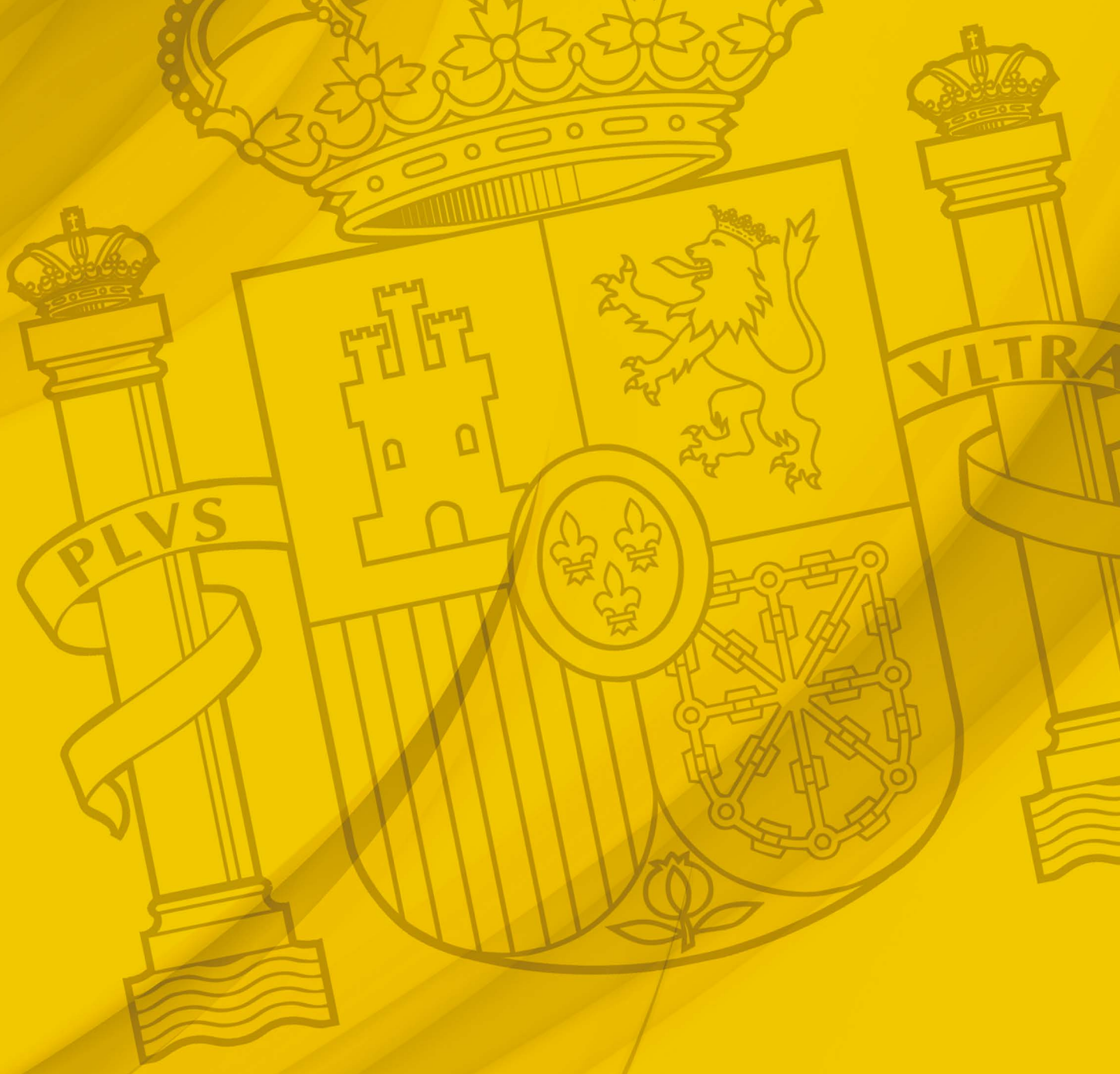


DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales

Volumen I. 1 Informe de gestión

Informe anual 2017
y debates en las
Cortes Generales

Volumen I.1
Informe de gestión

Madrid, 2018

INFORME ANUAL 2017 Y DEBATES EN LAS CORTES GENERALES

Volumen I. 1: Informe de gestión

Volumen I. 2: Crisis económica y desigualdad

Volumen II: Debates y comparecencias

Anexos (solo en formato digital):

A. Estadística completa

B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos

C. Actuaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras

E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2017:

1. Recomendaciones
2. Sugerencias
3. Recordatorios de deberes legales
4. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

También se puede consultar el informe completo en la página web del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

SUMARIO DEL VOLUMEN I. 1

Presentación **5**
Crisis económica y desigualdad **15**
Informe de gestión **29**
I Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo **29**
1 Resumen estadístico y presupuestario 31
2 Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 50
3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 89
4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 96
5 Actividad internacional 99
6 Transparencia 107
II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas **109**
1 Administración de Justicia 111
2 Centros penitenciarios 164
3 Ciudadanía y seguridad pública 209
4 Migraciones 240
5 Igualdad de trato 343
6 Violencia de género 355
7 Educación, cultura y deporte 362
8 Sanidad 425
9 Política social 469
10 Vivienda 531
11 Seguridad social y empleo 541
12 Hacienda pública 596
13 Actividad económica 635
14 Comunicaciones y transporte 678
15 Medio ambiente 703
16 Urbanismo 742
17 Administración local 765
18 Función y empleo públicos 777
19 Transparencia 831
20 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 835

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan los contenidos del informe.

PRESENTACIÓN

Un año más las páginas que siguen suponen un intento de síntesis de esa labor de escucha atenta, análisis y supervisión, que efectúa esta institución, por lo que tienen el valor de constituir un instrumento privilegiado para conocer cuáles son los problemas que los ciudadanos manifiestan padecer y cuáles las carencias en la actuación de nuestros poderes públicos que estiman deben ser prioritariamente atendidas.

De este modo se cumple el mandato contenido en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que establece la dación de cuentas anual sobre el conjunto de la gestión desarrollada por la institución.

La estructura general del presente informe sigue la utilizada en años anteriores. En él se efectúa un análisis sistemático de los muy diversos asuntos tramitados, así como el estudio de las normas cuya constitucionalidad ha sido cuestionada, al objeto de que el Defensor del Pueblo ejerciera su legitimación para acudir ante el Tribunal Constitucional.

El examen atento del apartado estadístico proporciona una interesante información, tanto sobre los ámbitos principales de la actividad institucional, como sobre otras cuestiones que resultan de interés para orientar la futura labor de la institución.

Un capítulo, al que necesariamente ha de prestarse siempre particular atención es el de las administraciones incumplidoras, cuya falta de sentido institucional debiera merecer un general reproche.

Por lo que respecta a los datos básicos de la gestión del Defensor del Pueblo a lo largo del año 2017 se han concretado en la tramitación de un total de 25.776 expedientes: 24.976 quejas ciudadanas, 760 actuaciones de oficio y 40 peticiones de recurso ante el Tribunal Constitucional. El conjunto de los citados conceptos supone, en términos porcentuales comparativamente con el año 2016, un incremento del 48,17 %. Estos datos, convenientemente detallados y desagregados, se encuentran en el apartado correspondiente a la información estadística del presente informe anual.

Una novedad introduce el presente informe. Consiste en un extenso análisis, a modo de introducción, de los efectos derivados de la crisis económica y los problemas de desigualdad observados, que afectan al ejercicio real de los derechos económicos y sociales que nuestra Constitución reconoce y ampara.

Asimismo, una peculiaridad concurre en el año 2017, la finalización del mandato como defensora del pueblo de Soledad Becerril Bustamante, una vez transcurrido el plazo de cinco años establecido en la Ley Orgánica que regula esta institución.

De acuerdo con las previsiones normativas, y en tanto las Cortes Generales procedan a una nueva designación, desempeña la dirección de la institución, en calidad de defensor del pueblo en funciones, el adjunto primero, Francisco Fernández Marugán.

Ahora bien, «interinidad» no es sinónimo de «inactividad», ni tan siquiera de actividad ralentizada o mermada. Por ello puede hablarse, aun en esta circunstancia, de plena normalidad en el ejercicio de las funciones que la Constitución y las leyes atribuyen a esta institución.

Al Defensor del Pueblo le cumple distinguir lo esencial en los múltiples mensajes que recibe, y entre ellos ha de preocuparse de hallar la «voz» verdadera de los ciudadanos que hasta él acuden expresando muchas veces su discrepancia y hasta su desaliento por la actitud de unas administraciones públicas que perciben como gravosas o injustas.

En la actividad que hemos desarrollado durante 2017, los efectos derivados de la crisis económica que hemos padecido, y especialmente su impacto en el ámbito de los derechos sociales, tienen un claro reflejo en muchas de las quejas formuladas por los ciudadanos, tanto individual como colectivamente.

Ahora que la mejora de la situación económica es un hecho, tenemos que preguntarnos si ella viene acompañada de una adecuada recuperación social, tras los estragos que produjo la crisis. Como acaba de señalarse, esta cuestión es objeto de análisis dentro del presente informe anual, en el texto que sigue a continuación de esta presentación, en un texto resumido, y, ya completo, en el volumen que sigue al presente (rotulado como I. 2).

El contenido de estas quejas y el de las actuaciones de oficio incoadas muestran una realidad: un porcentaje significativo de la población continúa ajena a los efectos positivos del crecimiento económico.

La desigualdad social, que se acentuó con la crisis, parece determinada a no desaparecer con la recuperación económica y amenaza con cronificarse, convirtiéndose así en un problema estructural.

Este problema de equidad afecta especialmente a las mujeres y los jóvenes, protagonistas, junto a colectivos vulnerables como ancianos, niños y niñas, personas con discapacidad y migrantes, de muchas de nuestras actuaciones y resoluciones.

El Defensor del Pueblo considera que uno de los elementos más importantes para abordar esta situación es el papel crucial que juegan los diversos servicios y prestaciones públicas, de los que después hablaremos, pues facilitan la tarea de construir una sociedad mejor y más equitativa. Frente a la desigualdad hay que fortalecer lo público, como un elemento fundamental de equidad.

En este contexto, el año pasado enviamos a las administraciones un total de 2.338 resoluciones, que suponen un incremento del 32 % respecto al año anterior, en las que se proponen desde la modificación de prácticas inadecuadas, pasando por la necesidad de cubrir determinas carencias, hasta la petición de cambios normativos.

Además, durante el año que se analiza, se han elaborado, publicado y debatido en la Comisión Mixta Congreso y Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo dos estudios monográficos. Uno sobre protección de consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica y otro sobre la situación de las personas celíacas, así como una guía de buenas prácticas para las contenciones mecánicas en centros de privación de libertad.

La violencia machista preocupa especialmente al Defensor del Pueblo, que en 2017 ha centrado sus esfuerzos en reclamar un doble enfoque, de género e infancia, a la hora de luchar contra esta lacra.

Recibimos con satisfacción la aprobación de un gran Pacto de Estado contra la Violencia de Género, que contempla numerosas medidas para proteger a las mujeres y a sus hijos e hijas. Ahora bien, ese Pacto de Estado, tan necesario y tan demandado, no puede quedar en una mera declaración de intenciones. Las medidas en él recogidas deben implementarse con carácter urgente.

En noviembre, la institución organizó la Jornada «Avanzando hacia la protección efectiva de los hijos de las mujeres víctimas de violencia de género», en la que reclamó mejoras en la protección de los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género. En este encuentro, volvimos a reiterar un hecho cierto, «un maltratador no puede ser nunca un buen padre», razón por la que consideramos que toda medida y cambio

normativo destinado a otorgar protección inmediata y eficaz a las hijas e hijos de las mujeres víctimas de violencia de género es necesario e inaplazable.

