses, lo que entra en contradicción con el carácter gratuito del voto.

Efectivamente, el artículo 75 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece un procedimiento ciertamente complicado, aunque garantista, para ejercer el

derecho al voto desde el extranjero. En el procedimiento participan tanto los consulados como la Oficina del Censo Electoral y el organismo Correos, si bien en última instancia la devolución del gasto en el que incurren los electores es responsabilidad de la Administración convocante de las elecciones.

Para las elecciones generales celebradas el 26 de junio de 2016 este procedimiento ha tenido dos opciones:

1. Apertura de apartados de correos en las oficinas y secciones consulares donde los electores pueden dirigir la documentación con el voto de manera gratuita.

Los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación gestionan la apertura de estos apartados de correos con los servicios postales del país de residencia, y concretan con estos también el tipo de sobre exigido para estos envíos y la Administración convocante se encarga de la fabricación de los sobres y los hace llegar a la Oficina del Censo Electoral para su envío a los electores.

2. Devolución al elector del coste del envío en aquellos países donde no haya sido posible la apertura de apartado de correos. En esta segunda opción, junto al certificado de inscripción en el censo electoral, la Oficina del Censo Electoral remite a los electores residentes en el extranjero un impreso de solicitud de devolución del importe adelantado para realizar el envío. Una vez llega la documentación a la Oficina Consular, se separan estos impresos y se remiten a España para que se proceda a la devolución del coste mediante giro postal a la dirección indicada por los electores. Esta tarea de devolución del gasto en el que incurren los electores es contratada por la Administración convocante, los impresos recibidos son tramitados y se procede a la devolución del coste adelantado por los electores (16001712, 16002258, 16003010, entre otras).

El Defensor del Pueblo también ha intervenido ante la autoridad competente en Correos. Una ciudadana española residente en Portugal indicó que no había podido votar en las elecciones generales del mes de diciembre de 2015, a pesar de haber efectuado los trámites previstos a tal efecto. De la contestación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos se dedujo que la falta de recepción de la documentación electoral en plazo se produjo por determinadas circunstancias ajenas y no atribuibles a la prestación del servicio por parte de esa sociedad (16000989).

Una cuestión que plantearon los españoles residentes en el extranjero fue la devolución del franqueo postal, cuyo abono había resultado previamente asumido por cada interesado, ya que el ejercicio de este derecho es gratuito. La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos indicó que tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica, entre otros, el artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la normativa se contempla un sistema

de voto por correo para los electores residentes ausentes que viven en el extranjero (en adelante electores CERA) en que Correos solo participa en la fase previa del procedimiento, pero no en el voto por correo en sí, ya que este proceso postal se desarrolla fuera de España. Es la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática, a la que el elector esté adscrito, la destinataria del envío que contiene el sobre con el voto de este colectivo de ciudadanos y, por tanto, la única que tiene la posibilidad de disponer de toda la información asociada a estos, incluidos los importes del franqueo que han de satisfacerse y el control y registro de los mismos, ya que estos envíos electorales se cursan a través de los operadores postales de dichos países. La gestión del reintegro para hacer efectiva la gratuidad del voto de estos electores no corresponde a Correos, y así lo ha entendido la Junta Electoral Central.

El órgano responsable de la gestión del reintegro de gastos por emisión de voto por correo de los electores residentes en el extranjero —tanto de los mencionados CERA, como por asimilación de los electores que se encuentran temporalmente en el extranjero (ERTA)—, es el poder público que convoca las elecciones, pudiendo ser Correos, mediante contrato, quien tramite el voto y la devolución del franqueo.

El Ministerio del Interior comunicó que, de conformidad con el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de marzo de 2011, el Ministerio de Asuntos Exteriores y él mismo tienen que adoptar las medidas para garantizar la gratuidad del voto de estos electores. Para ello, se procedió a la apertura de apartados de correos en los países en los que es posible. Actualmente en Alemania, Argentina, Bélgica, Chile, Colombia, Cuba, Francia, Irlanda, México, Países Bajos, Perú, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y Venezuela. Andorra también tiene un apartado de correos propio, pero utiliza el servicio postal español. En el resto de países, y en el caso de los electores españoles residentes en España temporalmente en el extranjero (ERTA), los cuales envían su voto directamente a España, se optó por contratar el servicio de giro postal con Correos. El 26 de agosto de 2016 se procedió al pago de las reclamaciones.

Tal y como se indica en las instrucciones remitidas por la Oficina del Censo Electoral a los ciudadanos, el envío del voto por correo ha de hacerse por correo certificado ordinario, siendo este el importe reintegrado a los ciudadanos. Dado que se hace una estimación en función del país, en ocasiones puede no ser correcta, por lo que, en caso de reclamaciones, puede modificarse si no se adecua a lo pagado, siendo el objetivo que se reintegre efectivamente lo abonado por el ciudadano. En el caso de que las reclamaciones excedan sustancialmente el importe que supondría el envío en el país de origen de la carta certificada ordinaria, por haber utilizado métodos alternativos para su envío, se atiende a criterios de proporcionalidad y eficiencia en el gasto público, pudiéndose no reintegrar la totalidad del abono en el que se ha incurrido (16002600, 16006738).

Participación en las mesas electorales

La designación de los ciudadanos para formar parte de una mesa electoral provoca la recepción de quejas ante esta obligación cívica, entre otras cuestiones, por el mecanismo establecido para poder formular una excusa a dicho nombramiento, en razón de la existencia de impedimentos de tipo personal, familiar o profesional y su aceptación por la Administración electoral. Ha de tenerse en cuenta que la valoración de las alegaciones compete a las juntas electorales de zona, a las que la ley atribuye facultades para resolver sobre las alegaciones formuladas, las cuales deben ajustar su decisión al contenido de las instrucciones de obligado cumplimiento dictadas por la Junta Electoral Central. Entre ellas, la Instrucción de 28 de abril de 2011, de la Junta Electoral Central, en la que se establecieron las distintas circunstancias personales, familiares y profesionales que constituyen justificación suficiente de las excusas formuladas.

Con motivo de la celebración de las elecciones europeas de mayo de 2014, habida cuenta de la recepción de quejas ciudadanas en el mismo sentido, esta institución estimó conveniente formular a la **Junta Electoral Central** una **Recomendación** consistente en revisar los supuestos previstos en la antes citada Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central. Esta **Recomendación** fue aceptada, aprobándose la Instrucción 2/2014, de 11 de diciembre, de la Junta Electoral Central, extremo este ya reflejado en el informe anual correspondiente a dicho año.

El proceso electoral celebrado en junio de 2016 ha puesto de relieve la distinta consideración que los órganos de la Administración electoral atribuyen a la situación de la discapacidad, lo que ha dado lugar, tras la intervención de esta institución al recibirse varias quejas por este motivo, a la revisión de la instrucción antes citada sobre las excusas y a la aprobación de una nueva instrucción por la Junta Electoral Central en su labor de unificación de los criterios interpretativos de las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral (Instrucción 3/2016, de 14 de septiembre, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General).

En la queja que se comenta, el interesado, que había sido designado para ocupar el cargo de vocal de mesa electoral por la Junta Electoral de Zona de Vigo en las Elecciones Generales celebradas el 26 de junio, había formulado excusa relativa a su situación de discapacidad que, según la Instrucción 6/2011 de la Junta Electoral Central, justifica por sí sola que fuera relevado de dicho cargo. La Junta Electoral de Zona de Vigo, consideró que esta persona alegaba una enfermedad y no una situación de discapacidad con carácter permanente, declarada de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos, y por tanto rechazó dicha excusa, rechazo que no admite recurso alguno.

A la vista de lo anterior, esta institución se dirigió a la Junta Electoral Central al estimar irregular dicha denegación, toda vez que la discapacidad constituye por sí misma una excusa justificada para no formar parte de la mesa electoral, circunstancia diferente a la acreditación de una enfermedad.

En la información remitida por la Junta Electoral Central se reconoce efectivamente que la Instrucción de la Junta Electoral Central 6/2011, de 28 de abril, modificada por la Instrucción 2/2014, de 11 de diciembre, distingue las causas relativas a la situación personal del miembro designado de la mesa electoral entre aquellas que se justifican por sí solas y las que pueden justificar la excusa atendiendo a las circunstancias de cada caso que corresponde valorar a la Junta Electoral de Zona. Entre las primeras se incluye la causa 28 sobre la situación de discapacidad, declarada de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos. En este supuesto basta la aportación de la declaración de discapacidad para que deba aceptarse la excusa.

Frente a ello, en el apartado 2 se incluyen como causas personales que deben ser valoradas por la Junta Electoral de Zona la lesión, dolencia o enfermedad física o psíquica que, aunque no haya dado lugar a una declaración de incapacidad para el trabajo, impida ejercer las funciones de miembro de una mesa electoral, o convierta en particularmente difícil o penoso el ejercicio de tales funciones. En estos casos debe acreditarse la causa mediante certificado médico en el que se detallen las limitaciones que impidan o dificulten tal desempeño. Por ello, la Junta Electoral Central, siguiendo lo pedido por el Defensor del Pueblo, acordó modificar su Instrucción 6/2011, aprobando la nueva Instrucción 3/2016, de 14 de septiembre, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (16008578).

Derecho fundamental de sufragio de las personas con discapacidad

En otra queja de especial importancia en esta materia electoral, se recibió una solicitud de interposición de un recurso de amparo contra la Sentencia número 181/2016 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 2016, al estimar los recurrentes que la decisión judicial vulneraba el derecho fundamental de sufragio activo de la persona cuya discapacidad había sido reconocida judicialmente, ya que la privaba de su derecho al voto.

El derecho de sufragio recogido en el artículo 23 de la Constitución debe ser interpretado de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por España, entre los que se encuentra la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que proclama en su artículo 29 el derecho de las personas con discapacidad a la participación política, incluido el derecho a votar, en las

mismas condiciones que las demás. Sin embargo, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General permite la privación del derecho al voto en las sentencias judiciales de incapacitación y en los autos de internamiento en centros psiquiátricos.

Según datos de la Oficina del Censo Electoral, en las elecciones generales de 2000 carecieron de derecho al voto 12.709 personas; en las de 2004, 31.262; en las de 2008, 55.949; en las de 2011, 79.233; y en las de 2015, 96.418. Estas cifras comprenden los tres supuestos del artículo 3.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General: a) los condenados a la pena de privación del derecho de sufragio; b) los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio; y c) los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.

Por ello, el Defensor del Pueblo, recogiendo las **Recomendaciones** formuladas a nuestro país por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas en el año 2011 y la doctrina del ministerio fiscal contenida en el incidente de nulidad de actuaciones presentado contra la Sentencia número 181/2016 antes citada, estimó conveniente, en junio de 2016, recomendar al **Ministerio del Interior** que promoviera la reforma del artículo 3.1, letras b) y c), de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Dicha reforma ha de tener el objetivo de reforzar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad en nuestro sistema electoral mediante la incorporación de la doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre el ejercicio efectivo de este derecho por las mencionadas personas, de modo que solo en supuestos de plena inconsciencia o absoluta falta de conocimiento de la persona pueda privarse del derecho al voto.

El Ministerio del Interior, en agosto de 2016, rechazó la **Recomendación**, al estimar innecesario cambiar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en este punto, bastando en su opinión con reformar la normativa civil que regula la incapacidad, o incluso con que los jueces en sus sentencias de incapacidad motiven el fallo sobre la eventual supresión del derecho de sufragio, sin necesidad de modificar ley alguna.

Teniendo en cuenta las declaraciones realizadas por la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en su comparecencia en diciembre de 2016, en el Congreso de los Diputados, en el sentido de que el ministerio iba a promover una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para evitar que las personas cuya capacidad jurídica se modifica judicialmente se vean privadas del derecho al voto, esta institución consideró conveniente reiterar el contenido de la Recomendación formulada en su momento al Ministerio del Interior en aras, como se ha dicho, de

reforzar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad mediante la incorporación de la doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre el ejercicio efectivo de este derecho por las personas con discapacidad, de tal forma que se atienda la Recomendación de revisión normativa formulada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas en el año 2011 (16008346).