Esta sociedad no puede permitirse que se sigan produciendo asesinatos de niños y niñas a manos de sus padres maltratadores. En 2017 fueron ocho las víctimas mortales de esta lacra.

De la misma forma, en modo alguno es aceptable que un solo huérfano de la violencia de género quede desprotegido. El pasado año, 27 menores perdieron a su madre por culpa de la violencia de género.

Esperamos que en 2018 las medidas del Pacto de Estado comiencen a plasmarse en cambios normativos y nuevas prácticas que sirvan para defender a todas las víctimas de la violencia de género.

La defensa y protección de los colectivos vulnerables son una constante en la labor del Defensor del Pueblo. En 2017 nos hemos fijado especialmente en los consumidores de energía eléctrica, un bien que consideramos esencial para la vida y condición indispensable para el disfrute de otros derechos fundamentales como la educación, la salud o una vivienda digna.

Por ello, mantenemos abiertas varias actuaciones con las administraciones públicas y hemos insistido en la necesidad de reducir la parte fija de la factura eléctrica de manera que se incentive el ahorro, proteger a los consumidores vulnerables frente a los cortes de suministro y aplicar a la electricidad un IVA reducido.

La nueva regulación del bono social eléctrico, aprobada este año por el Gobierno, recoge varias de nuestras recomendaciones que, en el estudio *Protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica,* abogó por proteger especialmente los hogares donde residan menores de edad, ancianos y personas con discapacidad.

También hemos recomendado en este ejercicio al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la modificación de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos, para ampliar la protección de los colectivos vulnerables y garantizar que estas personas puedan acceder a los fármacos que precisan.

Entre las medidas que propusimos destaca la exención del copago, o la aplicación de un porcentaje mínimo, a los pacientes afectados por enfermedades crónicas y graves (entre otras, enfermedades raras, degenerativas y oncológicas), especialmente cuando se trate de menores de edad. También creemos necesario eximir

del copago a las personas con discapacidad con grado reconocido y a las personas con ingresos económicos de cualquier naturaleza que no superen un umbral mínimo, a determinar en función de los indicadores de riesgo de pobreza.

Además, consideramos insuficientes los actuales tramos de renta, y por ello hemos reclamado que se fijen nuevos tramos y porcentajes de copago que se correspondan mejor con los principios constitucionales de progresividad y equidad.

En materia de extranjería, hemos continuado con nuestra labor en defensa de los derechos de las personas migrantes, reclamado mejoras en el sistema de primera acogida y solicitando infraestructuras adecuadas, junto con personal y recursos suficientes, para atender de manera eficaz las reiteradas llegadas de personas en situación irregular.

Asimismo, hemos formulado recomendaciones para mejorar la asistencia social, jurídica y cultural que se presta en los centros de internamiento de extranjeros (CIE). El reglamento de los CIE apuntaba la necesidad de una profunda reforma en estos centros que, tras numerosas visitas, no apreciamos que se haya producido.

En el balance de 2017 no podemos dejar de hacer referencia a la situación excepcional que se produjo a finales de noviembre, cuando un grupo de más de medio millar de hombres de origen argelino fueron internados en el Centro Penitenciario Málaga II (Archidona), en funciones de CIE de carácter temporal.

La institución hizo un seguimiento exhaustivo desde que se tuvo conocimiento de esta noticia. Estas instalaciones fueron visitadas en dos ocasiones por personal del Defensor en su doble condición de alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Además, técnicos de la institución fueron testigos de la devolución de un grupo de estas personas por vía marítima a Orán (Argelia).

Tras la primera visita, en la que detectamos numerosas carencias, tuvimos que formular diez sugerencias y un recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía para que las personas allí internadas gozaran de los mismos derechos y garantías que en un CIE.

A comienzo del año en curso, cuando se redactaba el presente informe, las mencionadas instalaciones de Archidona cerraron, tras devolver a Argelia a 486 de las personas allí internadas y poner en libertad, transcurrido el plazo que marca la ley, a 89 de estos migrantes. Uno de los internos no está incluido en estas cifras, pues se suicidó

en ese centro, tras 18 horas incomunicado en una celda. La institución lamenta el fallecimiento de esta persona y mantiene abierta una actuación sobre su muerte.

Por otra parte, en septiembre, técnicos del Defensor supervisaron un vuelo FRONTEX que partió de Madrid-Barajas con destino final en Lima (Perú) y con escala en Bogotá (Colombia), para expulsar a más de 50 personas extranjeras en situación irregular. El vuelo de vuelta se utilizó para traer a nuestro país a 67 españoles, de los cuales 32 eran reclusos que acabarán de cumplir aquí el resto de sus penas, junto con otras 35 personas repatriadas por motivos humanitarios.

Desde el Defensor del Pueblo hemos recomendado al Ministerio del Interior que utilice los vuelos de repatriación de FRONTEX que se realizan desde España para traer de vuelta a presos españoles.

La institución siguió trabajando en 2017 para defender los derechos de los alumnos con discapacidad. Así, recomendamos al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que los alumnos con problemas de aprendizaje y trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH) puedan beneficiarse de las ayudas dirigidas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Otra actuación destacada del Defensor del Pueblo en esta materia es la recomendación a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades para que se establezca la obligación de reservar un porcentaje mínimo de plazas de máster y doctorado para los estudiantes con discapacidad. La institución también inició un expediente de oficio ante las universidades públicas españolas para conocer si sus procedimientos de admisión para este tipo de estudios prevén reservar un porcentaje de plazas a estudiantes con discapacidad.

Los asuntos medioambientales continuaron acaparando nuestra atención en 2017. Ejemplo de ello son la actuación sobre Doñana y sobre la contaminación atmosférica en las ciudades.

En este ámbito, hemos recomendado al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente que evalúe de manera conjunta los impactos acumulativos de los cuatro proyectos que prevén la explotación y el almacenamiento de gas en el entorno de Doñana.

Queremos que se valoren las distintas alternativas al almacenamiento de gas y que se garantice, con un grado de certeza acorde con su importante relevancia ecológica, que el espacio no se va a ver negativamente afectado por la inyección y

almacenamiento de gas, así como que se descarte, dentro de lo razonable, los riesgos sísmicos.

En nuestra opinión, el hecho de que no exista una correcta evaluación ambiental que ofrezca resultados concluyentes sobre la seguridad de los proyectos y las insuficiencias advertidas por el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), impiden asegurar razonablemente que no se producirán efectos derivados de los proyectos que afecten negativamente a este espacio.

La contaminación atmosférica es uno de los grandes problemas ambientales a nivel mundial, europeo y local. Varias localidades españolas superaron los niveles aconsejados de contaminación por partículas en suspensión, según las últimas estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre contaminación atmosférica urbana.

Por ello, abrimos el año pasado una actuación de oficio con 15 municipios españoles —A Coruña, Avilés, Barcelona, Bilbao, Ciudad Real, Gijón, Granada, León, Madrid, Murcia, Santander, Sevilla, Toledo, Valencia y Zaragoza— para conocer las medidas que se contemplan para atajar la contaminación atmosférica urbana y la información proporcionada a la población.

Es importante destacar que muchas de las quejas que nos llegan muestran, con excesiva frecuencia, un deficiente funcionamiento de los servicios públicos prestados, bien directamente por la Administración o bien por medio de entidades privadas concesionarias.

Vigilamos con atención –y seguiremos haciéndolo en 2018– el funcionamiento de los servicios públicos. En este campo hemos realizado actuaciones sobre la Administración de Justicia, entendida como servicio público, en relación con las múltiples dilaciones indebidas en los procedimientos judiciales, por falta de medios personales y materiales, las abultadas listas de espera sanitarias, la saturación de los servicios de urgencias en los hospitales, el continuado y exasperante retraso en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad en el Registro Civil, el mal funcionamiento de los servicios de seguridad en aeropuertos, la lentitud para obtener el permiso de conducir, el DNI y el pasaporte, la inadecuada gestión del tráfico viario en circunstancias adversas o las reiterados problemas que afectan de forma continuada a los cientos de miles de usuarios del servicio de transporte ferroviario de cercanías en Madrid y Barcelona, entre otros muchos casos.

En este sentido destaca también la actuación de oficio abierta con todas las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para examinar

las características y la dotación de los servicios prestados por las residencias para personas mayores.

Preocupa a esta institución de manera especial la situación de estas personas, pues el incremento de la edad media de nuestra sociedad y las expectativas de vida de la población convierte la aplicación de la Ley de Dependencia en un elemento fundamental en la atención a estas personas, por lo que nos parece muy importante detectar las dificultades existentes para que estos ciudadanos accedan a servicios adecuados a sus necesidades.

Otra actuación digna de mención en 2017 tuvo que ver con la huelga de examinadores de tráfico. Tras recibir más de 6.000 quejas, iniciamos una actuación para pedir información sobre los avances en las negociaciones, mantuvimos reuniones con afectados y reclamamos a la Administración medidas urgentes para solucionar el problema.

Por último, también debemos resaltar la investigación de oficio que iniciamos tras conocer un caso directamente relacionado con la defensa de los derechos y libertades, las detenciones de dos periodistas de nacionalidad turca, ambos sujetos a un proceso de extradición pasiva solicitada por su país de origen. El Defensor del Pueblo reclamó que se tuviese en consideración la situación actual de los derechos humanos en Turquía a la hora de establecer las fases del procedimiento de extradición de los dos periodistas. Finalmente, el gobierno rechazó su extradición.

Como hemos indicado anteriormente, muchas de las quejas recibidas en 2017 están directa o indirectamente relacionadas con la adversa coyuntura económica que hemos padecido, cuyas múltiples implicaciones se dejan sentir de las formas más variadas.

Pero la función de la institución no se agota en actuar como mero registro de quejas o de actuaciones de oficio y en dar cuenta y razón de los resultados de sus indagaciones.

Siendo esencial esta función de investigación y denuncia, lo cierto es que resultaría devaluada si no se completara con la exposición de las propuestas que el propio Defensor del Pueblo ha realizado con vistas a facilitar, en lo posible, la superación de las disfunciones advertidas.

La mera enunciación de los casos expuestos y de las resoluciones que han merecido por parte de esta institución no puede verse como un ejercicio retórico, sino

como la expresión de conflictos que condicionan e incluso, en algunos casos, determinan las vidas de personas o de grupos humanos.

El Defensor del Pueblo aporta un examen imparcial del asunto, bajo la óptica de la plena vigencia de los derechos y libertades, que busca siempre esclarecer una vía adecuada de solución.

Ahora bien, el trabajo que se realiza desde el Defensor del Pueblo es muchas veces solo el primer trecho en una tarea más amplia. Esta institución no está llamada a solucionar directamente los problemas que se le plantean, pero aspira siempre a ser un agente eficaz en los intentos de solución.

En esa lógica, el proceso de presentación ante las cámaras parlamentarias, incluyendo las intervenciones ante los plenos, no debiera considerarse como un mero ceremonial al uso, sino que constituye una oportunidad de dar visibilidad a los ciudadanos y a sus quejas; algo a lo que los representantes de la soberanía popular sabrán otorgarle la máxima relevancia.

En conclusión, la presentación de una memoria anual como esta siempre es un hito adicional en la vida de la institución. No es un documento cerrado en sí mismo, sino que es necesario encajarlo en la dinámica de los anteriores informes y con los que vendrán más adelante. Lo que sí aspira a ser es una fuente de información de primera mano para iniciar y avivar debates sobre asuntos de interés general que a todos nos afectan. O lo que es lo mismo, para ir perfeccionando, año a año, la vigencia y el alcance de los derechos y libertades fundamentales que la Constitución reconoce a los españoles.

Madrid, marzo de 2018

Francisco Fernández Marugán

DEFENSOR DEL PUEBLO (e.f.)

CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD[1]

LA ECONOMÍA EN ESPAÑA. LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS

Entre 2008 y 2015 España vivió en medio de una grave encrucijada, producto de una crisis económica que puso al descubierto una parte de los fallos que venía arrastrando su sistema económico. Una crisis compleja, rápida, diversa y cambiante que se extendió desde el plano económico, al político y al social.

El elemento más característico causado por ella ha sido la injusta y desigual distribución de la renta personal.

En la sociedad española se produjo un fuerte empobrecimiento que dio origen a una amplia y profunda desigualdad. El sistema económico se vio afectado por múltiples disfunciones, unas acumuladas a lo largo del tiempo, y otras ocasionadas por las políticas de austeridad que durante la crisis se aplicaron.

A la vez que esto ocurría se constató que los instrumentos compensatorios de la política social, destinados a evitar los efectos perversos de la crisis, resultaron ser poco poderosos.

Su complejidad interrumpió el crecimiento, producto de la simultaneidad de varios desequilibrios que se alimentaron los unos a los otros: el colapso del sector inmobiliario; una larga y profunda crisis bancaria; los mayores déficits (fiscal y exterior) de la historia de España; un elevado endeudamiento privado y público; junto con el contagio que en la economía española ocasionó la crisis del euro. Todo un listado de problemas que resultan, uno por uno, de difícil solución, pero que cuando se acumulan todos ellos, lo son aún más.

El resultado global fue una recesión de doble hoyo, en la que el retroceso experimentado por el producto interno bruto (PIB) fue de 7,5 puntos, la caída del empleo supero el 18 %, mientras que el paro se triplicó. A estas cifras ha de añadirse otra más, igualmente récord, la del endeudamiento público y privado, que ahora equivale en su conjunto al 240 % del PIB.

---

[1] Se presenta aquí un resumen de una parte del informe anual que se ofrece completa en el volumen I. 2.

En España se produjo una transferencia de renta desde la parte inferior y media de la sociedad hacia la parte alta. Por ello, el bienestar de los españoles pierde, con el estallido de la crisis, buena parte de lo que había ganado entre 1986 y 2007. Después de una etapa larga, muy larga, de convergencia con la Unión Europea, la recesión nos llevó a una fase de clara divergencia.

Esa desigualdad ha sido consecuencia del abrupto desplome de los ingresos «de los de abajo». El 20 % de la sociedad española con menos renta experimento una caída de sus ingresos. Dos han sido los motivos de este fenómeno, la larga duración de la recesión ha hecho que los salarios de los hogares de menor renta hayan perdido el 15 % de su nivel. Pero, además, cuanto más larga es una recesión, más elevado es el desempleo permanente que ocasiona.

Un malestar social ha crecido en el seno de la sociedad española, que inclusive alcanzó a los años en los que se experimentó la recuperación de la economía. Por ello, carece de sentido político pretender que se acepte la existencia de una mejora económica sin un mayor bienestar y con menos derechos.

La crisis ha dado origen a un pozo de desigualdad sin precedentes. El golpe que en muchos hogares se recibió fue tan contundente que hizo que las clases medias se sintieran amenazadas, pues el impacto que les llegaba podía llevarlos hacia la pobreza. A los pobres de toda la vida, el empujón que experimentaron les desplazó directamente hacia las zonas de exclusión.

Esta desigualdad, no es la consecuencia de un hecho inexorable y predeterminado, sino que es el resultado al que se llega por la aplicación de unas políticas concretas y específicas que han actuado como un corrosivo, dañando al entramado institucional y a la cohesión social. Por ello, hay que actuar para hacerlas retroceder.

Para el Defensor del Pueblo es un error suponer que cuando se sale de la crisis se reduce por sí sola la desigualdad. Esta lacra solo podrá corregirse si se lleva a cabo una política activa y decidida de redistribución de la renta.

Por eso, al Defensor del Pueblo le preocupa que se pretenda mantener las políticas de austeridad, que se ha demostrado que conllevan la caída de las rentas más bajas y el aumento de la pobreza más severa.

El gasto social durante la crisis

¿Cuál ha sido el papel del sector público a la hora de detener el crecimiento de la desigualdad? La respuesta a esta pregunta le ha llevado a analizar la clasificación funcional del gasto público entre 2000 y 2016.

El estrecho desfiladero en el que se ha movido el gasto público, ha puesto de relieve que la crisis ha supuesto una caída en la prestación de los servicios públicos, habiendo, por otra parte, reducido la inversión pública hasta mínimos históricos.

Los gastos en vivienda, salud y educación que crecieron hasta 2009, ejercicio en el que sumaron conjuntamente el 12,7 % del PIB, desde esa fecha se reducen al 10,5 % en 2016. El gasto público sanitario en ese intervalo temporal se redujo en 5.341 millones de euros. El ajuste en el gasto público en educación fue de 4.778 millones lo que originó una carencia de recursos en las comunidades autónomas.

El Defensor del Pueblo ante el hecho de que servicios tan esenciales como los sanitarios, educativos y asistenciales vengan experimentando una pérdida de calidad, manifiesta que resulta de urgente necesidad la reforma del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Igualmente señala que el retroceso que se ha experimentado en las prestaciones y en los servicios antes mencionados no se ha compensado con nuevas políticas sociales, ni con mejoras de las ya existentes. Por eso sostiene que en España el ascensor social ha cambiado de sentido. El Estado social se está reconvirtiendo. En él los derechos civiles y los derechos sociales se reducen. Atrás ha quedado el tiempo durante el que las diferencias disminuían. Ahora ocurre lo contrario, arrecia la desigualdad, con el agravante de que la amenaza de exclusión ha ampliado su perímetro, yendo más allá de los tradicionales marginados.

Para el Defensor del Pueblo, si no se produce un cambio en la orientación de la política, los conflictos de esta sociedad empobrecida darán lugar, con probabilidad, a más altos antagonismos, en lugar de a unos nuevos consensos.

DESIGUALDAD, EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO

Desigualdad y pobreza laboral

En los análisis de la desigualdad hay un elemento constante: la relación entre desigualdad, empleo y condiciones de trabajo. El desempleo explica el 80 % de la desigualdad, que se relaciona también con la caída de ingresos del 40 % de la población con menor renta. Existe una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral y un elevado porcentaje de trabajadores con bajos salarios y en riesgo de pobreza (14,1 %). Los niveles de pobreza laboral son similares a los de países europeos con un nivel mucho más bajo de renta per cápita, y están bastante por encima del promedio de la Unión Europea. El trabajo ya no es garantía de salida de la pobreza.

Una recuperación económica sin efectos redistributivos de la renta

El crecimiento de la desigualdad se ha agudizado en la gran recesión, por la pérdida de empleo, y también por políticas que no han favorecido la igualdad, como han sido las de recuperar competitividad vía salarios y la contención del déficit público con incidencia en prestaciones sociales.

La salida de la recesión no corrige estas situaciones. En 2013 el coeficiente de Gini había subido desde el 32,4, de 2008, al 33,7, y en 2016 vuelve a subir al 34,5. Continúa la pérdida de peso de los salarios en la distribución de la renta, lo que supone que la recuperación no ha llegado a la distribución de la renta.

Existe un riesgo de retroalimentación negativa, entre distribución de la renta favorecedora de la desigualdad desde su origen laboral y carencias de las políticas redistributivas.

Un mercado de trabajo que favorece la desigualdad

El mercado de trabajo español tiene características que potencian la desigualdad, como son la fragilidad del empleo, las elevadas tasas de temporalidad y la evolución de los salarios.

La temporalidad cayó con la crisis, pero está reapareciendo con la recuperación, y a la precariedad de las contrataciones temporales se une la de su corta duración. La temporalidad tiene un importante papel generador de desempleo: del total de salidas del empleo, el 78,4 % lo fueron por finalización de contratos temporales.

El empleo de los jóvenes está beneficiándose poco de la recuperación. Las tasas de empleo femeninas continúan siendo más bajas que las masculinas. La cronificación de estas tendencias, que están llevando de la segmentación del mercado de trabajo a la desigualdad, puede llevar a que de esta se pase a la discriminación.

Reformas laborales y desigualdad

Las valoraciones sobre los efectos de las reformas laborales son distintas. Pero si se podría hablar de un escaso efecto real en el empleo y de poca efectividad de las medidas contra el uso fraudulento de la contratación temporal.

Han proliferado medidas de fomento de la contratación a través de la rebaja de las cuotas sociales, criticables por su efecto «peso muerto» y su incidencia en la estabilidad financiera de los sistemas de protección social.

La negociación colectiva perdió cobertura con la crisis que está teniendo una recuperación incompleta. La opción de la Reforma 2012, por la negociación de empresa, puede estar contribuyendo a debilitar el papel institucional de la negociación colectiva, clave contra la desigualdad.

Bajos salarios y desigualdad

La escasa redistribución hacia los salarios de las ganancias de productividad ayuda a explicar la pérdida de peso de las rentas salariales. La caída salarial ha incidido en los colectivos en los que más se acusa la desigualdad, y existe una mayor dispersión salarial en los empleos creados en esta recuperación.

El factor de género es muy significativo: un 34,6 % de varones se sitúan en las zonas de salarios altos, frente a un 24,9 % de las mujeres, mientras que un 40,3 % de mujeres se sitúa en la zona de salarios bajos, frente a un 20,7 % de hombres.

Existe una fuerte correlación entre niveles salariales y tamaño de empresa. La descentralización de la negociación colectiva propiciada por la reforma laboral reduce la capacidad reguladora del convenio sectorial, típico de las pymes.

Se puede hablar de carencias de elementos reductores de la desigualdad, por el debilitamiento de la capacidad reguladora de la negociación colectiva. Y también de carencias redistributivas, por falta de adaptación de las prestaciones redistributivas a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo.

LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

La evolución del sistema antes de la crisis

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, el papel del sistema de pensiones fue adquiriendo una importancia creciente hasta alcanzar una dimensión del gasto de alrededor del 11 % del PIB, aproximadamente la mitad del conjunto del gasto social público.

Desde el punto de vista de su estructura financiera, el sistema español de pensiones mantuvo un importante superávit, hasta el estallido de la crisis. En concreto, a lo largo de la primera década hasta 2008, el crecimiento de los ingresos del sistema por cotizaciones sociales superó al crecimiento del gasto en pensiones en algo más del 1 % en media anual.

En este contexto, el sistema demostró una gran fortaleza para afrontar el crecimiento de la partida en pensiones derivado principalmente de la evolución de la pensión media, al tiempo que acumulaba recursos en el Fondo de Reserva hasta rozar

los 70.000 millones de euros, una cantidad en términos de PIB (6,7 %) muy destacable en términos comparados.

El impacto de la crisis económica en la Seguridad Social: el hundimiento de los ingresos

La crisis económica provocó un progresivo deterioro de la situación financiera de la Seguridad Social por el desplome de los ingresos. Durante el período 2008-2011 la caída de los ingresos se explica de manera casi íntegra por la destrucción de alrededor de 3,8 millones de empleos. Pero a partir de 2012 es el deterioro de los salarios lo que explica la abrupta reducción del nivel de ingresos. Incluso cuando los ingresos se vuelven a recuperar en 2014 y 2015, lo hacen por debajo del crecimiento de la afiliación poniendo de manifiesto la erosión de las bases medias de cotización en dichos años, como consecuencia de la precariedad laboral.

Paralelamente, hay que destacar el trascendental papel desempeñado por el sistema de pensiones durante los años más duros de la crisis económica. La clara mejora, en términos relativos, experimentada por los pensionistas en la exposición al riesgo de pobreza parece probar un funcionamiento razonablemente adecuado de las pensiones públicas como estabilizadores automáticos durante ese período crítico que ha servido para el sostenimiento de muchas familias.

Dos reformas legales de orientación distinta

La Ley 27/2011 llevó a cabo una reforma (recorte) típicamente paramétrica, centrada por tanto en ajustar las principales variables del sistema (elevación de la edad de jubilación y extensión del período de cotización, principalmente), sin alterar las características fundamentales del modelo: su dimensión colectiva, solidaria e intergeneracional. De este modo, daba continuidad a la trayectoria reformista en materia de Seguridad Social iniciada en la década de los ochenta, al tiempo que sintonizaba con la mayor parte de los procesos de reforma finalizados o en marcha en el ámbito europeo.

La principal virtud de esta reforma fue el consenso, pues su contenido fue el resultado de un doble acuerdo político, en el seno del Pacto de Toledo, y social (Acuerdo Económico y Social). Además, la ley contemplaba un largo período de despliegue progresivo de los cambios legales que no culminará hasta 2027.

Tampoco se puede olvidar el Real Decreto-ley 5/2013, que endureció las condiciones de acceso a las diversas modalidades de jubilación anticipada y la otra gran reforma que fue la articulada a través de la Ley 23/2013 a partir del informe elaborado por un «comité de expertos independientes». Su contenido se circunscribió a dos medidas que afectan a aspectos neurálgicos del régimen jurídico de las pensiones: la

determinación de la cuantía inicial, a través del novedoso factor de sostenibilidad; y su actualización en los años posteriores, mediante la reformulación del índice de revalorización anual.

A la espera de la entrada en vigor del citado factor en 2019, el cambio del mecanismo de revalorización es radical en la medida en que la nueva regla —desconocida en el panorama europeo— se desliga del comportamiento de la inflación, priorizando la preservación de la estabilidad financiera del sistema para lo cual solo se garantiza un incremento del 0,25 %. El problema es que, tras la normalización de la evolución de los precios, el nuevo índice de revalorización anual ya ha provocado una pérdida de poder adquisitivo en 2017.

Las perspectivas actual y de futuro

La progresiva superación de los efectos más graves de la crisis económica no ha supuesto una mejora de la situación financiera del sistema de Seguridad Social. El desequilibrio de las cuentas se ha ido agrandando hasta superar los 18.800 millones de euros en 2017.

Esta divergencia entre ingresos y gastos tiene menos que ver con la evolución del gasto, muy moderada (en torno al 3,5 %, en los últimos años) que con la insuficiencia de ingresos provocada principalmente por la debilidad de los salarios.

Junto a los factores coyunturales descritos, el actual desequilibrio también responde a una estructura financiera de la Seguridad Social caracterizada en el plano de los ingresos por dos rasgos: una, la centralidad de las cotizaciones sociales y la (relativa) irrelevancia de la aportación del Estado en comparación con otros países del entorno europeo; y otra, la utilización de un volumen significativo de cotizaciones sociales para el pago de conceptos distintos de las pensiones y del resto de prestaciones del sistema.

En el ámbito de la adecuación (sostenibilidad social) de las pensiones, cabe señalar tres vulnerabilidades principales. La primera afecta al mecanismo de revalorización que apunta a un empobrecimiento de todos los pensionistas, dudosamente compatible con la previsión constitucional que garantiza pensiones suficientes, adecuadas y periódicamente actualizadas. La segunda apunta a las pensiones de las mujeres: la brecha de género en la cuantía media roza el 40 % y la proporción de mujeres que acceden a una pensión de jubilación es también ese mismo porcentaje inferior a la de los hombres. Y la tercera tiene que ver con la modesta cuantía de las pensiones, pues el 60 % no supera los 800 euros mensuales.

LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA

El problema de la vivienda es el del excesivo esfuerzo preciso para acceder a la misma, tanto en propiedad como en alquiler. Dicho problema se origina en España por la elevada relación existente entre el precio medio de venta y el salario medio, así como entre el precio medio del alquiler de mercado y dicho salario medio. La práctica bancaria habitual considera que un hogar no debe de destinar más de la tercera parte de los ingresos a financiar el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler.

Con anterioridad a la etapa de la burbuja inmobiliaria (1997-2007), en la mayoría de los países occidentales los gobiernos habían cedido en gran parte al mercado la solución al problema de la vivienda. El problema de acceso se ha complicado una vez pasada la crisis, en especial para los hogares con ingresos menos elevados.

En el pasado ciclo de la vivienda en España la etapa de expansión citada resultó muy prolongada, pues duró más de diez años, y fue también muy acusado el ritmo de aumento de los precios de la vivienda en la misma.

El crecimiento de precios acumulado en la etapa 1997-2007 se aproximó al 200 %, y la caída posterior resultó asimismo abrupta, aunque menos prolongada que la fase de auge. La recesión se extendió entre 2008 y 2013, registrándose un descenso de precios de vivienda próximo al 40 %. Después de 2013 los precios de las viviendas han crecido en un 18 % en el período 2014-2017, muy por encima de los aumentos salariales.

El carácter de activo de la vivienda acentúa la intensidad de las fases de auge. Se compran viviendas ante la expectativa de revalorización y para mantener el poder de compra de los ahorros. Las compras para inversión resultaron favorecidas en la última fase de auge por las excepcionales condiciones de financiación vigentes. En 2007 el esfuerzo de acceso a la vivienda adquirida con un préstamo hipotecario que cubriese el 80 % del precio de venta se elevó hasta el 51,2 % de los ingresos familiares, proporción equivalente al esfuerzo necesario para acceder a una vivienda en alquiler.

La adquisición de una vivienda requiere de ahorro adicional para hacer frente al pago de entrada no cubierto por el préstamo, y también para cubrir los costes fiscales y de escritura derivados de dicha compra.

En la fase de recesión, el acceso a la vivienda en propiedad mediante préstamo hipotecario desapareció casi por completo, al practicar los bancos una notable restricción crediticia. Entre 2008 y 2013 se acudió con bastante más intensidad que en el pasado al alquiler de mercado, con lo que los alquileres descendieron menos que los precios de las viviendas en la fase de recesión.

En el período de recuperación iniciado en 2014 y que persiste en 2017-2018 destaca el importante aumento registrado en los precios de los alquileres, sobre todo en las principales capitales de España. El alquiler ha ganado peso como forma de tenencia. Del 13,5 % de hogares residiendo en viviendas de alquiler que había en España según el Censo de Viviendas de 2011, se ha pasado al 17,3 % en 2016, según la Encuesta Continua de Hogares[2].

Las viviendas protegidas han perdido peso dentro de la oferta de viviendas (en 2017 supusieron un 5 % del total de ventas). En este tipo de viviendas resulta muy frecuente que, pasado un período de tiempo bastante reducido, la vivienda se revenda a un tercero a precios de mercado, percibiendo el beneficiario inicial una cantidad adicional «en negro». Esta circunstancia reduce el carácter social de esta clase de viviendas, que suelen ser la «guinda del pastel» de las promociones de viviendas libres, en las que se ofrece una cuota de viviendas «con algún tipo de protección» que duran muy poco en tal condición.

Todo apunta a la necesidad de reforzar la oferta de viviendas sociales de alquiler, creando parques locales de dicho tipo de vivienda. Se deben de establecer registros actualizados de las demandas de viviendas en cada ayuntamiento. Para crear tales parques de viviendas deberían de emplearse diferentes tipos de actividades, tales como la construcción de viviendas protegidas para el alquiler edificadas sobre suelo público, la realización de convenios con bancos y con Sareb para disponer de viviendas usadas. Estas se alquilarían a precios accesibles a hogares con ingresos reducidos (no superiores a unos 2,5 IPREM). También se pueden establecer convenios con promotores privados, reservando para el alquiler social una proporción de la promoción.

Entre 2008 y 2017 se han podido ceder a las entidades de crédito unas 600.000 viviendas, como consecuencia de los consiguientes procedimientos de ejecución hipotecaria derivados del impago de los préstamos con los que se adquirieron las correspondientes viviendas.

Los desahucios ha sido una de las consecuencias sociales más negativas de la recesión de 2008-2013. Todavía siguieron alcanzando una cifra significativa en 2017, año en el que los lanzamientos judiciales derivados del impago de alquileres adquirieron mayor importancia que los derivados del impago de préstamos hipotecarios.

[2] Según Eurostat y el Ministerio de Fomento en España hay un 22 % de viviendas de alquiler. Ambas entidades suman a la proporción de alquileres (17,3 %) la cuota correspondiente a los hogares que viven en viviendas cedidas en uso de forma gratuita. Este tercer concepto engloba múltiples formas y está lejos de ser una forma de tenencia regulada por la existencia de un contrato de alquiler.

Por eso, el Defensor del Pueblo abogó por reforzar la protección al hipotecado, para evitar que se volviesen a repetir situaciones similares y para atenuar los efectos más nocivos que se estaban dando en ese momento.

Las recomendaciones de la institución en esta materia se plasmaron en el informe de 2012 *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* y también en posteriores ampliaciones realizadas en 2013, en donde se propusieron un número significativo de reformas legislativas y normativas.

No obstante, el procedimiento de ejecución hipotecaria todavía hoy vigente en España, a pesar de las correcciones introducidas desde 2011, presenta una especial dureza para los prestatarios afectados. Aún se está lejos en España de sistemas vigentes en otros países europeos, destacando sobre todo los sistemas existentes en Francia y Suecia, donde es posible una «segunda oportunidad» para el prestatario moroso, en especial para el insolvente sobrevenido de buena fe. Esta circunstancia debería de corregirse, aproximando el sistema español al vigente en los países mencionados.

LA POLÍTICA FISCAL

Aumenta la desigualdad

La crisis ha causado un aumento en la desigualdad, invirtiendo la tendencia a su reducción que se había venido produciendo desde los años 70 del pasado siglo hasta 2007. Así, entre 2007 y 2016 la desigualdad de la renta de mercado ha aumentado en torno a un quince por ciento y, algo menos —del orden de un diez por ciento— ha aumentado también la desigualdad en la distribución de la renta disponible, lo que significa que las políticas públicas en conjunto, si bien han suavizado el aumento en la desigualdad, no han podido neutralizarlo, lo cual nos advierte que tales políticas públicas —básicamente impuestos y prestaciones sociales— disponen en nuestro caso de una modesta capacidad redistributiva.

Regresivización del patrón tributario

Por lo que se refiere a los tributos, las medidas adoptadas se inscriben en una tendencia de hacer más regresivo el patrón tributario que, desde los años ochenta, es común a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta tendencia se ha visto acentuada en nuestro caso durante el período de crisis que estamos considerando (2008-2016).

En números redondos a lo largo de estos nueve años, los impuestos directos, potencialmente progresivos, han visto reducido su peso relativo en algo más de cinco puntos y medio que han ganado los impuestos indirectos sobre el consumo, especialmente el impuesto sobre el valor añadido.

Este cambio estructural muestra con claridad una regresivización del patrón distributivo de los impuestos y, por tanto, una mengua en su capacidad redistributiva, registrada en unos momentos en que estaban aumentando las desigualdades.

Política tributaria durante la crisis

Debe destacarse también que esta regresivización del patrón distributivo de los tributos no es consecuencia tanto de la evolución de la economía durante estos años como de las decisiones políticas adoptadas. Entre 2008 y 2016 se ha registrado un aumento de la recaudación tributaria de 12.796 millones de euros de los cuales, según los cálculos de la Agencia Tributaria, 10.151, esto es, casi el 80 % del aumento, es atribuible a los cambios normativos decididos, que han supuesto una disminución de 11.645 millones de los impuestos directos y un aumento de 21.796 millones de los impuestos indirectos.