3.3 PROTECCIÓN DE DATOS

Derecho de acceso de los interesados a su historial clínico

El derecho fundamental a la protección de datos tiene por finalidad garantizar al ciudadano un poder de control sobre su uso y destino. Ese derecho debe garantizar un poder de disposición sobre los datos personales, que, como ha resaltado el Tribunal Constitucional, amplía la garantía constitucional a los datos personales que resulten relevantes o tengan incidencia en el ejercicio de cualesquiera derechos de la persona, e impone a terceros deberes jurídicos de hacer, entre ellos, el de facilitar el acceso del interesado a dichos datos.

En determinados supuestos, la tardanza en el otorgamiento a los interesados del acceso a sus datos y el incumplimiento de los plazos establecidos legalmente, no permite el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición y genera inseguridad jurídica e incertidumbre a los afectados.

Es el caso del retraso en el acceso de los interesados a su historial clínico, planteado en una queja, en la que el **Servicio Andaluz de Salud** reconocía el incumplimiento del plazo de un mes establecido para facilitar el acceso (artículo 29 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal).

El **Servicio Andaluz de Salud** ha atribuido tal incumplimiento a la complejidad de las historias clínicas electrónicas. El Servicio Andaluz de Salud ha señalado además que este problema no es exclusivo del sistema sanitario andaluz, sino que también afecta a todos los servicios de salud con historia electrónica, por lo que, en su opinión, requeriría ser estudiado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el asesoramiento de la Agencia Española de Protección de Datos, con vistas a la posible elaboración de una norma específica para el tratamiento de las historias clínicas en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud de la Junta de Andalucía considera que la complejidad no está ligada al sistema de información (Diraya) que soporta la historia clínica, sino a la diversidad de soportes,

electrónicos o en papel, que aún persisten en ese servicio de salud, y que es también patente en muchos otros servicios de salud autonómicos.

Por lo que se refiere a Andalucía, un factor que añade complejidad a la gestión de las solicitudes es la extensa red de centros asistenciales distribuidos por toda su geografía, donde los ciudadanos pueden presentar sus solicitudes presencialmente, junto con otras vías como la postal o las que contempla el procedimiento administrativo común, sin un registro que constate su presentación.

Por otro lado, esa dirección general aludía a las disposiciones contenidas en el artículo 18 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, ya que complican la gestión de solicitudes de acceso a la historia clínica, al permitir oponer al acceso del propio paciente el derecho de terceras personas a la confidencialidad de determinados datos y el de los profesionales participantes a la reserva de sus anotaciones subjetivas.

La constatación de la legitimidad del solicitante también añade complejidad a la gestión del acceso y al cumplimiento del plazo, dado que además se debe garantizar el derecho a la intimidad, como exigen la Ley 41/2002 y el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal.

Para agilizar las respuestas a los interesados, la Administración autonómica andaluza ha habilitado una herramienta informática que permite a los ciudadanos acceder a una información básica en su historia, a través del Portal de Salud de la Junta de Andalucía, descentralizando la gestión y resolución de solicitudes de los procedimientos para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. Además, en junio de 2015, se creó la aplicación informática ARCO para el uso de los profesionales del sistema público andaluz en el registro y seguimiento de solicitudes.

El Defensor de Pueblo dio traslado al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** de las consideraciones a favor de la elaboración de una norma específica sobre tratamiento de la historia clínica, poniendo de relieve que, cuando se elaboró en 1997 el documento de expertos en información y documentación clínica del entonces Ministerio de Sanidad y Consumo, previo a la elaboración de la ley básica, no fue tomada en cuenta la evolución que experimentaba ya en aquellos años la historia clínica electrónica.

Tampoco entonces fueron tenidos en cuenta los avances en biomedicina, que hacen que en las historias de salud de los ciudadanos puedan incorporarse sus datos genéticos. La información genética es un elemento constituyente de la identidad de una persona, que la singulariza y diferencia del resto, y que, además, es compartida por la

familia y descendencia biológica. Eso la hace extremadamente sensible, dado el impacto que tal información genética puede tener en la vida de las personas y de las futuras generaciones, en el supuesto de un tratamiento inadecuado. A todo ello se suman las peculiaridades de esta información que llevan incluso a controversias sobre su titularidad, que, según muchos estudios, deberían ser objeto de debate.

La **Subsecretaría de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, en su respuesta, comunicó al Defensor del Pueblo que, dada la condición de básica de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, el desarrollo normativo relacionado con los aspectos procedimentales y de gestión de las historias clínicas, incluido su tratamiento, quedaría bajo el ámbito de competencia y responsabilidad de la comunidad autónoma.

Las comunidades autónomas tendrían atribuidas concretamente; la adopción de las medidas y procedimientos que garanticen la creación y el correcto mantenimiento y seguridad de la historia clínica; la creación de la historia clínica de forma ordenada y secuencial del proceso asistencial y el desarrollo de los procedimientos que garanticen la observancia de los derechos de acceso a la historia clínica.

Esta institución considera que, pese a la existencia de diferentes soportes de la historia clínica y su complejidad, se debe garantizar el derecho de acceso de los pacientes a la historia clínica en el tiempo y forma estipulados por ley. La diversidad de soportes para las historias clínicas, así como la existencia de anotaciones subjetivas de los profesionales, se deben tratar de manera que se cumplan los plazos legales. Existen posibilidades de desarrollar procesos que permitan hacer efectivos dichos derechos, como ilustra la puesta en marcha de la aplicación de registro y gestión de solicitudes e integración de la historia clínica, referida por el propio Servicio Andaluz de Salud. En este sentido, la informatización de las historias clínicas debe facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de los pacientes de acceso de estos a su información clínica.

Por ello, se **recomendó** al Servicio Andaluz de Salud adoptar las medidas precisas para el tratamiento de los soportes de las historias clínicas y la puesta en marcha de los procesos necesarios para garantizar el derecho de acceso de los pacientes a las mismas en el tiempo y forma previstos por la ley. Esta resolución ha sido aceptada y supone la adopción de medidas para la agilización, con carácter general, del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso de los interesados a los datos de sus historias clínicas (15010250).

Tratamiento no consentido de datos personales

Constituyen una denuncia frecuente y repetida los supuestos en los que la colocación de los carteles de aviso de videovigilancia se produce de forma que el ciudadano los ve

cuando ya ha pasado por la cámara y ya se ha producido el tratamiento no consentido de sus datos.

En estos casos, ha interesado al Defensor del Pueblo si el tratamiento de las imágenes en la actividad de videovigilancia por razones de seguridad debe contar con el consentimiento informado de los afectados, y si se respeta la finalidad de los carteles de aviso de zona videovigilada de proporcionar la información señalada en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, o suponen una infracción leve de las tipificadas en el artículo 44.2.d) de la misma ley.

La **Agencia Española de Protección de Datos** explicó que el deber de información de la actividad de videovigilancia mediante avisos no puede asociarse al consentimiento del afectado por la captación de su imagen, sino a la ponderación entre el interés legítimo del responsable de la actividad y los intereses y derechos del afectado.

El artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal exceptúa de la necesidad del consentimiento el tratamiento de datos cuando sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado. En esa misma línea se pronuncia el artículo 7 de la Directiva 95/46, de 24 de octubre de 1995, relativa a la Protección de Datos Personales, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 24 de noviembre de 2011, ha interpretado que es un precepto de aplicación directa y que no permite que se impongan exigencias adicionales a los dos requisitos acumulativos exigidos.

El mismo criterio ha sostenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 19 de abril de 2013 (asunto C-212/13), y la sentencia de la Audiencia Nacional, de 30 de diciembre de 2015, sobre la captación o recogida de imágenes de personas y vehículos a través de cámaras de vigilancia.

Por tanto, la legitimación para la videovigilancia no se encuentra en el consentimiento de los afectados (que no es preciso para estos tratamientos al ser otra la base legal de los mismos), sino en el interés legítimo del responsable del tratamiento de los datos, ponderado cada caso para apreciar si prevalece o no sobre los intereses, derechos y libertades fundamentales del afectado.

Esta ponderación, a juicio de la Agencia Española de Protección de Datos, se realiza en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad como delimitador de cuándo puede considerarse prevalente el interés legítimo y señalando los términos en que debe facilitarse la información a los interesados. En concreto, respecto a este deber de información en la actividad de videovigilancia con fines de seguridad y la cuestión de la ubicación de los carteles informativos, la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, se limita a señalar, en su artículo

3.a, que debe colocarse «en las zonas videovigiladas un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible [...]».

Lo anterior se complementa con el criterio de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, cuyo artículo 9.1 prevé que el público será informado de manera clara y permanente de la existencia de videocámaras fijas, sin especificar su emplazamiento (15010093).

Ausencia de comprobaciones presenciales en el ámbito de la videovigilancia y retraso en la tramitación de denuncias

Se han recibido quejas en relación con el retraso en la tramitación, por la Agencia Española de Protección de Datos, de las denuncias formuladas en el ámbito de la videovigilancia, y también respecto de la ausencia de realización de comprobaciones presenciales que contribuyan a la constatación y acreditación de infracciones. Es el caso de las actuaciones previas iniciadas tras la acumulación de dos denuncias ante esa agencia, de tardía resolución, en la que se acordó el archivo de las actuaciones.

La Agencia Española de Protección de Datos ha explicado la evolución creciente de la carga de trabajo experimentada por la agencia, que en el período 2008-15 ha supuesto un aumento del 250 % en el número de denuncias y tutelas promovidas por los ciudadanos, con el consiguiente incremento de sus actuaciones investigadoras y de resoluciones.

Ello está suponiendo un reto que está abordando mediante el uso intensivo de herramientas informáticas y de tecnologías de la información, la simplificación de los procesos internos de gestión y un alto grado de compromiso y dedicación del personal de la agencia, cuya plantilla no se ha modificado desde el año 2008.

El Defensor del Pueblo resolvió tomar nota de las causas alegadas para justificar la ausencia de comprobaciones presenciales en el ámbito de la videovigilancia y los retrasos observados en la tramitación de estos expedientes, así como de las medidas cuya implantación está prevista para hacer frente a tales disfunciones.

Las conclusiones a las que llegaba la Agencia Española de Protección de Datos respecto de estas medidas aluden concretamente a que la realización de comprobaciones presenciales en el ámbito de la videovigilancia, dado su incremento cuantitativo y su dispersión geográfica, no puede abordarse con los recursos humanos disponibles por lo que ha solicitado una ampliación selectiva de los recursos de la Subdirección General de Inspección.

Se indicaba que las posibilidades de actuación de la agencia están condicionadas por la aportación de evidencias indiciarias que posibiliten el ejercicio de sus competencias. La obtención de estas evidencias puede presentar importantes dificultades prácticas para los servicios de inspección de la agencia sin la colaboración inicial de los reclamantes. La agencia ha iniciado, además, una revisión de sus procedimientos internos que permita dar una respuesta más inmediata a las reclamaciones de los ciudadanos y ha puesto en marcha una unidad de admisión a trámite de denuncias que, en un breve plazo, informará a los ciudadanos sobre las evidencias que deben aportar, facilitando una información práctica sobre cómo obtenerlas (15014511 y 15011925).

3.4 CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

A la entrada en vigor, el 1 de julio de 2015, de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, esta institución formuló a la **Secretaría de Estado de Seguridad, al Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya, al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y al Departamento de Presidencia Justicia e Interior de la Comunidad Foral de Navarra** varias **Recomendaciones** relativas a la aplicación del régimen sancionador previsto en dicha norma.

Dichas **Recomendaciones** se formularon, entre otros extremos, a propósito de la interpretación y aplicación de las siguientes infracciones:

- las infracciones leves tipificadas en el artículo 37.1 y 37.3, con la finalidad de garantizar que se interpretarán y aplicarán del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales de reunión y manifestación;
- la infracción grave tipificada en el artículo 36.23, con la finalidad de garantizar que se interpretará y aplicará del modo más favorable a la plena efectividad de la libertad de expresión.

Transcurrido un año desde su entrada en vigor, esta institución solicitó a las distintas delegaciones de gobierno datos sobre la aplicación del régimen sancionador previsto en dicha norma.

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas**, en coordinación con el **Ministerio del Interior**, ha remitido los datos que se habían solicitado a las distintas delegaciones de gobierno y, tras su análisis, esta institución ha solicitado una ampliación de los mismos. La información que se ha solicitado tiene como finalidad valorar la aplicación del régimen sancionador de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en la medida que afecta a los derechos

fundamentales de reunión y manifestación y a la libertad de expresión (16007670 a 16007685).

3.4.1 Sanciones que afectan al derecho de reunión

La Subdelegación del Gobierno en Zaragoza sancionó a una ciudadana que había participado en una concentración legalmente convocada por la plataforma solidaria «Actur y Parque Goya» por una infracción tipificada en el artículo 23.h) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, la provocación de reacciones en el público que alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana.

En dicha concentración, en la que se gritaron consignas por el derecho a una renta vital mínima, por la ampliación de las políticas sociales en Aragón, por la agilización del ingreso aragonés de inserción, por las ayudas para viviendas sociales de alquiler y por la defensa de un sistema de gestión público de los servicios sociales, no se produjo ningún incidente digno de reseñar.

El acta-denuncia formulada por la Comisaría Provincial del Cuerpo Nacional de Policía de Zaragoza se limitaba a establecer como hecho denunciado «provocar al público contra los agentes actuantes para alterar el orden público», lo que no es sino una reproducción casi literal del supuesto de hecho de la norma sancionadora, sin concretar en qué consistió dicha provocación ni la alteración del orden público producida.

En la tramitación del procedimiento sancionador, las pruebas propuestas por la interesada fueron rechazadas al considerar «que las mismas no son relevantes para el procedimiento ya que en nada podrían aportar elementos nuevos o distintos que fueran de utilidad para el esclarecimiento de los hechos».

La presunción de inocencia es un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y exige para poder ser desvirtuada una mínima actividad probatoria. En el caso del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, y en general de aquellos derechos que constituyen el fundamento del orden político y de la paz social, la presunción de inocencia se revela no solo como garantía procesal, sino también como garantía del ejercicio de un derecho fundamental, por lo que debe resultar indubitadamente probado en cada caso que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucionalmente fijado.

El ejercicio de un derecho constitucional no puede nunca ser objeto de sanción, pero en este caso se sancionó, tras rechazar la prueba propuesta por la interesada, con base únicamente en la denuncia de los agentes policiales, sin analizar si la conducta sancionada se encontraba amparada en el ejercicio del derecho de reunión.

La Administración tendría que haber acreditado que la conducta personal de la sancionada había supuesto una extralimitación en el ejercicio de su derecho constitucional, lo que hubiese exigido probar que con su actuación había originado una alteración del orden público que hubiese puesto en peligro personas o bienes.

Los hechos que se atribuían a la interesada carecían de suficiente respaldo probatorio, pero, aun en el supuesto de que hubiesen sido probados, la aplicación del régimen sancionador no puede prescindir de la circunstancia de que estaba ejerciendo un derecho fundamental. La reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que los límites de los derechos fundamentales han de ser interpretados con carácter restrictivo en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos, siendo exigible una rigurosa ponderación de cualquier norma o decisión que coarte su ejercicio.

La resolución sancionadora dictada por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón no hacía ningún juicio de proporcionalidad, ni motivaba la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera consideraba la posibilidad de que se hubiese producido una limitación o afectación de un derecho fundamental.

La **Sugerencia** que se formuló a la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón** para que revocase la resolución sancionadora no fue aceptada. Dicha Administración alegó que el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado, que otra ciudadana que había participado en la concentración fue condenada como autora de una falta contra el orden público, aunque lo fuera por unos hechos en los que no había tenido ninguna intervención la promotora de la queja, y que la prueba solicitada era de difícil o imposible realización, a pesar de que en el expediente sancionador se rechazaba la prueba propuesta por la interesada alegando un motivo distinto.

La referencia que realiza el informe de la Delegación del Gobierno a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites de los derechos fundamentales omitía que la dimensión objetiva de los mismos y su carácter de elementos esenciales del ordenamiento jurídico imponen a los poderes públicos la obligación de tener presente su contenido, impidiendo reacciones que tengan un efecto disuasor o desalentador de su ejercicio.

También se omitía que la limitación debe ser la mínima imprescindible y que, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad, al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de los derechos fundamentales. Las resoluciones que aplican los referidos límites deben tener una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y la constitucionalidad de la medida aplicada.

Por ello se ha solicitado a dicha Delegación del Gobierno un nuevo informe en el que se pronuncie expresamente sobre dichas cuestiones (13028124).

En otro caso, la Dirección General de la Policía ha considerado que la identificación de cinco ciudadanos que participaban en una concentración se enmarcaba en el ejercicio de la función preventiva que corresponde a los funcionarios policiales, al considerar la eventual necesidad de denunciar cualquier infracción administrativa o penal.

Las personas identificadas, según informa dicha dirección general, portaban pancartas, vestían de modo homogéneo y, de su proceder, se desprendía que podían ser los organizadores o promotores de la concentración.

Las identificaciones se realizaron al amparo de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, al objeto de proponer para sanción la convocatoria de una concentración sin remitir la debida comunicación a la Subdelegación del Gobierno, si bien, teniendo en cuenta el posterior desarrollo de los hechos, la conducta de los identificados y la ausencia de enfrentamientos verbales o de otra naturaleza, los funcionarios policiales consideraron que no había motivos para formular ninguna denuncia.

En el artículo 23.c) de la Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, se considera infracción grave la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores.

A los efectos de esta última norma, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas con finalidad determinada y, en este caso, según la información proporcionada por la propia Administración, la concentración estaba integrada por un grupo de aproximadamente 12 personas, por lo que no procedía la identificación de los presuntos organizadores o promotores de la concentración al objeto de incoarles el correspondiente procedimiento sancionador.

Ha de insistirse en la doctrina constitucional según la cual la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y su carácter de elementos esenciales del ordenamiento jurídico imponen a los poderes públicos la obligación de tener presente su contenido impidiendo reacciones que tengan un efecto disuasor o desalentador de su ejercicio. Además, los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.

Según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1996, de 13 de marzo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben ejercer su

función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y actuar, en cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad.

Por todo ello, se ha sugerido a la **Dirección General de la Policía** que ponga en conocimiento de los funcionarios policiales que procedieron a la identificación de los participantes en la concentración que deben ajustar en todo momento su actuación a los principios básicos recogidos en dicha norma. Dicha Sugerencia ha sido aceptada (15008595).

3.4.2 Sanciones que afectan a la libertad de información

La Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI), se dirigió a esta institución para manifestar su preocupación por los procedimientos sancionadores incoados, en aplicación de la Ley de protección de la seguridad ciudadana, a periodistas que estaban realizando labores informativas.

Una periodista de los servicios informativos de Catalunya Ràdio fue denunciada por desobediencia a los agentes de la autoridad, por su actuación profesional el 10 de febrero de 2016 en las inmediaciones de la Audiencia Nacional. En este caso se está a la espera de que la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid** informe de la resolución definitiva que se adopte en el procedimiento sancionador incoado.

Un reportero gráfico del Diario de Burgos fue denunciado por resistencia a la autoridad, al negarse a borrar las fotografías que había tomado de un accidente laboral en el que había fallecido un trabajador. En este caso, la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Castilla y León** informó a esta institución de que se había acordado el sobreseimiento y archivo sin sanción del expediente, al considerar que se encontraba ejerciendo su derecho de libertad de prensa e información.

Un periodista de la revista Argia fue sancionado por la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco** por publicar en su cuenta de Twitter fotos de una detención que había tenido lugar el 3 de marzo de 2016, al entender que se trataba de un uso no autorizado de imágenes de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en los términos previstos en el artículo 36.23 de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

La resolución sancionadora no hacía ningún juicio de proporcionalidad, ni motivaba la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera consideraba que pudiese existir una limitación o afectación de un derecho fundamental, por lo que se sugirió su revocación, dado que la aplicación del régimen sancionador de la Ley de

Protección de la Seguridad Ciudadana no puede prescindir de la circunstancia de que los ciudadanos a los que se imputa una infracción estén ejerciendo un derecho fundamental.

La limitación de los derechos fundamentales debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad, al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de los mismos, lo que exige que las resoluciones que apliquen los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y la constitucionalidad de la medida aplicada. La falta o insuficiencia de la motivación pueden llevar a la vulneración del derecho sustantivo afectado.

La **Sugerencia** formulada a la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco** para que revocase la resolución sancionadora no ha sido aceptada, alegando que no corresponde a la Administración pública motivar la constitucionalidad de las sanciones legalmente previstas, ante hechos tipificados por las leyes, sino proceder a su aplicación (16007085).

3.5 FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS

3.5.1 Detenidos

Libros de registro y custodia de detenidos

La Instrucción 12/2009, de la Secretaría de Estado de Seguridad, regula el establecimiento, en las dependencias de las unidades del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil en las que puedan producirse detenciones, de un «Libro-custodia de detenidos» que permita conocer las incidencias producidas entre la detención de un ciudadano y su puesta a disposición judicial o en libertad, todo ello con la finalidad principal de garantizar los derechos del detenido y facilitar el control posterior de la actuación policial.

El formulario de la ficha-custodia no prevé la posibilidad de que un detenido no sea presentado en las dependencias policiales de manera inmediata, de lo que se deriva que en algunos casos no quedan documentadas la cadena de custodia e incidencias que se hubiesen producido durante el tiempo transcurrido desde la detención hasta la presentación en las dependencias policiales.

Se ha recomendado a la **Secretaría de Estado de Seguridad** que modifique la Instrucción 12/2009 y el formulario «ficha-custodia de detenidos» para garantizar que quede constancia de la cadena de custodia y las incidencias que hayan tenido lugar antes de la presentación del detenido en las dependencias policiales.

Se dio el caso de una detención realizada por funcionarios de la Comisaría de Distrito Centro de Madrid, en el que no resultó posible, a pesar de los reiterados informes

y aclaraciones solicitados, conocer las incidencias producidas desde la detención hasta su puesta a disposición judicial.

Consta que una ciudadana fue detenida a las 23.30 horas, pero a partir de ese momento y hasta las 5.30 horas la ficha-custodia solo refleja que dos funcionarios iniciaron la cadena de custodia en la dependencia policial a las 1.30 horas, lo cual, como se reconoce en uno de los informes de la Comisaría de Distrito Centro, no era cierto, ya que la detenida ingresó en las dependencias policiales a las 17.50 horas, es decir más de 16 horas después.

En dicho informe se señala que la 1.30 es la hora de inicio de las labores de custodia desde que la detenida sale del centro de atención primaria a la que había sido conducida tras su detención, no la del inicio de la cadena de custodia en las dependencias policiales, como se hace constar en la ficha custodia de la detenida.

Dicha contradicción se explica alegando que el primer campo del formulario del libro de registro de custodia de detenidos es «inicio de la cadena de custodia en la dependencia policial» y modificar lo impreso en el formulario «está tajantemente contraindicado».

En el mismo informe de la Comisaría de Distrito Centro se señala que la anotación que consta en el anverso de la ficha-custodia de la detenida, en la que figura las 4.45 como «hora de entrada», no se refiere a la hora de entrada en las dependencias policiales sino al «momento horario en el que, por parte del instructor de las diligencias, se acuerda la continuación de la detención de la presentada en comparecencia, una vez se han cumplimentado sus derechos, si para ello ha habido ocasión».