En definitiva, pues, las políticas tributarias decididas durante la crisis han venido a agravar el proceso general de regresivización de nuestro sistema fiscal y lo han hecho «en frío», esto es, durante un período en el que, para la mayoría de la gente, la renta ha estado estancada o disminuyendo con lo que el cambio registrado en el patrón distributivo se ha producido en un contexto muy duro, de suma cero.

Son necesarios tributos más progresivos y prestaciones sociales coordinadas

Si deseamos que los impuestos colaboren a mejorar la distribución de la renta, como debieran, necesitaríamos revisar profundamente la arquitectura del sistema, tratando de recuperar los elementos de progresividad propios de la imposición sobre los acrecentamientos patrimoniales.

Una reforma de la imposición sobre la renta debería contemplar asimismo la zona de las rentas más bajas con objeto de articular adecuadamente el impuesto con las prestaciones sociales dinerarias, bajo el esquema capacidad-necesidad, característico de la imposición sintética sobre la renta. Esto permitiría revisar y sistematizar la diversidad de prestaciones que existen hoy, dándole coherencia al conjunto del sistema, dejando al margen los seguros públicos.

Junto con las reformas en la tributación sobre la renta, la recuperación y fortalecimiento de los tributos patrimoniales contribuiría igualmente a paliar la regresivización del sistema fiscal.

Los estudios sobre pobreza atribuyen una enorme importancia a lo que suceda durante la infancia, pues esta suele ser en gran medida determinante de lo que vaya a acontecer en la edad adulta. De ahí el enorme interés en solventar las situaciones de pobreza infantil y, por tanto, en la configuración de las políticas de igualdad de oportunidades, defendidas desde un amplio espectro de posiciones políticas.

En definitiva pues, entendemos que sería de gran utilidad a nuestro propósito recuperar, de un lado, la capacidad redistributiva de los impuestos y, de otro, repasar el cuadro de las actuales prestaciones sociales dinerarias, eliminando los huecos y articulándolas con la tributación sobre la renta.

INSTALADOS EN LA DIVERGENCIA

El retroceso en el alcance y la cobertura de las prestaciones y de los servicios no se ha compensado con actuaciones en nuevos ámbitos de la política social, ni en mejoras de las ya existentes.

Así las cosas, es precisamente en tiempos de crisis cuando una institución como el Defensor del Pueblo se debe ocupar de que se garantice por los poderes públicos un mínimo de derechos sociales al conjunto de la ciudadanía y especialmente a los sectores de población más vulnerables.

En salir de la crisis se ha tardado 9 años. Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) lo acaban de confirmar. El PIB se cifró en 2008 en 1.116 billones de euros y en 2017 llegó a 1.163, un 4,2 % más.

Pero a pesar de que la recesión puede darse por finalizada, en muchos hogares españoles existe malestar porque no les ha llegado la recuperación y son muchos los ciudadanos que necesitan que el Estado les apoye.

La crisis ha originado un enorme coste social y nos ha separado de la senda convergente sostenida desde los inicios de la democracia.

Salir de esta situación no va a ser fácil, puesto que las políticas y reformas puestas en marcha durante la crisis no han contribuido a la convergencia, sino que nos han llevado a la divergencia, acentuando la desigualdad.

Por eso, si el proceso de salida de la recesión se pretende culminar repitiendo los diseños de política económica aplicadas en el período de ajuste, se corre el riesgo de que el deterioro en la desigualdad perdure más allá de la crisis.

Para evitar que esta situación se enquiste, y dado que la recesión ha llegado a su fin, el Defensor del Pueblo considera que el péndulo de la política económica tiene que girar.

Informe de gestión

I

Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo

1 RESUMEN ESTADÍSTICO Y PRESUPUESTARIO

El Defensor del Pueblo ha recibido este año **un total de 24.976 escritos de queja de los ciudadanos**, a los que hay que añadir **40 escritos de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de amparo**. A esta cifra hay que sumar aquellos ciudadanos que han sido **atendidos personalmente por la institución: 16.343,** de los cuales 2.547 fueron presenciales y 13.796 fueron atendidos a través de llamadas de teléfono.

El portal web de la institución ha sido visitado en **2.670.461 ocasiones,** en sus distintos apartados y se han realizado **592.430 sesiones**.

A lo largo del año, se realizaron **760 actuaciones de oficio**, es decir, abiertas por iniciativa de la institución.

Como consecuencia de las quejas y actuaciones, el Defensor del Pueblo ha formulado ante las distintas administraciones un total de **918 Recomendaciones** y **1048 Sugerencias**. Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- **514 Recomendaciones han sido aceptadas, 69 rechazadas,** 131 están en trámite y 204 sin contestar por parte de la Administración concernida, en el momento de cerrar el presente informe;
- **544 Sugerencias han sido aceptadas, 131 rechazadas** y 142 están en trámite y 231 sin contestar a fecha de cierre del informe.

En este capítulo se ofrece la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2017. Se pueden encontrar los datos relativos al total de expedientes tramitados, con el detalle de sus distintas características (procedencia, administraciones concernidas, resoluciones a las que han dado lugar, etcétera). Se incluyen también los datos relativos a los tiempos medios en que el Defensor contesta a los ciudadanos y a la Administración. En un último apartado se presentan los datos relativos al presupuesto aprobado en 2016 para el ejercicio del año 2017.

En la parte del informe dedicada a los anexos (editada solamente en formato digital) se ofrece una estadística más completa, que aquí aparece en forma de resumen.

1.1 TOTAL DE EXPEDIENTES, INFORMACIÓN AL CIUDADANO Y PORTAL WEB

El conjunto del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la recepción y tramitación de quejas, que recibe del ciudadano, y en las actuaciones de oficio, que tramita por

iniciativa propia (parte de ellas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). También atiende a los ciudadanos que se dirigen a la institución personalmente, a través del teléfono, o de su portal web.

1.1.1 Expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso

En términos globales, en 2017 la institución ha gestionado un total de 25.776 expedientes que se corresponden con los tres grupos de clasificación: quejas, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional.

El CUADRO 1 muestra los totales de cada uno de estos conceptos de clasificación y su comparativa con los datos correspondientes al ejercicio del año anterior.

Cuadro 1

Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2017 y su comparativa con 2016			
		2016	2017
Quejas	individuales	13.151	14.829
	agrupadas*	3.334	10.147
	Total	**16.485**	**24.976**
Actuaciones de oficio	oficio	872	760
	Total	**872**	**760**
Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	individuales	39	40
	Total	**39**	**40**
TOTAL		**17.396**	**25.776**

* Quejas y solicitudes de igual contenido o finalidad agrupadas para una tramitación conjunta.

1.1.2 Información al ciudadano: presencial y telefónica

Además de las quejas escritas (recibidas vía postal, fax o web) se ofrece información a los ciudadanos que se dirigen a la institución personalmente, telefónicamente o en su chat. En ambos casos se les orienta acerca de las competencias del Defensor del Pueblo respecto al motivo de la consulta, que pueden ser motivo de queja o, si no, se les ofrece información acerca de la instancia de la Administración a la que se pueden dirigir.

En el CUADRO 2 se ofrecen los datos comparados de la atención presencial y de las consultas hechas a través de las dos líneas de teléfono.

Cuadro 2

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2017 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2016		
	2016	2017
Atención presencial	3.475	2.547
Teléfono	8.002	8.952
Línea 900	4.701	4.844
TOTAL	16.178	16.343

1.1.3 Visitas al portal web

Como en años anteriores, las entradas de los ciudadanos al portal web institucional han seguido creciendo.

A continuación se ofrece la cifra total de las visitas al portal institucional, en el CUADRO 3, y un desglose de visitas por algunas secciones (CUADRO 4).

Cuadro 3

Visitas al portal del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)		
	2016	2017
Páginas visitadas	945.242	2.670.461

Cuadro 4

Desglose de visitas por secciones al portal del Defensor del Pueblo	
Sección	Visitas
Defensor	93.627
Consulta tu queja	14.227
Área privada	141.754 (frente a 83.195 de 2016)
Página inicial de resoluciones	10.493

Cuadro 4B

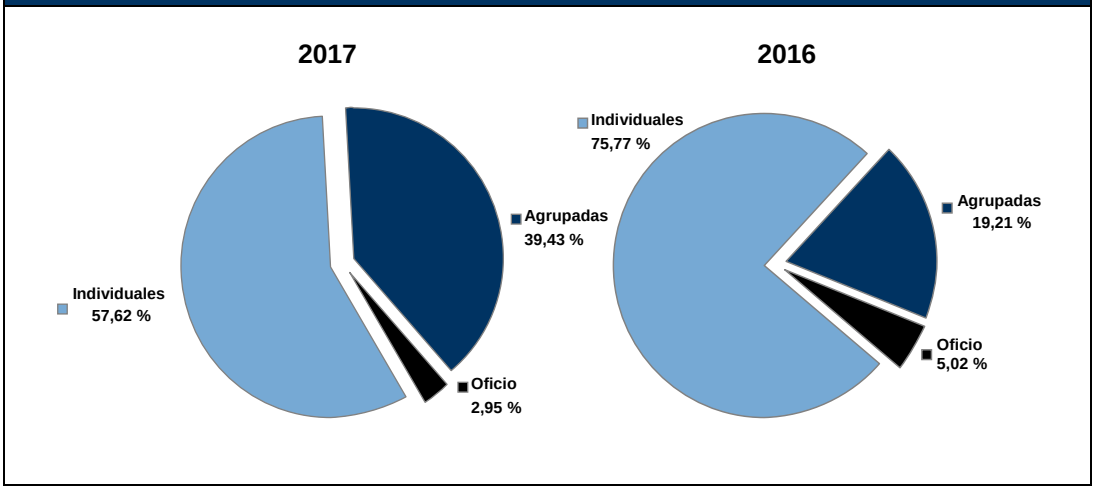
Desglose de visitas al portal del Defensor del Pueblo en la versión inglesa		
	2016	2017
Visitas	5.352	6.405

1.2 TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

En el GRÁFICO 1 se ofrecen los datos relativos a la tramitación de los expedientes en su conjunto, distribuidos porcentualmente en quejas y actuaciones de oficio (restando aquí las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional). Las quejas, además, se distinguen entre las que corresponden a una solicitud individual y las que han sido agrupadas por tratar una misma cuestión.

Gráfico 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuación de oficio (quitando las solicitudes de recurso) abiertos durante 2017 y su comparativa con 2016



1.2.1 Tiempos medios de contestación a los expedientes

En los siguientes cuadros se indican los tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano, la primera vez en el que se le comunica la admisión o inadmisión de su expediente, así como el tiempo de contestación de la institución con la resolución tras haber recibido la respuesta de la Administración (CUADRO 5); y los tiempos medios de contestación de las administraciones al Defensor del Pueblo (CUADRO 6).

Cuadro 5

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2017 y su comparativa desde 2014				
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS			
	2014	2015	2016	2017
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	36	29	28	29
Resolución del Defensor tras la respuesta de la Administración	65	47	48	46

Cuadro 6

Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2016 y su comparativa desde 2014				
ADMINISTRACIONES	DÍAS			
	2014	2015	2016	2017
Administración General del Estado	66	77	70	60
Administración autonómica	91	97	96	70
Administración local	96	95	105	88
Fiscal General del Estado*	94	84	89	98
Otras entidades públicas	67	81	74	96
Poder Judicial	97	76	88	60
Universidades	59	62	60	72
MEDIA TOTAL	**79**	**85**	**83**	**68**

* La Fiscalía General del Estado mantiene informado al Defensor del Pueblo de los expedientes en trámite, periódicamente cada tres o cuatro meses.

1.2.2 Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo haciendo uso de los distintos medios de comunicación. En los dos cuadros siguientes, se detalla la entrada de estos escritos por los diferentes canales de recepción, esto es, a través del correo postal, por fax, por correo electrónico, haciendo uso de la plataforma web del Defensor del Pueblo, o bien de forma presencial. El CUADRO 7 recoge la distribución correspondiente de los expedientes de queja.