En ninguno de los informes remitidos a esta institución se explica el hecho de que la primera anotación referida al Hospital Universitario La Paz que consta en la ficha-custodia de la detenida señala las 5.30 horas, a pesar de que la detenida ingresó en dicho centro hospitalario a las 2.03 horas.

Los criterios recogidos en los informes de la Comisaría de Distrito Centro de Madrid relativos a la cumplimentación del libro de registro y custodia de detenidos no son los adecuados para conocer las incidencias producidas en el período transcurrido entre la detención de un ciudadano y su puesta a disposición judicial o en libertad y no se ajustan a lo dispuesto en la Instrucción 12/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Se ha formulado una **Sugerencia** para que los responsables policiales de dicha comisaría adopten las medidas oportunas para que los funcionarios adscritos a la misma reflejen en la ficha-custodia de detenidos la información completa de la cadena de custodia y cualquier incidencia que se haya producido tanto en la detención como durante el traslado del detenido.

La **Recomendación** no ha sido aceptada, al considerar la **Secretaría de Estado de Seguridad** que no resulta necesario, dado que del análisis conjunto de las Disposiciones segunda, sexta y séptima de la Instrucción 12/2009 cabe deducir que la obligación de hacer constar en la «ficha-custodia de detenidos» todas las incidencias de la detención, incluso anteriores a la presentación del detenido en comisaría, ya existe. En consonancia, sí se ha aceptado la Sugerencia y se ha materializado en la comisaría concernida (13030531).

Puesta a disposición judicial de detenidos

Los detenidos por la Policía Nacional en la ciudad de Ceuta no pasan a disposición judicial una vez que se han practicado todas las diligencias integrantes del atestado, sino que permanecen en los calabozos de la comisaría a la espera de que a primera hora de la mañana sean conducidos a los juzgados.

Según la Orden de servicio número 158/15 de la Jefatura Superior de Policía de Ceuta, los detenidos serán puestos a disposición judicial en jornada de mañana de lunes a sábado, no pasando a disposición judicial ni por las tardes ni los domingos y días festivos, salvo que les cumpla el plazo de detención o por decisión directa del juez de instrucción.

El artículo 17.2 de la Constitución, dispone que la detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos.

La doctrina del Tribunal Constitucional somete la detención de cualquier ciudadano al criterio de la necesidad estricta y, además, al criterio del lapso temporal más breve posible, en consonancia con lo dispuesto en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exigen que el detenido sea conducido sin dilación ante la autoridad judicial.

Se ha recomendado modificar el procedimiento seguido por las diferentes unidades de la Policía Nacional de Ceuta para poner a los detenidos a disposición de la autoridad judicial, de manera que la detención no dure más del tiempo estrictamente necesario para practicar las diligencias integrantes del atestado policial.

La Jefatura Superior de Policía de Ceuta ha dictado la Orden de servicio 79/16, ampliatoria de la 158/15, según la cual los domingos y días de fiesta en los que no se prevean traslados ordinarios el jefe de la Oficina de Denuncias y Atención al Ciudadano pondrá en conocimiento telefónico del juez de guardia los motivos de la detención y los datos de filiación de quienes han de pasar a disposición judicial, con el fin de que la

autoridad judicial pueda resolver lo mas procedente, quedando la comunicación telefónica registrada en el libro oficial de telefonemas para mayor garantía (16000088).

Calabozos

El sistema jurídico vigente, garantiza los derechos de las personas detenidas, tanto en los artículos 490 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, como en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana y más en concreto en el apartado undécimo de la Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial.

Las celdas de los calabozos de los juzgados de Llíria (Valencia) no disponen de banco de obra y la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana** informa que se facilita a los detenidos una silla para sentarse, cuando lo solicitan.

A juicio de esta institución, para que expresamente queden salvaguardados los derechos de las personas detenidas, resulta imprescindible que en los calabozos se disponga de un lugar donde puedan sentarse mientras permanezcan en dichas dependencias.

Se ha sugerido a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana que adopte las medidas que legalmente procedan para la instalación en los calabozos de los juzgados de Llíria de bancos fijos, u otros tipos de asientos con las debidas garantías de seguridad, salvaguardando los legítimos derechos de las personas detenidas.

Dicha **Sugerencia** ha sido aceptada y se han dado las instrucciones pertinentes al Servicio de Infraestructuras y Supervisión de Proyectos para su cumplimiento (15013503-01).

3.5.2 Malos tratos

Esta institución inició una actuación de oficio al tener conocimiento de la contratación por el **Ayuntamiento de Pollença** (Illes Balears) de un funcionario policial en situación de excedencia del Ayuntamiento de Palma, que con anterioridad había sido condenado por la Audiencia Provincial de Palma como autor de un delito contra la integridad, con la pena accesoria común de inhabilitación especial para el desempeño del cargo de funcionario en este último ayuntamiento por tiempo de tres años.

Se solicitó informe al ayuntamiento responsable de la citada contratación. En el informe que remite la Administración local se comunica que el funcionario en cuestión ha renunciado a su puesto de trabajo como funcionario interino (16009831).

La agresión a un ciudadano de nacionalidad marroquí y solicitante de protección internacional, en la ciudad de Ceuta, ha sido objeto de petición de informe recientemente a la **Dirección General de la Policía**. Según manifestaba este ciudadano, fue abordado por varios agentes de la Policía Nacional, uno de los cuales le propinó tres bofetadas en la cara, le agarró de la chaqueta y le conminó a irse de la zona de ocio nocturno por la cual deambulaba. La actuación sigue abierta (16014486).

En otra actuación llevada a cabo en esta materia se denunciaba la aparente agresión llevada a cabo por un funcionario de la Policía Nacional del control de pasaportes de la Terminal 4, Satélite del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, con una mujer embarazada quien denunció haber sido empujada y tirada al suelo por el citado funcionario.

La **Dirección General de la Policía** informó haber investigado los hechos denunciados por la propia afectada, así como haber visionado las cámaras de videovigilancia de la citada terminal, de las que no parecía desprenderse que la caída se hubiera producido como consecuencia de ningún empujón, lo que fue igualmente refrendado por la declaración de otros funcionarios policiales allí presentes. Si bien se encontraba en trámite un juicio por delitos leves tras la denuncia formulada por la afectada, hasta la fecha no había ningún agente investigado por los hechos denunciados (16012272).

3.5.3 Trato incorrecto

El trato irregular, incorrecto o degradante que no se incardina dentro de los malos tratos es objeto de atención frecuente por parte del Defensor del Pueblo, al ser este tipo de quejas una de las más reiteradas frente a la actuación diaria de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Una de las situaciones que se mencionan tiene que ver con la atención dispensada en las oficinas de denuncias y atención al ciudadano, así como en las de expedición del Documento Nacional de Identidad y pasaporte del Cuerpo Nacional de Policía, por la aglomeración de ciudadanos que en ellas se congrega, que exige de manera especial extremar la corrección en el trato que se dispensa a los ciudadanos.

Un ejemplo es la situación puesta de manifiesto en la actuación llevada a cabo tras la denuncia de un supuesto trato denigrante por parte de un agente de la Policía Nacional de la comisaría de Policía Nacional del Distrito del Barrio del Carmen de

Murcia, quien al comunicar a un familiar el fallecimiento de una persona, aquel sufrió un fuerte ataque de ansiedad, a consecuencia del cual cayó al suelo, tirándose del cabello y llorando.

Al advertir dicha situación, según manifestaba la denunciante, un agente de la Policía Nacional, cogió de un pie a la persona en cuestión, empezó a arrastrarla hacia la calle y le dispensó un trato degradante e inhumano. Se solicitó información sobre los hechos a la **Dirección General de la Policía** que manifestó que se instruyó la información reservada 2/2016, que concluyó con el archivo de las actuaciones por entender que no había constancia fehaciente de que el agente denunciado hubiera arrastrado a la afectada sujetándola de una pierna y que, en el caso de que se estimara impropia la forma en que el policía se dirigió a la ciudadana, «estaríamos dentro de una falta leve que se consideraría ya prescrita».

Teniendo en cuenta la referida información, se ha solicitado copia de la información reservada así como de otros extremos que no quedaron debidamente aclarados, con el fin de obtener más elementos y base racional que permitan comprobar la posible existencia de responsabilidades disciplinarias del agente en cuestión (16002168).

En otro supuesto, se ha cuestionado la falta de actuación de los agentes de la Policía Municipal de Madrid ante el maltrato sufrido por unas mujeres de etnia roma que habitualmente viven de la mendicidad, quienes en marzo de 2016, en la Plaza Mayor de Madrid, fueron vejadas por aficionados de un equipo europeo de fútbol.

Durante el desarrollo de los mencionados hechos, se encontraban en la plaza varios funcionarios de la Policía municipal, que limitaron su actuación a obligar a las víctimas del trato degradante a marcharse del lugar. El **Ayuntamiento de Madrid** mantiene abierto un expediente informativo en el que se ha tomado declaración a los agentes que se encontraban en el lugar el día de los hechos, estando en la actualidad a la espera de su resolución (16002959).

Con ocasión de una solicitud de identificación realizada por la Policía Nacional a un ciudadano que no iba debidamente identificado, los agentes que le condujeron a la comisaría de la calle Chulilla en Valencia, según manifiesta el interesado, le trataron de forma despectiva y al llegar a las dependencias policiales, una funcionaria le faltó el respeto, por lo que el interesado le solicitó que se identificase. La funcionaria se negó y, a continuación, le amenazó con denunciarle por una infracción administrativa.

La **Dirección General de la Policía** comunicó que el trato dispensado en las dependencias policiales fue correcto en todo momento y que no se le negó el acceso al libro de quejas y sugerencias, así como que, una vez practicada la diligencia de

identificación, tuvo una entrevista personal con el secretario de dicha comisaría (16000533).

Otro supuesto de un trato incorrecto es el que se planteaba en la queja formulada por la madre de una menor que fue detenida por la Policía Nacional en un establecimiento comercial en Valencia, después de haber intentado sustraer varios artículos de cosmética de dicha tienda. Según afirmaba, fue el vigilante de seguridad el que instó a la menor a que avisara a sus padres, y no la Policía; uno de los agentes trató a la menor de forma incorrecta, recriminándole su acción. Cuando su madre se personó en el establecimiento, la Policía le hizo firmar un documento, del que no se le entregó copia. La queja sigue en tramitación (16012840).

La comparecencia a declarar en las Oficinas de Denuncias y Atención al Ciudadano suele dar lugar a situaciones que motivan la presentación de quejas, en razón al supuesto trato irregular que se les dispensa a los comparecientes por los funcionarios policiales. Aun cuando en muchas ocasiones no se puede constatar la existencia de la irregularidad denunciada, dado que se trata de situaciones fugaces, en las que no existen testimonios de otras personas ni otros medios que permitan constatar lo manifestado por el ciudadano, ello no impide atender de manera adecuada este tipo de quejas, solicitando la debida explicación a los organismos competentes en aras a conseguir despejar las dudas que puedan pesar sobre la actuación policial.

Así, es el caso relativo a la Comisaría de Distrito de Salamanca (Madrid), en la que se citó telefónicamente a un ciudadano para solicitarle que acudiese a declarar al día siguiente en relación con unas denuncias que se habían formulado contra su persona.

Al margen de la falta de formalidad de la citación, que se realizó por teléfono, en vez de por escrito, tema este que ya ha sido objeto de tratamiento en anteriores informes anuales, en este supuesto se ponía de relieve el hecho de que el agente instructor de las diligencias alegó su amistad con la persona denunciante, lo que sin duda pone de manifiesto cuando menos una actuación inadecuada en este tipo de procedimiento. Ante tal situación, el interesado formuló un escrito de queja en la propia comisaría estando en la actualidad en tramitación la presente actuación por el Defensor del Pueblo para conocer otros detalles adicionales relativos a las denuncias formuladas y a la forma de realizar las citaciones para comparecer en dependencias policiales (16005159).

3.5.4 Distintivo de identificación policial

La resolución de la **Dirección General de la Policía**, de 19 de abril de 2013, acogió la **Recomendación** formulada por esta institución el 22 de junio de 2012, en relación con la identificación de los funcionarios de las Unidades de Intervención Policial cuando portan

chalecos antitrauma, y acordó que en dichas situaciones se utilizase un número de identificación de alta visibilidad.

Sin embargo, la **Secretaría de Estado de Seguridad** no aceptó la **Recomendación**, formulada el 28 de diciembre de 2012, de que se aumentase el tamaño del distintivo de identificación personal, regulado en la Instrucción 13/2007, alegando que dicha medida no resolvería los inconvenientes de su visualización en determinadas situaciones.

Teniendo en cuenta la dificultad para identificar a los funcionarios policiales, aun cuando lleven en sus prendas de uniformidad el distintivo de identificación personal, esta institución ha insistido en la necesidad de aumentar su tamaño.

La Secretaría de Estado de Seguridad ha señalado en sus informes que, en su momento, se realizaron las «previsiones oportunas» para garantizar que las medidas y configuración tipográfica del distintivo fuesen las adecuadas para su visualización, y que los responsables del vestuario oficial diseñaron y presentaron al entonces director adjunto operativo tres modelos de identificación personal para su inclusión en el uniforme policial. Según se señala, «tras unas pequeñas pruebas entre los asistentes a una reunión» se decidió el modelo actual, pero de dicha reunión no se levantó acta ni se redactó ningún documento en el que se hiciesen constar los participantes, las pruebas realizadas y la decisión adoptada.

Se recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad la realización de pruebas para determinar objetivamente el tamaño mínimo y las características que debería tener el número de identificación personal para que pueda ser leído sin dificultad por los ciudadanos.

La respuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad hace referencia a las pruebas realizadas para determinar el tamaño y resto de características objetivas que debe reunir el número de identificación de alta visibilidad de las Unidades de Intervención Policial, pero omite toda referencia a las pruebas para determinar el tamaño del número de identificación personal regulado en la Instrucción 13/2007, por lo que se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Seguridad que se pronuncie al respecto.

También se recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que extendiese el uso del número de identificación de alta visibilidad a todas las actuaciones de las Unidades de Intervención Policial, aun en el caso de que no utilicen chaleco antitrauma. Dicha **Recomendación** ha sido rechazada alegando que en estos casos la identificación del funcionario policial queda perfectamente determinada mediante el número de identificación personal regulado en la Instrucción 13/2007 (11018475).

3.5.5 Fase de juicio crítico de las actuaciones policiales en concentraciones o manifestaciones de riesgo

Esta institución formuló en el año 2014 una **Recomendación a la Dirección General de la Policía** para que se estableciesen los mecanismos de información oportunos que permitiesen analizar y valorar las actuaciones policiales en todos aquellos casos en los que había sido necesario recurrir al uso de la fuerza, con la finalidad de mejorar los procedimientos de trabajo y evitar la reiteración de consecuencias no deseadas para las personas o los bienes.

Dando contestación a dicha **Recomendación**, la Dirección General de la Policía informó de que en las concentraciones o movilizaciones en las que se prevé que puedan darse situaciones de riesgo para la seguridad ciudadana, tras el levantamiento del operativo de seguridad correspondiente, se abre una fase de juicio crítico en la que se analizan las actuaciones practicadas y las posibles consecuencias no deseadas que de las mismas hayan podido desencadenarse para evitar su reproducción en situaciones futuras.

Con ocasión de una manifestación que tuvo lugar el 11 de marzo de 2014 en Santiago de Compostela, esta institución solicitó la remisión de copias de la documentación que reflejase la fase de juicio crítico.

La Dirección General de la Policía informó inicialmente de que no se podía facilitar documentación de la fase de juicio crítico posterior a una actuación policial porque esta etapa de valoración no debe entenderse como un acto formal que tenga siempre reflejo documental, sino como una simple reunión de intercambio de puntos de vista para analizar los aspectos positivos y negativos del desempeño realizado.

En los posteriores informes remitidos por dicho centro directivo se manifiesta lo siguiente:

- El hecho de no levantar acta de las reuniones en las que tenga lugar la autoevaluación o juicio crítico de las actuaciones no significa que las mismas sean estériles a tales efectos.
- La fase crítica de un servicio policial no se encuentra protocolarizada, sino que se trata de una reunión completamente informal de la que no se levanta acta, por lo que no existe ningún documento donde se hagan constar ni las personas que participan en la reunión, ni los asuntos tratados, ni las conclusiones alcanzadas.
- Si del análisis de una situación determinada se extrajera alguna conclusión que por su importancia se considera que debiera extrapolarse al resto de

las unidades, se comunica a los superiores jerárquicos correspondientes para la adopción de las medidas que se consideren oportunas.

- Se desconoce el número de veces que en los años 2014 y 2015 se desarrolló la fase de juicio crítico posterior a una actuación policial, al no existir constancia documental ni registro informatizado de este tipo de procedimientos.
- No existe una normativa interna específica para la fase de juicio crítico posterior a los dispositivos policiales porque esta fase se entiende como un proceso abierto a diferentes actuaciones y una herramienta de mejora continua cuyo uso habitual y generalizado por los responsables policiales se desarrolla sin necesidad de ajustarlo a un marco normativo.

A juicio de esta institución, si no se levantan actas de las reuniones ni se documenta su contenido, no resulta posible dejar constancia y transmitir a los responsables de las distintas unidades policiales las valoraciones que se realizan y las conclusiones que se alcanzan para la mejora en el desempeño de futuras actuaciones policiales.

Se han formulado a la Dirección General de la Policía las siguientes

Recomendaciones:

1. Documentar mediante actas o informes el proceso de autoevaluación o juicio crítico posterior a las actuaciones policiales.
2. Establecer tanto los casos o circunstancias en las que debe ser preceptiva la celebración de la fase de juicio crítico como los responsables policiales que deben participar necesariamente en dicha fase.
3. Dictar instrucciones para que la documentación que refleje la fase de juicio crítico recoja la información con criterios homogéneos que permitan su comparación con otras actuaciones policiales, lo que haría posible alcanzar conclusiones que superen los límites de una única unidad policial (14018767).

3.5.6 Régimen disciplinario de la Guardia Civil

En la tramitación de un procedimiento por una supuesta infracción tipificada en la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana, los funcionarios de la Guardia Civil denunciantes no indicaron que previamente existía una relación conflictiva de vecindad entre los denunciados y uno de los agentes, lo que había dado lugar a varios incidentes y a la celebración de, al menos, dos juicios de faltas.

Esta institución formuló a la **Dirección General de la Guardia Civil** una **Sugerencia** para que se iniciaran los correspondientes procedimientos disciplinarios contra los agentes denunciados. La **Sugerencia** fue aceptada, aunque únicamente se ordenó la instrucción de una información reservada y no se acordó la iniciación de ningún procedimiento disciplinario al considerar que no había quedado acreditada la existencia de falta disciplinaria alguna que desvirtuase el «principio de inocencia».

El instructor del expediente invocó la presunción de inocencia de los funcionarios denunciados y consideró que no había quedado acreditada la existencia de falta disciplinaria alguna por ausencia de pruebas, sin considerar que, en tanto que instructor, le hubiese correspondido impulsar la realización de la actividad probatoria necesaria para el esclarecimiento de los hechos.

Desde la presentación de la denuncia hasta la incoación de la información reservada, que se inició tras la **Sugerencia** formulada por esta institución, habían transcurrido dos años, durante los cuales la denuncia había sido tramitada siguiendo el procedimiento previsto en la Instrucción 7/2007, de 28 de junio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, para las quejas y sugerencias.

En este caso, el interesado había hecho constar en el formulario de quejas y sugerencias del Puesto de la Guardia Civil de San Ildefonso (Segovia), una denuncia por abuso de autoridad. Por tanto, su queja no se refería a una simple desatención o anomalía en la actuación policial ni se limitaba a expresar su insatisfacción con la calidad del servicio prestado, sino que denunciaba una conducta tipificada en la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Si las denuncias por infracciones disciplinarias, con independencia de la calificación que los ciudadanos den a sus escritos, se tramitan como quejas por el mal funcionamiento de los servicios, se está confundiendo el sentido y la finalidad de las normas dirigidas a la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y el de las normas que regulan la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen incurrido en infracciones debidamente tipificadas.

En el informe del Servicio de Régimen Disciplinario de la Dirección General de la Guardia Civil se señala que en el año 2015 se han tramitado 20 informaciones reservadas y 1.517 expedientes disciplinarios, pero solo se ha tramitado un expediente disciplinario tras la denuncia de un ciudadano.

Por ello se formularon dos **Recomendaciones** a la **Dirección General de la Guardia Civil**. En primer lugar, se recomendó que dictara las instrucciones oportunas para que se proceda a la incoación de procedimientos sancionadores o a la apertura de informaciones reservadas cuando un ciudadano denuncie una conducta policial

susceptible de ser sancionada disciplinariamente, aun en el supuesto de que se refleje dicha denuncia en el libro de quejas y sugerencias.

Asimismo, se recomendó que regulara el procedimiento a seguir en las informaciones reservadas para garantizar que se investiguen todas las denuncias formuladas por los ciudadanos, se siga el mismo procedimiento en las distintas comandancias de la Guardia Civil y se respeten los principios inspiradores del procedimiento sancionador.

En su contestación, la Dirección General de la Guardia Civil indica, en los procedimientos de actuación en relación con las quejas, denuncias o escritos de los ciudadanos por las actuaciones de los componentes de la Guardia Civil, que se lleven a cabo las actuaciones aclaratorias e investigadoras pertinentes. También se especifican las actuaciones investigadoras efectuadas en relación con la queja del compareciente, a quien se dio audiencia el 15 de abril de 2015. Asimismo, se adjunta informe del general asesor jurídico de la Guardia Civil, con fundamento en el cual se concluye la imposibilidad legal de atender las **Recomendaciones**. Concluye el escrito «reiterando, no obstante que, dado que la imagen del Benemérito Instituto es uno de los bienes jurídicos más preciados hasta el punto de estar disciplinariamente contemplada su afectación, cualquier queja, denuncia o escrito que se haga llegar por parte de cualquier ciudadano a la Guardia Civil es objeto de investigación, seguimiento, control y, en su caso, de existir, depuración de posibles responsabilidades, sean disciplinarias o penales» (14011394).

En los antecedentes de hecho del acuerdo de incoación de un expediente disciplinario y en la resolución que puso fin al procedimiento se omitieron las manifestaciones amenazantes e impropias que había realizado en las redes sociales un agente de la Guardia Civil.

En el informe del coronel jefe accidental de la zona de Extremadura se señalaba que, tanto en la orden de proceder como en la resolución del expediente, deben de constar solamente una reseña de los hechos, sin que sea necesario plasmar completamente todos ellos.

La Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, establece en su artículo 39, que el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador expresará los hechos que lo motivan. El artículo 47 dispone que la resolución que ponga fin al procedimiento deberá ser motivada y fundada únicamente en los hechos que sirvieron de base al acuerdo de inicio o, en su caso, al pliego de cargos, y que fijará con claridad los hechos constitutivos de la infracción.

El artículo 59 de la misma norma dispone que el instructor, cuando considere concluso el expediente, formulará propuesta de resolución en la que fijará con precisión los hechos.

Ninguna disposición de la citada ley ampara el criterio según el cual, tanto en la orden de proceder como en la resolución del expediente, debe constar solamente una reseña de los hechos, sin que sea necesario plasmar completamente todos ellos.