Cuadro 7

Número de quejas según la forma de recepción en 2017		
VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	2017	
	Número	%
Correo postal	6.006	24,05
Fax	151	0,60
Correo electrónico	7.692	30,80
Presencial	994	3,98
Formulario web	9.345	37,42
Administración electrónica	788	3,16
TOTAL	24.976	100,00

Según su vía de remisión

La gran mayoría de las quejas y solicitudes de recurso son presentadas de manera directa por los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo. Los cuadros siguientes reflejan esta circunstancia, así como el número de expedientes remitidos desde los comisionados parlamentarios autonómicos y desde otras entidades u organismos públicos.

Cuadro 8

Procedencia de las queja según la vía de remisión en 2017		
REMISIÓN DE QUEJAS	2017	
	Número	%
Presentadas directamente por el ciudadano	23.425	93,79
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.530	6,13
Por diversas entidades y organismos	21	0,08
TOTAL	24.976	100,00

Cuadro 9

Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2017		
PROCEDENCIA	2017	
	Número	%
Ararteko (País Vasco)	64	4,18
Diputado del Común (Canarias)	173	11,31
Síndic de Greuges de Catalunya	233	15,23
Valedor do Pobo (Galicia)	61	3,99
Defensor del Pueblo Andaluz	409	26,73
Justicia de Aragón	196	12,81
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	162	10,59
Procurador del Común de Castilla y León	160	10,46
Defensor del Pueblo de Navarra	72	4,71
TOTAL	**1.530**	**100,00**

Cuadro 10

Expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismos durante 2017		
PROCEDENCIA	2017	
	Número	%
Organismos autonómicos	1	4,76
Cortes Generales	17	80,95
Defensores extranjeros	3	14,29
TOTAL	**21**	**100,00**

Según su procedencia geográfica

El gráfico que se encuentra a continuación muestra la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso, presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2017. Conviene destacar el hecho de que estos datos de procedencia indican únicamente el domicilio de remisión o de notificación que consta en los escritos de los ciudadanos, por lo que aquí no puede establecerse un vínculo necesario entre los asuntos y problemas planteados, y los diferentes lugares y territorios.

Como se puede apreciar, el factor demográfico determina, en gran parte, los resultados numéricos en esta distribución geográfica de los expedientes, puesto que es desde las comunidades autónomas más pobladas que se ha recibido un mayor número de escritos en el Defensor del Pueblo.

En el anexo A de este informe anual se ofrece información mucho más detallada sobre el número de escritos por provincia y por comunidades autónomas, así como la distribución de las quejas y peticiones que fueron enviadas desde otros países.

Gráfico 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas

1.2.3 Clasificación de los expedientes por áreas de actuación

En este cuadro se clasifican temáticamente los expedientes de queja, de actuación de oficio o de solicitudes de recurso, distinguiendo, cuando es el caso, los individuales de los agrupados.

Cuadro 11

Expedientes. Distribución por áreas de actuación					
ÁREAS DE ACTUACIÓN	Quejas		Actuaciones de oficio	Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	Total
	individuales	agrupadas		individuales	
Administración de Justicia	1.732	618	33	12	**2.395**
Centros penitenciarios	690	0	55	0	**745**
Asuntos de Interior	1.129	6.038	61	0	**7.228**
Igualdad de trato	71	24	2	0	**97**
Migraciones	918	79	11	1	**1.009**
Sanidad	517	0	37	0	**554**
Política social	820	0	94	0	**914**
Vivienda	370	0	4	0	**374**
Empleo y Seguridad Social	1.168	55	6	1	**1.230**
Función y empleo públicos	1.442	2.957	15	3	**4.417**
Educación	950	110	30	2	**1.092**
Impuestos	1.082	46	77	1	**1.206**
Actividad económica	1.018	82	12	4	**1.116**
Medio ambiente	620	38	45	4	**707**
Urbanismo	453	0	24	0	**477**
Administración local	379	20	0	0	**399**
Cultura y otros ámbitos	326	80	79	1	**486**
Prevención de la tortura (MNP)	0*	0*	157	0*	**157**
Servicios públicos y esenciales	909	0	14	7	**930**
En estudio (a 31 diciembre)	235	0	4	4	**243**
TOTAL	14.829	10.147	760	40	25.776

* Hay que tener presente que el MNP solo actúa de oficio, de manera que a través suyo no se reciben quejas ni solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional.

1.2.4 Estado de tramitación de los expedientes

El CUADRO 12 y el GRÁFICO 3 de este apartado muestran el curso seguido por los expedientes de queja y de actuación de oficio, una vez recibidos o iniciados por la institución, y el estado en que se encontraban en el momento de cerrar el informe.

El porcentaje de admisión a trámite de los expedientes de queja ayuda a valorar, entre otros aspectos, el grado de conocimiento de los ciudadanos en relación con las competencias del Defensor del Pueblo, y sobre su capacidad para intervenir en los problemas que los afectan.

Como es frecuente reiterar en todos los informes de gestión de esta institución, la no admisión de una queja no supone en absoluto una menor atención a los asuntos o peticiones planteadas por los ciudadanos que las presentan. Todas las quejas son objeto de la misma dedicación y contestadas puntualmente por parte de la institución, ofreciendo al ciudadano interesado la respuesta más adecuada a la cuestión que le ocupa, así como orientación sobre el modo alternativo de buscar una solución a su problema.

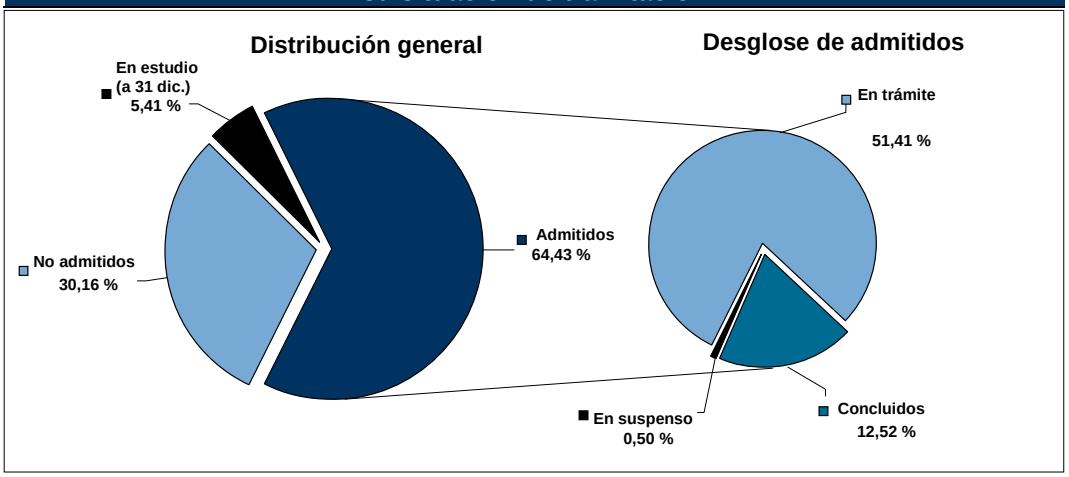
Cuadro 12

Situación de los expedientes de queja y de actuación de oficio

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	3.053	20,59	9.746	96,05	431	56,71	13.230	51,41
	Concluidos	2.827	19,06	141	1,39	255	33,55	3.223	12,52
	En suspenso	82	0,55	6	0,06	41	5,39	129	0,50
	Total	**5.962**	**40,21**	**9.893**	**97,50**	**727**	**95,66**	**16.582**	**64,43**
No admitidos	No admitidos	7.508	50,63	254	2,50			7.762	30,16
	Total	**7.508**	**50,63**	**254**	**2,50**			**7.762**	**30,16**
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	723	4,88			33	4,34	756	2,94
	Pendiente de contestación del interesado	636	4,29					636	2,47
	Total	**1.359**	**9,16**			**33**	**4,34**	**1.392**	**5,41**
TOTAL GENERAL		**14.829**	**100,00**	**10.147**	**100,00**	**760**	**100,00**	**25.736**	**100,00**

Gráfico 3

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuación de oficio según su situación de tramitación



1.2.5 Admisión e inadmisión de los expedientes de queja individuales

El CUADRO 13 recoge los motivos de no admisión de las quejas, todos ellos referidos a aspectos por los que no es posible dar curso a la pretensión de los interesados, o promover una actuación ante las administraciones públicas. Como puede apreciarse, la principal causa de inadmisión viene referida a la falta de indicios que revelen una actuación irregular de la Administración.

Cuadro 13

Expedientes de queja individual no admitidos	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	2.365
Falta de actuación administrativa previa	1.490
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	992
Intervención judicial	671
Varios motivos de no admisión concurrentes	533
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	416
Conflicto particular ajeno a la Administración	204
Solo se solicita información	138
Resuelto sin intervención del Defensor	94
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	88
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros exptes	86
Sentencia firme	80
Solo se envía información	77
Plazo superior a un año	71
Desistimiento	61
Sin actividad de los poderes públicos	32
Carencia de fundamentos	31
Inexistencia de pretensión	22
Imposibilidad de contactar con el interesado	22
Inexistencia de interés legítimo	13
Disconformidad con la legislación vigente	10
Perjuicios a terceros	4
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	3
Sin contestación a defecto subsanable	3
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	2
TOTAL	7.508

1.2.6 Expedientes de actuación de oficio

Además de los datos ofrecidos en el siguiente cuadro, acerca de los expedientes de oficio, en el anexo A del presente informe puede consultarse el detalle el listado de las administraciones de destino de estas actuaciones, y sobre los tipos de conclusión de los expedientes finalizados en el año. Por otra parte, el anexo C recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de actuación de oficio iniciados en 2017.

Cuadro 14

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	182	90	26	298
Administración autonómica	151	59	13	223
Administración local	54	80	1	135
Fiscal General del Estado	1	2		3
Otras entidades públicas	1	2		3
Poder Judicial	1			1
Varias administraciones	39	16	1	56
Universidades	2	6		8
TOTAL	431	255	41	727

1.3 EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, O REABIERTOS EN EL AÑO 2017

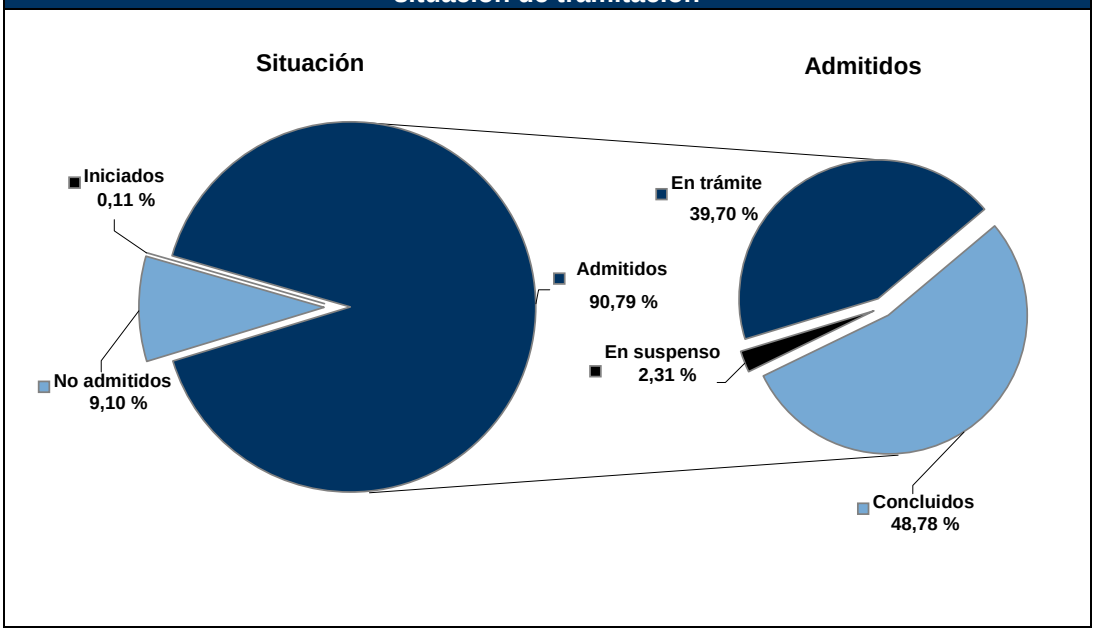
A continuación se recogen los datos relativos a los expedientes de 2016 que no se habían iniciado durante aquel año, por estar pendientes de admisión al cierre del informe anterior, o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación, además de aquellos otros expedientes en suspenso o ya cerrados y que fueron reabiertos por distintas causas (nuevo escrito del interesado, o cambio de situación de la cuestión planteada en su momento).