Se ha recordado a la **Dirección General de la Guardia Civil** que se ejerzan las competencias previstas en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, ateniéndose a lo dispuesto en la misma, lo que exige reflejar con precisión y de forma completa los hechos que han sido probados en la tramitación del procedimiento (13033776).

3.5.7 Régimen disciplinario de la Policía Nacional

La denuncia de un ciudadano que manifestaba haber sido agredido brutalmente por dos agentes de la Policía Nacional fue tramitada por la Comisaría de Móstoles (Madrid) como una queja, siguiendo el procedimiento previsto en la Instrucción 7/2007, de 28 de junio, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Según informa la **Dirección General de la Policía**, por los referidos hechos se ha recibido en la citada comisaría un auto judicial en cuya parte dispositiva se decreta la apertura del juicio oral, formulando acusación contra los dos agentes policiales que efectuaron su detención por su presunta participación en tres delitos: un delito de lesiones, un delito de lesiones con agravante de prevalerse del cargo público y un delito de detención ilegal.

Con posterioridad a la apertura del juicio oral, el 1 de julio del 2016, 15 meses después de la denuncia presentada por el interesado, se incoó el Procedimiento Disciplinario número 27/2016, a fin de depurar responsabilidades.

El Comisario Principal de Móstoles, en el informe que dirigió a la Jefatura Superior de Policía de Madrid, no consideró relevante ni la denuncia por agresión ni el hecho de que el denunciante hubiese sido atendido en el hospital debido a las lesiones sufridas con ocasión de su detención; concluyó que la actuación policial había sido adecuada al discurrir de los acontecimientos y no encontró elementos que justificaran la apertura de una actuación disciplinaria.

Como ya se ha indicado a la Dirección General de la Policía en otras ocasiones, se debe proceder a la incoación de un procedimiento sancionador o a la apertura de una información reservada cuando un ciudadano denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente.

Tramitar una denuncia como si se tratara de una queja por el mal funcionamiento de los servicios pone de manifiesto que se está confundiendo el sentido de las normas dirigidas a la mejora de la calidad de la Administración General del Estado con el de las normas que regulan la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen incurrido en infracciones debidamente tipificadas.

La opción de no incoar un procedimiento sancionador ni acordar la práctica de una información reservada no está prevista en la ley, como tampoco está previsto que un procedimiento de esta naturaleza pueda prescindir de la forma escrita.

Cuando se recibe una denuncia por un comportamiento policial, el órgano competente no se puede limitar a recabar los informes de los funcionarios policiales denunciados y, acto seguido, archivar la denuncia sin practicar ninguna prueba adicional, sin dar audiencia al denunciante y sin motivar la decisión adoptada ni documentarla.

Se han formulado a la Dirección General de la Policía las siguientes **Recomendaciones**:

1. Utilizar el procedimiento de la Ley Orgánica del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía en los casos en los que un ciudadano denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente.
2. Prescindir del procedimiento de tramitación de quejas y sugerencias para la mejora de la calidad de la Administración General del Estado cuando lo que se denuncia es una conducta que pudiera ser susceptible de responsabilidad disciplinaria, pues el procedimiento más adecuado es el de la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.
3. Adoptar medidas para que en el procedimiento seguido en las informaciones reservadas se investiguen todas las denuncias formuladas por los ciudadanos, se siga el mismo procedimiento en los distintos órganos competentes para su tramitación y se dé audiencia al ciudadano afectado (15005634).

3.5.8 Captación de la imagen de un funcionario policial

La sentencia del Tribunal Constitucional número 72/2007, de 16 de abril, en su fundamento de derecho 5º, señala que lo previsto en el apartado a) del artículo 8.2 de dicha ley, es de aplicación cuando se trata de actuaciones policiales en un lugar público. En estos casos la publicación de la imagen de un funcionario policial no vulnera su derecho a la propia imagen, al no tratarse de un supuesto que exija el anonimato.

El Tribunal Constitucional considera que no existen razones de seguridad para ocultar el rostro de un funcionario policial por el mero hecho de intervenir en el legítimo ejercicio de sus funciones profesionales.

Salvo supuestos excepcionales, los funcionarios policiales en sus actuaciones no ocultan su identidad. Es más, están obligados a portar en un lugar visible de su uniformidad el número de identificación personal y a identificarse a requerimiento de cualquier ciudadano.

En un caso en el que funcionarios de la Policía Nacional requirieron a dos ciudadanos para que se identificaran, alegando que habían estado usando el teléfono móvil mientras se producía una actuación policial, se recomendó a la **Dirección General de la Policía** que informase a las distintas jefaturas y comisarías de la Policía Nacional, para su difusión entre los funcionarios policiales adscritos a las mismas, de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la captación y, en su caso, publicación de la imagen de un funcionario policial cuando se trata de actuaciones en un lugar público en el ejercicio de sus funciones profesionales.

La **Recomendación** no fue aceptada alegando que podría inducir a confusión a los miembros de la Policía Nacional y que la difusión como doctrina unitaria de un argumento aislado, inferido de uno de los fundamentos de derecho de la Sentencia 72/2007 del Tribunal Constitucional, en desconexión con el resto de la argumentación del pronunciamiento, obligaría a los funcionarios policiales a tomar en consideración un criterio interpretativo, que puede no ser válido en otros supuestos de grabación y utilización de imágenes de agentes policiales en la vía pública, máxime, tras la aparición en el ordenamiento jurídico de la Ley Orgánica 4/2015, de 31 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Se recordó a la Dirección General de la Policía que las sentencias del Tribunal Constitucional están dotadas de fuerza vinculante, como doctrina constitucional, para todos los órganos del Estado y que el efecto vinculante lo producen tanto el fallo como la motivación de las sentencias, por lo que la difusión de la interpretación que da el Tribunal Constitucional a lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, no puede inducir a confusión a los miembros de la Policía Nacional sino que, al contrario, facilitaría la correcta interpretación de la norma de conformidad con los preceptos constitucionales.

La reiteración de la mencionada **Recomendación** tampoco fue acogida alegando que la sentencia del Tribunal Constitucional está ampliamente difundida gracias a los cursos que imparte la Escuela Nacional de Policía de Ávila y el Centro de Altos Estudios Policiales (14016645).

Un agente de la Policía Local de Zaragoza, al considerar que un ciudadano estaba captando con su teléfono móvil imágenes de una actuación policial, le recriminó por ello, y, al entender que sus protestas de inocencia eran improcedentes, le denunció por originar desórdenes graves en la vía pública.

Con independencia de que el denunciado afirmase que no estaba haciendo fotografías ni grabando con su teléfono móvil, hay que considerar que dicha actividad no es ilícita por lo que el agente policial no actuó correctamente.

La protesta del interesado y el hecho de que solicitase el número de identificación del agente son también actividades lícitas, que no deberían haber dado lugar a la formulación de ninguna denuncia.

Una vez tramitado el correspondiente expediente sancionador, la resolución de la Delegación del Gobierno consideró que el interesado había originado desórdenes graves en la vía pública y le sancionó por ello, pero, a juicio de esta institución, la resolución sancionadora no respetaba el principio de tipicidad ni el de proporcionalidad, según el cual se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

La **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón** ha aceptado la **Sugerencia** de revocar la resolución sancionadora dictada en dicho procedimiento.

Por su parte, el **Ayuntamiento de Zaragoza** ha sostenido que en estos casos el procedimiento a seguir es identificar a la persona que capta las imágenes, a modo de prevención, e informarle de las responsabilidades en las que podría incurrir por el uso posterior de dichas imágenes, por lo que consideraba que la actuación policial no merecía ningún reproche.

Según lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, vigente en el momento en el que tuvo lugar la actuación policial, la identificación de las personas por parte de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado exige que los agentes se encuentren en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención y que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas sea necesario para el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad.

En la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, vigente en la actualidad, se exige, por una parte, que los agentes se encuentren en cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva o que se trate de sancionar infracciones penales y administrativas y, por otra, que existan indicios de que los ciudadanos identificados han podido participar en la comisión de una

infracción o se considere necesaria su identificación para prevenir la comisión de un delito.

Asimismo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben observar un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos y en el ejercicio de sus funciones se regirán por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad y, según el Reglamento del Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza, los agentes tratarán al público con la mayor corrección y actuarán con la reflexión, diligencia y prudencia necesarias, sin aventurar juicios ni precipitar decisiones, no dejándose influir por impresiones momentáneas, animosidades ni prejuicios personales.

Se han formulado al Ayuntamiento de Zaragoza los siguientes **Recordatorios de Deberes Legales**:

1. Puede captarse, reproducirse o publicarse la imagen de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública cuando la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público.
2. La identificación de las personas por parte de los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad solo procede si concurren los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.
3. Los miembros de la Policía local deberán observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos y en el ejercicio de sus funciones deberán regirse por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad (13027366).

3.5.9 Atención al ciudadano

Una vez determinada la filiación de un ciudadano que falleció en un apartamento en el que se encontraba de forma temporal, los funcionarios de la Guardia Civil que redactaron el atestado no hicieron ninguna llamada de aviso a los familiares, los cuales tuvieron conocimiento del suceso varias semanas después, al personarse en el cuartel de la Guardia Civil de su lugar de residencia.

Se ha recomendado a la **Dirección General de la Guardia Civil** que regule las pautas de actuación de las unidades que tengan conocimiento del fallecimiento de una persona, estableciendo, al igual que ocurre con el Cuerpo Nacional de Policía, el deber inexcusable de comunicación a los familiares de las circunstancias de la muerte de una persona, una vez que se haya procedido a su identificación.

Dicha **Recomendación** ha sido aceptada y la Dirección General de la Guardia Civil ha remitido un informe del general jefe del Estado Mayor del Mando de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa que recoge las medidas a adoptar para su cumplimiento (16002577).

La documentación personal es indispensable para la realización de muchas actividades cotidianas de los ciudadanos que no puede ser sustituida por otro tipo de documento identificativo.

A la vista de las quejas recibidas por la saturación de las citas previas para la renovación del Documento Nacional de Identidad (DNI) en Sevilla y en Madrid, se ha recomendado a la **Dirección General de la Policía** que, con carácter adicional a otras medidas ya puestas en marcha, introduzca los refuerzos necesarios en las oficinas de expedición del DNI que ofrezcan mayores niveles de saturación, para permitir la obtención de la cita previa en un tiempo razonable (16011680, 16011941, 16013411, 16013980, 16014200, 16014602, 16014732, 16014898, 16015280, 16015899).

Dado el desconocimiento de la lengua gallega de los funcionarios destinados en el Cuartel de la Guardia Civil de Gondomar (Pontevedra), no se pudo atender en dicha lengua a un ciudadano que lo requirió, primero telefónicamente y después de forma presencial.

Para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a utilizar en sus relaciones con las administraciones públicas la lengua cooficial de la comunidad autónoma, se formuló a la **Dirección General de la Guardia Civil** un **Recordatorio del Deber Legal** de procurar que los puestos de atención al público y de recepción de denuncias en las dependencias de la Guardia Civil de la Comunidad Autónoma de Galicia se desempeñan por funcionarios que conozcan la lengua gallega (15012989).

3.5.10 Consumo de alcohol en la vía pública

En relación con la **Recomendación** formulada al **Ayuntamiento de Madrid**, el 7 de abril de 2015, para que se notificase en el domicilio de los interesados la iniciación de los procedimientos sancionadores por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, que fue reiterada el 5 de agosto del mismo año, el Ayuntamiento de Madrid ha informado que a los efectos de obtener un procedimiento más garantista, que facilite a los interesados formular alegaciones, aportar pruebas o solicitar la reducción del 40 % de la sanción, los servicios administrativos de Madrid Salud, desde el 1 de enero de 2016, siguen el procedimiento simplificado, previsto para las infracciones leves en el capítulo V del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Comunidad de Madrid.