Cuadro 15

Situación de los expedientes que se encontraban pendientes al finalizar el año 2016									
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	77	5,89	3	100,00	4	30,77	84	6,35
	Concluidos	288	22,04			9	69,23	297	22,45
	En suspenso	5	0,38					5	0,38
	Total	370	28,31	3	100,00	13	100,00	386	29,18
No admitidos	No admitidos	933	71,38					933	70,52
	Total	933	71,38					933	70,52
Anulados	Anulados	4	0,31					4	0,30
	Total	4	0,31					4	0,30
TOTAL GENERAL		1.307	100,00	3	100,00	13	100,00	1.323	100,00

Gráfico 4

Distribución porcentual de los expedientes de años anteriores según su situación de tramitación



En el anexo A de este informe pueden consultarse diversos cuadros que hacen referencia a esos expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, en los supuestos siguientes: motivos de no admisión; administraciones concernidas en las admisiones, con sus porcentajes y un desglose de las distintas administraciones y tipos de conclusión según administraciones.

1.4 RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individuales, agrupados y actuaciones de oficio, así como de las resoluciones de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de los estudios monográficos, se formularon las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas que figuran a continuación, clasificadas en admitidas, rechazadas y pendientes de contestación.

Cuadro 16

Resoluciones formuladas					
RESOLUCIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Recomendaciones	514	69	204	131	918
Sugerencias	544	131	231	142	1048
Recordatorios de deberes legales					370
Advertencias					2
TOTAL	1.058	200	435	273	2.338

***** Resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

Cuadro 17

Recomendaciones por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	98	28	79	32	237
Administración autonómica	216	32	42	68	358
Administración local	172	7	76	27	282
Fiscal General del Estado				1	1
Otras entidades públicas	1	1	5		7
Universidades	27	1	2	3	33
TOTAL	514	69	204	131	918

***** Resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

Cuadro 18

Sugerencias por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite *	Total
Administración General del Estado	333	80	110	42	565
Administración autonómica	98	9	31	20	185
Administración local	110	39	88	77	314
Fiscal General del Estado	1	2	1	1	5
Otras entidades públicas	1	1		2	4
Universidades	1		1		2
TOTAL	544	131	231	142	1.048

***** Resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

1.5 PRESUPUESTO 2017

Los títulos de los capítulos y de los apartados de todo este epígrafe recogen las denominaciones contempladas en la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

1.5.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2017

Cuadro I

PRESUPUESTO DE GASTOS 2017	Cantidad
CAPÍTULO I: Gastos personal	12.386.200,00 €
CAPÍTULO II: Gastos en bienes corrientes y servicios	1.527.600,00 €
CAPÍTULO III: Gastos financieros	2.500,00 €
CAPÍTULO IV: Transferencias corrientes	126.800,00 €
CAPÍTULO VI: Inversiones reales	287.800,00 €
TOTAL CAPÍTULOS I + II + III + IV + VI	**14.330.900,00 €**

Cuadro II

CAPÍTULO I. GASTOS DE PERSONAL		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
10	Altos cargos	467.300,00 €
12	Funcionarios	9.341.500,00 €
13	Laborales	5.000,00 €
14	Otro personal	349.800,00 €
15	Incentivos al rendimiento	1.000,00 €
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	2.221.600,00 €
	TOTAL CAPÍTULO I	**12.386.200,00 €**

CAPÍTULO II. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
20	Arrendamientos y cánones	100.000,00 €
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	305.500,00 €
22	Material, suministros y otros	989.100,00 €
23	Indemnizaciones por razón del servicio	82.000,00 €
24	Gastos de publicaciones	51.000,00 €
27	Compras, suministros y otros gastos	- €
	TOTAL CAPÍTULO II	**1.527.600,00 €**

CAPÍTULO III. GASTOS FINANCIEROS		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
34	De depósitos y fianzas	2.500,00 €
	TOTAL CAPÍTULO III	**2.500,00 €**

CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
44	A sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y resto de entes del sector público	1.000,00 €
48	A familias e instituciones sin fines de lucro	117.800,00 €
49	Al exterior	8.000,00 €
	TOTAL CAPÍTULO IV	**126.800,00 €**

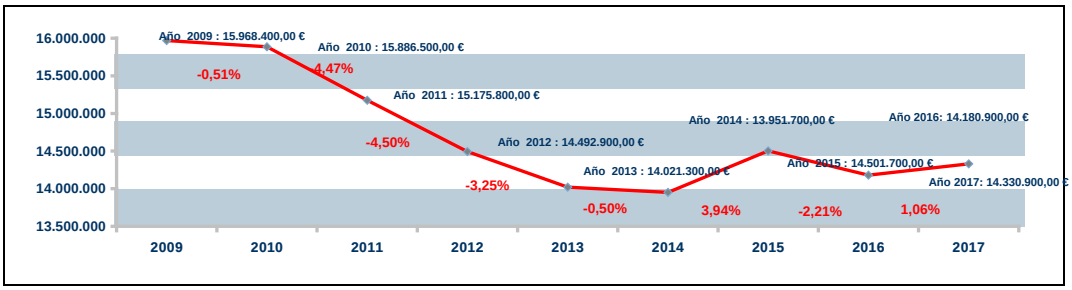
CAPÍTULO VI. INVERSIONES REALES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
61	Inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	4.000,00 €
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	59.000,00 €
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	19.000,00 €
64	Gastos de inversiones de carácter inmaterial	205.800,00 €
	TOTAL CAPÍTULO VI	**287.800,00 €**
	TOTAL PRESUPUESTO (CAPÍTULOS I + II)	**14.330.900,00 €**

1.5.2 Evolución interanual 2009-2017

Cuadro III

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cantidad (€)	15.968.400	15.886.500	15.175.800	14.492.900	14.021.300	13.951.700	14.501.700	14.180.900	14.330.900
Porcentaje variación respecto año anterior	-	-0,51 %	-4,47 %	-4,50 %	-3,25 %	-0,50 %	3,94 %	-2,21 %	1,06 %

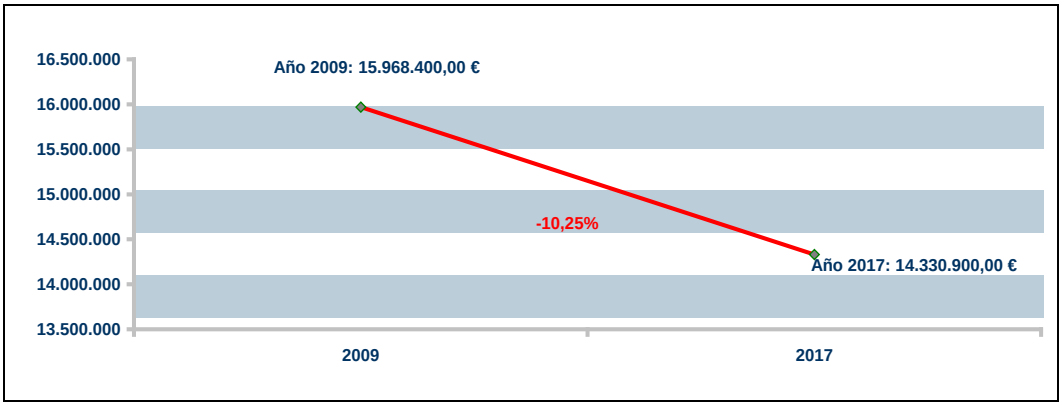
Gráfico I



Cuadro IV

2009	2017	% INCREMENTO
15.968.400,00 €	14.330.900,00 €	**-12,63 %**

Gráfico II



1.5.3 Ejecución presupuestaria

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2017	Dotación final	Comprometido	Gastado	Remanentes
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL				
Artículo 10: Altos Cargos	457.300,00	407.324,91	407.324,91	49.975,09
Artículo 12: Funcionarios	8.605.350,00	8.376.961,94	8.376.961,94	228.388,06
Artículo 13: Laborales	23.000,00	21.177,82	21.177,82	1.822,18
Artículo 14: Otro personal	339.800,00	294.040,05	292.690,05	45.759,95
Artículo 15: Incentivos al rendimiento	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
Artículo 16: Seguridad Social, prestaciones y gastos sociales	2.211.600,00	2.067.811,38	2.062.729,38	143.788,62
TOTAL CAPÍTULO I	**11.638.050,00**	**11.167.316,10**	**11.160.884,10**	**470.733,90**
CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS				
Artículo 20: Arrendamientos	116.000,00	112.126,83	112.126,83	3.873,17
Artículo 21: Reparaciones, mantenimientos y conservación	502.850,00	455.113,67	430.848,47	47.736,33
Artículo 22: Material de oficina, suministros y comunicaciones	1.204.300,00	1.123.540,66	1.042.144,24	80.759,34
Artículo 23: Indemnizaciones por razón del servicio	108.000,00	101.389,51	101.298,36	6.610,49
Artículo 24: Gastos de publicaciones	28.200,00	12.001,41	12.001,41	16.198,59
Artículo 27: Compras, suministros y otros gastos	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL CAPÍTULO II	**1.959.350,00**	**1.804.172,08**	**1.698.419,31**	**155.177,92**
CAPÍTULO III: GASTOS FINANCIEROS				
Artículo 34: De depósitos y fianzas	2.500,00	1.640,08	1.640,08	859,92
TOTAL CAPÍTULO III	**2.500,00**	**1.640,08**	**1.640,08**	**859,92**
CAPÍTULO IV: TRANSFERENCIAS CORRIENTES				
Artículo 44: A sociedades, entidades públicas, fundaciones y resto de entes del sector público	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
Artículo 48: A familias e instituciones sin fines de lucro	34.800,00	28.606,58	3.606,58	6.193,42
Artículo 49: Al exterior	8.000,00	6.124,92	6.124,92	1.875,08
TOTAL CAPÍTULO IV	**43.800,00**	**34.731,50**	**9.731,50**	**9.068,50**
CAPÍTULO VI: INVERSIONES REALES				
Artículo 61: Inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	5.800,00	5.704,62	5.704,62	95,38
Artículo 62: Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	154.300,00	125.737,48	71.243,13	28.562,52
Artículo 63: Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	261.000,00	225.613,55	22.454,55	35.386,45
Artículo 64: Gastos de inversiones de carácter inmaterial	266.100,00	259.374,06	240.089,54	6.725,94
TOTAL CAPÍTULO VI	**687.200,00**	**616.429,71**	**339.491,84**	**70.770,29**
TOTAL PRESUPUESTO (CAPITULOS I, II, III, IV y VI)	**14.330.900,00**	**13.624.289,47**	**13.210.166,83**	**706.610,53**

2 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

Una parte importante del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la formulación de Recomendaciones y Sugerencias a las distintas administraciones, a partir de la tramitación de las quejas o de las actuaciones de oficio, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de esa decisión. En 2017 la institución ha formulado 918 Recomendaciones y 1048 Sugerencias (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes). En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe (editado solo digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de todas las resoluciones, tal y como se encuentran en la web institucional. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración afectada. En el presente capítulo se destacan algunas de esas resoluciones, si bien a lo largo de los capítulos de la parte II (Supervisión de la actividad de las administraciones públicas) se hace referencia a muchas de ellas, al tratarse las diferentes materias de supervisión de la Administración. A continuación, se detallan recomendaciones y sugerencias en dos epígrafes: algunas de las más destacadas, formuladas como resultado del trabajo de tramitación ordinaria de los expedientes, y las que han surgido a partir de los estudios monográficos llevados a cabo a lo largo del año. En un tercer epígrafe se destacan algunas resoluciones iniciadas en años anteriores y que han sido objeto este año de alguna recomendación.