Esta modificación implica que el acta de consumo de alcohol en la vía pública, que debe entregar la Policía municipal al denunciado en el momento de los hechos, deja de ser la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y que dicho acuerdo, una vez aprobado por el gerente de Madrid Salud, será notificado al interesado en su domicilio por los servicios de Correos.

Respecto a los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad al 1 de enero de 2016, se han seguido recibiendo quejas de ciudadanos que manifestaban que habían sido sancionados sin que los agentes de la Policía municipal que procedieron a su identificación les entregaran copia de las actas de inspección, por lo que no habían podido formular alegaciones ni acogerse a la posibilidad de la reducción del importe de la sanción.

Con independencia de la responsabilidad disciplinaria en que pudieran incurrir los agentes que no entregan copia de las actas de inspección a los ciudadanos denunciados, hay que tener en cuenta que la información que se recoge en las mismas es decisiva para acreditar la comisión de las infracciones que se denuncian, dada la presunción de veracidad que les atribuye la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencia y otros Trastornos Adictivos.

Entre los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentran el de ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, actuar, en cumplimiento de sus funciones, con absoluta imparcialidad, con integridad y dignidad, y observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos.

De la documentación analizada por esta institución, se desprende que la actuación de varios agentes de la Policía municipal podría haber vulnerado los principios básicos que deben regir la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por lo que se ha formulado al Ayuntamiento de Madrid un **Recordatorio del Deber Legal** de poner en conocimiento de dichos agentes que deben ejercer su función con absoluto respeto a los principios básicos que rigen la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (15014337, 15014338, 15014630 y otras).

3.6 SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Usurpación de viviendas

Una de las actuaciones destacadas del año 2016 en materia de inseguridad ciudadana es la relativa a la usurpación de viviendas en España.

Comparecen ciudadanos ante esta institución que se ven privados ilegalmente del disfrute de su propiedad privada, así como otros que residen en inmuebles donde dichas ocupaciones se producen, y que se convierten en víctimas indirectas de tal hecho delictivo. Los propietarios y vecinos requieren la intervención de las Fuerzas de Seguridad, quienes, con el actual marco legal, no pueden realizar intervención alguna salvo en casos de flagrante delito.

Estas ocupaciones pueden ser realizadas por mafias o bandas organizadas que, conociendo los resquicios de la ley, ocupan las viviendas, convirtiendo dicha ocupación en un negocio, al exigir dinero a cambio de desalojar la vivienda ocupada ilegalmente.

Ante este tipo de situaciones, el propietario del inmueble ocupado ha de iniciar de inmediato la recuperación posesoria de la vivienda, que culmina, tras un largo procedimiento judicial, en el desalojo de sus ocupantes, con apenas una multa como máximo reproche en algunos casos, que en la mayoría de los supuestos ni siquiera se hace efectiva.

Por ello, recogiendo el sentir de las quejas, se ha solicitado informe a la **Fiscalía General del Estado** con el fin de conocer las estadísticas existentes sobre las diligencias judiciales que actualmente se encuentran en tramitación por este tipo penal, así como conocer las consideraciones que la Fiscalía pueda realizar para mejorar el marco normativo que regula el delito de usurpación de inmuebles del artículo 245 del Código Penal. Por el momento, la Fiscalía General del Estado ha comunicado al Defensor del Pueblo que en 2014 se incoaron 19.336 diligencias previas y 632 diligencias urgentes; en 2015, las diligencias previas subieron sensiblemente, hasta las 22.461; las diligencias urgentes fueron 536.

En segundo lugar, se ha solicitado al **Ministerio del Interior**, que traslade la información sobre el número de denuncias por estos hechos, las actuaciones que llevan a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, e igualmente que comunique a esta institución las consideraciones que se estimen oportunas, atendiendo a la vigente normativa, en relación con las dificultades a las que se enfrentan los responsables policiales para la debida persecución de estas conductas (16012784).

Situaciones concretas de indefensión ciudadana

La comarca de Torrijos, en Toledo, padece desde fechas recientes una situación de inseguridad ciudadana que ha justificado, tras la formulación de una queja, la petición de informe tanto a la **Fiscalía General del Estado**, como a la **Dirección General de la Guardia Civil** y al **Ayuntamiento de Torrijos**.

Los motivos de queja alegados por los interesados son la falta de resolución de los problemas diarios de inseguridad así como la falta de vigilancia policial y de medios materiales y personales en la zona para investigar las conductas delictivas y prevenir la comisión de hechos delictivos. En concreto, se alude a que han sucedido numerosos robos con fuerza en viviendas y comercios, en cementerios e iglesias, agresiones y palizas a personas mayores, venta de droga (fundamentalmente a menores en las puertas de los centros educativos), así como una creciente ocupación de viviendas, sin que se haya reforzado la presencia policial ni la actividad investigadora ante las denuncias y quejas ciudadanas.

Se afirma igualmente que en muchas ocasiones los ciudadanos no se atreven a formular denuncias ante las autoridades por miedo a sufrir represalias de los autores de los delitos (16013886).

Similar situación, si bien referida a los hechos ilícitos cometidos en el ámbito rural que afectan a las explotaciones agrícolas, fue la planteada por agricultores de la zona de Córdoba debido a los robos de aceitunas y otros productos agrícolas, así como los utensilios y aperos de labranza de todo tipo.

Así, en la queja se afirmaba que se producen en esta provincia robos de aceituna que es trasladada a la provincia de Sevilla donde está autorizada la práctica de la rebusca, permitiendo que este producto adquiera una apariencia de legalidad en cuanto a su origen. Estos hechos, que no eran nuevos en esta campaña agrícola, se suceden, y a lo sustraído, hay que sumar los daños en las instalaciones, principalmente en los automatismos de riego.

La queja se admitió ante la **Dirección General de la Guardia Civil**, que informó sobre las medidas que se estaban impulsando y realizando desde hace varios años en la prestación de servicios que promuevan la sensación de seguridad en el medio rural.

Entre ellas, con motivo de las campañas olivereras, se elaboran órdenes de servicio específicas, incidiendo en conseguir un aumento de la eficacia en la lucha contra la delincuencia relacionada con la sustracción de aceitunas y su comercialización fraudulenta y una mejora en los procedimientos de atención a las víctimas y en la participación y colaboración con los colectivos afectados.

Sin perjuicio de apreciar el esfuerzo realizado en la prevención y lucha contra este tipo de delincuencia, tanto por las Unidades de Seguridad Ciudadana como por los Equipos ROCA, creados en el año 2013, y que se dedican exclusivamente a la investigación de hechos delictivos cometidos en explotaciones agrícolas y ganaderas, se formularon dos Recomendaciones tendentes, la primera de ellas, a reforzar, en el marco de estos equipos, la coordinación de sus efectivos con las diferentes administraciones públicas competentes en la materia (Agricultura, Seguridad Social, Inspección de

Tributos) para la debida vigilancia y control de los centros de compra de aceitunas y de las cooperativas de transformación, para combatir los hechos ilícitos que sucedan en estas explotaciones agrícolas, así como prevenir e investigar tanto las sustracciones de aceitunas como su comercialización fraudulenta, de tal forma que se consiga una eficaz vigilancia en el campo frente a los robos.

En segundo lugar se recomendó la promoción de un Plan de Inspección de puntos de compra sospechosos de aceituna robada, en coordinación con la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, una vez que fuera aprobada la normativa que regulara el Registro de las explotaciones agrícolas y forestales en Andalucía. Ambas **Recomendaciones** fueron aceptadas (16001062).

La situación de inseguridad y delincuencia existente en los barrios próximos al asentamiento ilegal de la Cañada Real Galiana de Madrid motivó el inicio de una actuación ante la **Delegación del Gobierno en Madrid**, al recibirse una queja en la que se denunciaba que dicha zona se había convertido en uno de los supermercados de droga de Madrid, a donde acuden a diario numerosos toxicómanos. A su vez, el índice de robos y de otros hechos delictivos convierte no solo a los asentamientos ilegales en una zona peligrosa, sino también a los barrios y municipios más próximos, entre los que se encuentra Rivas-Vaciamadrid. Los residentes en los barrios aledaños al citado asentamiento se sienten inseguros y desprotegidos por las autoridades, y estiman que no adoptan las medidas necesarias de protección de la seguridad ciudadana y de prevención de la delincuencia.

La Delegación del Gobierno informó sobre la existencia desde el año 2013 del denominado «Protocolo de Seguridad de la Cañada Real Galiana» firmado por la propia Delegación del Gobierno, la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el Ayuntamiento de Coslada, y del que igualmente participa el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, mediante el que se tratan de establecer mecanismos de colaboración entre los actores implicados, con el objetivo de prevenir y controlar cualquier dinámica criminal relacionada con el tráfico de drogas o el estigma de la marginalidad de la zona.

Adicionalmente a lo informado por la Administración, se formuló un **Recordatorio del Deber Legal** de reforzar, en el marco del citado protocolo, los mecanismos de coordinación para prevenir y erradicar la delincuencia en la referida zona y el tráfico de estupefacientes, de tal forma que se incremente la seguridad ciudadana en el entorno y disminuya la inseguridad de los vecinos y el índice de criminalidad y de tráfico y consumo de drogas (16002049).

3.7 TRÁFICO

3.7.1 Procedimiento sancionador

Barrio de las Letras de Madrid

En el mes de enero de 2016, se tuvo conocimiento de las quejas de los vecinos del barrio de Las Letras, de Madrid, por las notificaciones recibidas de incoación de expedientes sancionadores de tráfico por circular por el Área de Prioridad Residencial (APR), implantada desde el año 2005. El problema tenía su origen en enero de 2015, cuando el Ayuntamiento de Madrid envió una comunicación postal a todos los residentes autorizados a circular por dicha zona, en la que se les instaba a acudir a la oficina municipal para actualizar sus datos. Muchos residentes entendieron que si su situación no había cambiado no era necesario acudir a la cita. Los residentes empezaron a acumular numerosas notificaciones de incoación de expedientes sancionadores por circular por su zona de residencia, habiendo acumulado algunas familias una deuda por sanciones superior a 22.000 euros (una denuncia diaria hasta que tuvieron conocimiento de que estaban siendo denunciados).

Se inició una actuación de oficio al objeto de conocer las soluciones previstas por el consistorio para resolver las numerosas reclamaciones que se estaban presentando en las dependencias municipales.

El **Ayuntamiento de Madrid** informó que, en noviembre de 2015, entraron en vigor dos Decretos, uno estableciendo la delimitación del Área de Prioridad Residencial de Ópera y otro aprobando los criterios de acceso comunes a las áreas de prioridad residencial. Asimismo, el Consistorio mantuvo reuniones con asociaciones de vecinos, comerciantes y otros agentes afectados como transportistas, distribuidores y hosteleros. A los ciudadanos empadronados en la zona y a los comerciantes censados en dichas áreas se les envió una comunicación informándoles de los nuevos criterios.

En fecha de 27 de enero de 2016, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó por unanimidad una moción de urgencia instando a que se procediera a anular de oficio las sanciones impuestas a todos aquellos titulares que dispusieran de autorización para circular por dicha zona con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa (16000957).

En un expediente conexo a este último, se ha recomendado la mejora de las medidas adoptadas para atender con eficacia y prontitud las peticiones ciudadanas de devolución de las cantidades pagadas por las multas posteriormente revocadas, dado que se ha producido un notable retraso en las devoluciones. Esta **Recomendación** puede considerarse aceptada, habiendo realizado el Ayuntamiento de Madrid un notable

esfuerzo de devolución que a finales de 2016 ya superaba las 30.000 multas (16004590).

Semáforos de dispositivo foto-rojo

Otra de las actuaciones de oficio a destacar con el Ayuntamiento de Madrid es la iniciada con relación a los mecanismos de comprobación del correcto funcionamiento de los semáforos con dispositivo foto-rojo.

El dispositivo foto-rojo es un sistema de control del ciclo semafórico que identifica los vehículos que cruzan la línea de detención tras la activación de la luz roja del semáforo. La sanción por rebasar el semáforo en rojo es de 200 euros y la pérdida de tres puntos.

La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 12 de noviembre de 2015, sostenía que el sistema foto-rojo al operar sobre la medición de los ciclos semafóricos temporales, para detectar cuando no se ha respetado la fase roja, no debería estar excluido de control metrológico, aunque también recordaba la citada sentencia que, en virtud del artículo 3 del Real Decreto 889/2008, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida (vigente hasta el día 8 de junio de 2016), no era obligatorio que esos dispositivos pasaran ningún control de esta naturaleza.

Preocupaba también al Defensor del Pueblo que se diera veracidad a unas fotografías que habían sido captadas y gestionadas por una empresa privada, desconociéndose las comprobaciones que el consistorio realizaba para verificar que las fotografías que daban lugar al inicio de un expediente sancionador no habían sido manipuladas con un software de imagen (por ejemplo, photoshop).

Se solicitó al Ayuntamiento de Madrid que informara sobre el elemento probatorio en el que se basaba para sancionar si, como señalaba la sentencia del Tribunal Supremo, la exigencia de control metrológico era necesaria para la validez probatoria y el sistema foto-rojo carecía de dicho control. Asimismo, se solicitó que informara sobre los sistemas de verificación de las fotografías captadas y sobre la incidencia que la doctrina establecida en la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de noviembre de 2015, iba a tener en el ámbito de los procedimientos sancionadores por este tipo de infracciones.

El informe solicitado fue recibido el día 21 de diciembre de 2016, y en el mismo se señalaba que, actualmente, el Ayuntamiento de Madrid tiene instalados 35 dispositivos de foto-rojo, nueve de los cuales empezaron a ser operativos el 26 de septiembre de

2016. En todos y cada uno de los equipamientos de foto-rojo se realizan trabajos de mantenimiento, conservación, reparación, reformas y reposición.

Todos los pasos con control foto-rojo se anuncian con una señalización específica mediante la que el conductor puede conocer la existencia de este dispositivo antes de llegar al soporte de los equipos de control. Adicionalmente, el Ayuntamiento de Madrid publica en su página web todas las ubicaciones de estos sistemas de control (<http://informo.munimadrid.es/informo/tmadrid/xfotorojo.html>).

Unos metros más adelante de la señal, las cámaras se instalan en un soporte tipo báculo a una distancia suficiente que permita encuadrar completamente el paso de peatones y la propia cabeza del semáforo que ven los conductores. En las imágenes queda perfectamente encuadrado el vehículo y el semáforo en rojo.

Cada sistema dispone de una cámara de color que toma dos fotografías del vehículo, una antes de la línea de detención con semáforo en rojo, y otra una vez ha atravesado completamente el paso (y con semáforo de conductores todavía en rojo). El sistema foto-rojo dispone adicionalmente de una cámara de infrarrojos que permite capturar la matrícula del vehículo de día y de noche como control adicional a las imágenes de contexto.

Según el consistorio, se trata de un sistema seguro y no manipulable porque utiliza una red de comunicaciones propiedad del Ayuntamiento de Madrid en la que el acceso y las direcciones IP están restringidas.

Las capturas se almacenan localmente hasta que un proceso del servidor las recoge mediante un protocolo seguro de transmisión de ficheros solo accesible mediante autenticación. En el servidor del Centro de Gestión de la Movilidad se almacenan en base de datos en formato específico y se eliminan las capturas que han sido procesadas. Para monitorizar los datos almacenados es necesaria una aplicación específica que precisa de unas claves de acceso que están encriptadas.

Las capturas monitorizadas que son objeto de denuncia van firmadas por un agente de autoridad y encriptadas para su tramitación en el IAM (Informática Ayuntamiento de Madrid).

En el Centro de Gestión de la Movilidad, los agentes estudian y, en su caso, validan y firman digitalmente una por una todas las posibles denuncias mediante una aplicación con control de accesos y registro de la actividad de todos los usuarios. Los agentes solo dan curso a aquellas posibles infracciones en las que existe una fotografía del vehículo antes de la línea de detención con el semáforo para vehículos en rojo y otra fotografía después de la línea de detención (también con el semáforo en rojo); el encuadre de la cámara de contexto del foto-rojo siempre incluye el semáforo de conductores del cruce y la secuencia de fotografías, que se adjunta al boletín de

denuncia. Los agentes, en su análisis caso por caso, descartan todas aquellas capturas donde el vehículo no quede claramente plasmado en la secuencia de imágenes.

El consistorio destacó que el sistema foto-rojo no realiza mediciones, no mide magnitud alguna para determinar si un vehículo infringe la obligación de detenerse antes de la línea de parada con el semáforo en rojo y, por tanto, no requiere certificación metrológica en los términos establecidos en la normativa específica. El sistema captura una secuencia de imágenes, posteriormente un agente de la autoridad comprueba y certifica que efectivamente la secuencia de imágenes demuestra una infracción. En consecuencia, el sistema no determina automáticamente la existencia de infracción.

El consistorio ha insistido en que solo se da curso a las infracciones en que hay una secuencia de imágenes captadas por el sistema foto-rojo con el semáforo de conductores en fase roja antes y después de la línea de detención; la matrícula debe distinguirse claramente y no se dan curso a infracciones en que se constate una circunstancia anómala del tráfico, como en el caso de que deban dejar paso a un vehículo de emergencias, exista una avería del semáforo, un cruce bloqueado por retención, o que se encuentre algún agente de la autoridad dando paso a los vehículos en fase roja (16012408).

Alegaciones

La actuación del Defensor del Pueblo ha sido determinante en la resolución de algunos expedientes sancionadores en los que las administraciones competentes obviaron o no comprobaron las alegaciones presentadas. Así se demostró en la queja de una ciudadana alicantina que fue sancionada por el Ayuntamiento de Santander por estacionar en un lugar donde existía una señal de prohibición. La afectada se opuso a la imputación de dicha infracción alegando que su vehículo, aun teniendo el peso que se reflejaba en la prohibición (superior a 1,8 t), estaba excluido de su aplicación por no ser un camión sino un turismo y para demostrarlo adjuntó a sus alegaciones una copia del documento de homologación del vehículo. El órgano sancionador no valoró las alegaciones ni la prueba presentadas por la ciudadana. El Defensor del Pueblo envió una Sugerencia al **Ayuntamiento de Santander** en la que se le instaba a acordar la revocación de la resolución del expediente sancionador, que fue aceptada (15000349).

Prescripciones

En otro de los casos en que intervino el Defensor del Pueblo, el **Ayuntamiento de El Viso de San Juan (Toledo)** notificó el inicio de un expediente sancionador, en fecha 21 de mayo de 2007, a un ciudadano que se opuso a la denuncia en el plazo legalmente

establecido. Desde ese momento, este no volvió a tener conocimiento de ninguna otra actuación en relación con su expediente. El afectado, en su escrito presentado ante el Defensor del Pueblo, indicaba que, en el caso de que se hubiese emitido resolución y se considerase procedente la notificación que se hubiera realizado en su momento, en la actualidad habrían transcurrido los cuatro años de prescripción de la sanción que se establecen en la normativa vigente. El consistorio reconoció extinguido el derecho de la Administración a cobrar su deuda (15013215).

Tipo de procedimiento

En otras ocasiones, la elección del procedimiento abreviado por parte del sancionado ha provocado alguna incidencia como la detectada en un expediente sancionador tramitado por el Ayuntamiento de Tarragona, que continuó cursando el procedimiento ordinario a pesar de que la ciudadana había abonado la sanción acogándose a la bonificación del 50 % de la sanción. **La Diputación de Tarragona** confirmó el pago de la sanción por lo que reconoció que no procedía la reclamación en vía de apremio que se había cursado (16002613).

Notificaciones

Es preciso destacar algunas incidencias surgidas en la práctica de las notificaciones postales en el marco de los procedimientos sancionadores. Este es el caso de una ciudadana que comunicaba que la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid le había notificado el inicio de la vía de apremio para el cobro de una multa de tráfico de la que no había tenido conocimiento con anterioridad, desconociendo que se hubiera tramitado expediente sancionador alguno. El informe solicitado al **Ayuntamiento de Madrid** puso de manifiesto que, al revisar su expediente, se había comprobado que no se habían cumplido los requisitos legalmente establecidos para las notificaciones en la tramitación del expediente sancionador, ni tampoco en el de ejecución (16000760).

En otro de los casos, la interesada indicó que el Ayuntamiento de Madrid le reclamaba en vía de apremio una deuda de 1.080 euros (800 euros de principal y 180 euros de recargo), sin que previamente se le hubiera comunicado la incoación de expediente sancionador. El consistorio informó de que, si bien las notificaciones se habían llevado a cabo en los domicilios correctos, resultaban incongruentes los datos de los acuses de recibo de Correos, pues en unos casos figuraba que el destinatario estaba ausente del reparto, y en otros, en la misma dirección, era desconocido. Entendía el ayuntamiento que estas circunstancias le habían podido perjudicar, por lo que se acordó revocar de oficio el expediente sancionador y solicitar la anulación de la vía ejecutiva (16002244).

3.7.2 Otras cuestiones de tráfico

La colaboración ciudadana en la detección de incidencias en materia de tráfico es importante y ayuda a mejorar aspectos de los que las administraciones competentes no se habían percatado (o habían obviado, en otros casos). Un ciudadano de Pinto (Madrid) se dirigió al Defensor del Pueblo para comunicar que el ayuntamiento no estaba adoptando las medidas necesarias para que se cumpliera el límite de velocidad establecido en la calle Manuel de Falla, donde la velocidad está limitada a 30 Km/hora. Indicaba que los vehículos la superaban con creces, suponiendo un evidente riesgo para los peatones que cruzaban los pasos de cebra. En el escrito presentado se señalaba que los vecinos habían denunciado esta situación, pero los responsables municipales se habían limitado a realizar algunos controles de velocidad de vehículos, sin subsanar verdaderamente el problema.

El informe del Consistorio indicó que la Policía local ha realizado controles de velocidad en la zona y que el equipo técnico utilizado había presentado fallos en su funcionamiento. Por esta razón, además de proceder a su inmediata reparación, se había ordenado el refuerzo de la limitación de velocidad con señalización vertical y la instalación de reductores de velocidad en la zona, donde ya existen pasos de peatones elevados (16005081).

Otra actuación relacionada con la ordenación del tráfico se ha producido con el **Ayuntamiento de Collado-Mediano (Madrid)**, al demostrarse insuficientes las medidas adoptadas para informar a los conductores de las circunstancias en que tendría lugar la carrera popular nocturna denominada «noche de Miaccum». Según la información facilitada a esta institución, dicha carrera fue anunciada en varias páginas y blogs de internet, sin incluir itinerarios alternativos para minorar las consecuencias de cortes esporádicos del tráfico rodado, la ubicación de estos y su previsible duración. Las retenciones de vehículos podrían haberse evitado si se hubiera informado adecuadamente, lo que ha motivado recomendar a dicho ayuntamiento que facilite información en el año 2017, con antelación suficiente y en diversos medios e instrumentos publicitarios, sobre el recorrido de la marcha popular concernida, los cortes de tráfico que se prevean y los itinerarios alternativos por los que se podrá circular mientras tenga lugar (16008645).

En otro expediente, se ha sugerido al **Ayuntamiento de Camuñas (Toledo)** que adopte las medidas oportunas para dar cumplimiento a lo propuesto por el Destacamento de Ocaña de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, en cuanto a que en la calle Pósito, en su acceso desde la calle Grande, añadida a la señal de prohibición allí existente un cartel informativo con la leyenda «excepto residentes y acceso a centro médico» (09015144).