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

2.1.1 Seguridad pública

Recomendación de 26 de octubre, y otras concordantes, formuladas ante las delegaciones del gobierno de España, sobre la aplicación de la ley orgánica de seguridad ciudadana

Con el fin de reforzar las garantías del ciudadano, ante la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, el Defensor del Pueblo ha ido realizando diversas actuaciones desde su promulgación, como ya se recogió en el

informe correspondiente al anterior año. Una de ellas, ya en el ejercicio correspondiente a 2017, es una Recomendación que se ha formulado a todas las delegaciones del gobierno, con el fin de que se especifique cuál es la conducta de las enumeradas en el artículo 36.6 de dicha ley que se atribuye al ciudadano (hay tres conductas diferentes), al objeto de que este pueda ejercitar adecuadamente su derecho a la defensa. Hasta ahora se imputaba de manera genérica la infracción del artículo 36.6, sin especificarse la conducta concreta de las enumeradas en ese apartado del artículo 36.

Estas Recomendaciones fueron aceptadas por todas las delegaciones del gobierno.

2.1.2 Migraciones

Recomendación de 17 marzo, formulada ante la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, sobre la exención del pago del menú escolar a todos los menores que acrediten ser beneficiarios de protección internacional

La Orden 2276/2016, de 13 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se establece el precio del menú escolar a aplicar durante el curso 2016-2017 en los centros docentes públicos no universitarios de esa comunidad, establece la exención de pago del comedor a los alumnos que acrediten la condición de refugiados. Solo ha sido aplicada en dos ocasiones, dado que en su mayoría los alumnos no tienen esa condición, aunque si son beneficiarios de protección internacional. Se recomendó la exención del pago del menú escolar a todos los menores que acrediten ser beneficiarios de protección internacional, en cualquiera de los supuestos.

La Recomendación fue aceptada.

Recomendación de 12 de mayo, formulada ante la Delegación del Gobierno en Melilla, sobre la tramitación de la autorización de residencia y Tarjeta de Identidad de Extranjero de menores extranjeros no acompañados, en la Ciudad Autónoma de Melilla

Se dirigió a la referida delegación del gobierno una Recomendación para que se adopten las medidas necesarias, en colaboración con los servicios de protección de Melilla, que impidan que los menores extranjeros no acompañados cumplan su mayoría de edad sin contar con la oportuna autorización de residencia y sin que se les haya expedido Tarjeta de Identidad de Extranjero.

La Recomendación fue aceptada.

Recomendación de 29 de mayo, formulada ante la Dirección General de Política Interior, sobre la adopción de las medidas necesarias para garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos

Un menor de nacionalidad siria, que estaba temporalmente en casa de unos amigos de sus padres y que debido a razones de seguridad personal decidió pedir asilo en España, tenía problemas para acceder al procedimiento de protección internacional por tratarse de un menor extranjero no acompañado. La entidad de protección no le tutelaba y no tenía representante legal en España. El interesado tardó casi seis meses en poder formalizar la solicitud. No existe protocolo para actuar en estos casos.

Se recomendó la adopción de las medidas necesarias para garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos, aunque no tengan representante legal, en aplicación de la normativa vigente.

La Recomendación sigue en trámite.

2.1.3 Educación

Recomendación formulada el 3 de marzo de 2017 a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con la evaluación de bachillerato para el alumnado que quisiera acceder a estudios universitarios en este curso

El carácter transitorio y las modificaciones sucesivas del régimen de procedimientos de acceso a la universidad ha dado lugar a una Recomendación de esta institución, dirigida a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, que ha tenido por objeto que se estableciesen las modificaciones o aclaraciones necesarias para que la evaluación de bachillerato para el alumnado que quisiera acceder a estudios universitarios en este curso permitiese a los estudiantes examinarse de las materias del currículo del bachillerato que hubieran cursado, bien fuera el anterior establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) o el actual derivado de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

El informe remitido por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades supone la **no aceptación de la recomendación**, toda vez que no acepta la solución propuesta por esta institución como más razonable y sitúa a los alumnos que han cursado el bachillerato conforme a la normativa anterior (LOE) y desean realizar las pruebas de acceso a la universidad en la necesidad de realizar las

pruebas diseñadas para el bachillerato LOMCE y sobre materias que no han cursado, que es precisamente lo que esta institución consideraba necesario modificar.

Constatado lo anterior y habida cuenta de que las pruebas de evaluación de bachillerato ya se han celebrado, únicamente le resta a esta institución dejar constancia de este asunto en este informe, por considerar que siendo posible una solución positiva esta no se ha conseguido en los términos planteados por el Defensor del Pueblo.

Recomendación formulada el 18 de mayo de 2017 a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, instando la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, a fin de que su ámbito de aplicación se extienda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH

En su redacción actual el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), incluye de forma expresa entre alumnado con necesidad específica de apoyo educativo a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH. Dado que en las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no se incluía a este grupo de alumnos, se formuló la correspondiente Recomendación.

En el mes de julio de 2017 la secretaría de Estado hizo ya referencia a la realización de estudios, en el ámbito de la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del departamento, dirigidos a determinar la forma de acreditación de las necesidades de los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH, y la viabilidad presupuestaria de la inclusión de estos alumnos en el ámbito de las convocatorias de ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo que propugnaba esta institución en su citada resolución.

Sin embargo, a punto de concluir el ejercicio, el citado proceso de estudio, al que, según se hacía notar en un último informe de la secretaría de Estado, se hizo referencia en el preámbulo de la última convocatoria de las citadas ayudas correspondiente al curso 2017-2018, no había terminado todavía en diciembre de 2017.

Por ello, se consideró oportuno reiterar la referida recomendación indicando a la secretaría de Estado, a la vista de lo que hasta el momento había informado, que, con independencia de los condicionamientos presupuestarios que puedan darse en cada momento y al margen de las dificultades que implique la acreditación de las necesidades específicas de atención educativa de los alumnos con dificultades de aprendizaje o con TDAH, la extensión a estos alumnos de las ayudas a que se viene haciendo referencia

responde a un imperativo legal, que se deduce del texto de la LOE vigente desde su modificación por la LOMCE.

Recomendaciones formuladas en el curso del año 2017 a las distintas comunidades autónomas y a las universidades públicas sobre el procedimiento al que deben acogerse los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad para acreditar estas circunstancias de discapacidad a fin de acceder a la universidad a través del cupo de reserva correspondiente

Si bien estas recomendaciones han sido aceptadas por parte de la mayoría de las universidades destinatarias de las mismas y ello ha determinado el inicio del estudio de modificaciones normativas o de la modificación de los criterios de acceso, varias comunidades autónomas han señalado la necesidad de buscar el consenso para establecer un marco normativo básico, con la finalidad de que se establezca un criterio objetivable para no generar discriminación en el acceso a las diferentes universidades.

A la vista de ello, esta institución remitió a la Secretaría General de Universidades una recomendación en el mes de diciembre de 2016 sobre la necesidad de fijar los criterios normativos básicos del procedimiento al que deben acogerse los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad para acceder a turno de reserva.

En el mes de enero de 2017 la Secretaría General de Universidades trasladó su determinación de trabajar para la adopción de la cuestión recomendada por el Defensor del Pueblo, si bien precisaba que al ser necesaria la modificación de legislación básica del Estado era necesario el consenso previo de la Conferencia General de Política Universitaria, presidida por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte.

Esta institución **tomó nota de la aceptación de la recomendación**, e interesó de la Secretaría General de Universidades que proporcionara la información que permitiera al Defensor del Pueblo conocer las medidas que fueran adoptadas para llevar a la práctica la cuestión recomendada.

La comisión de trabajo constituida en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria trató en el mes de abril este asunto. De los datos facilitados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se desprende que en el debate que tuvo lugar se llegó a la conclusión de que para poder optar al cupo de reserva previsto por el artículo 26 del Real Decreto 412/2014, los aspirantes deben acreditar haberse beneficiado de medidas de apoyo para su normalización educativa en algún período de su escolarización en los dos cursos anteriores al acceso a la universidad y persistir dicha necesidad de apoyo en el momento de la solicitud, y que tal extremo deberá acreditarse

mediante certificación del órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha incorporado al plan normativo del Gobierno la modificación del citado Real Decreto 412/2014, y ha comunicado que para esta modificación serán tomados en consideración los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, coincidentes con las conclusiones a las que llegó la comisión de trabajo aludida con anterioridad.

2.1.4 Sanidad

Recomendaciones de 29 de noviembre, formuladas ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para proponer una iniciativa legislativa de modificación de los artículos 102 y 103 del texto refundido de la Ley del medicamento, con el fin de aproximar el copago farmacéutico a los objetivos constitucionales de progresividad y equidad

La introducción del modelo basado en la progresividad y capacidad económica es una mejora teórica para el sistema de aportación farmacéutica por los usuarios del Sistema Nacional de Salud (SNS). Sin embargo, la rigidez de la normativa que lo aprobó, con carácter extraordinario y urgente, ha dejado importantes lagunas y contradicciones que perjudican la situación de muchos pacientes en situación de vulnerabilidad.

Por ello, en la reforma del sistema de contribución a la prestación farmacéutica la determinación del nivel de ingresos de los usuarios debe ajustarse lo más posible a su capacidad económica real y actual, a cuyo efecto ha de definirse un procedimiento adicional al de consulta de los datos tributarios. Han de fijarse nuevos tramos de renta y sus correspondientes porcentajes de aportación farmacéutica, reduciendo la amplitud de los actuales tramos, en coordinación con la Administración de Hacienda, y tomando en cuenta las variables que ofrece la información estadística oficial sobre renta disponible de los ciudadanos.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha recomendado la exención en la aportación farmacéutica o la aplicación de un porcentaje mínimo a personas con discapacidad no exentas por otros supuestos; personas con ingresos económicos de cualquier naturaleza que no superen un umbral mínimo a determinar en función de los indicadores de riesgo de pobreza; grupo de pacientes con enfermedades crónicas severas, con especial referencia a los menores de edad, incluidas las enfermedades raras o poco frecuentes, las enfermedades degenerativas y las patologías oncológicas. La lista de supuestos de exención en la aportación farmacéutica debe incluir una remisión a la apreciación de circunstancias excepcionales por parte de la Administración competente que permita el reconocimiento individualizado de este beneficio.

Por último, ha recomendado que se realice y publique un informe de evaluación de resultados de los cambios normativos en materia de aportación farmacéutica desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, recogiendo el impacto que ha tenido en los objetivos de contención del gasto público y en la calidad de la prestación farmacéutica que ofrece el SNS. También ha recomendado que se determine la competencia y el procedimiento para resolver las solicitudes y reclamaciones de los ciudadanos en materia de aportación en la prestación farmacéutica, poniendo en marcha las herramientas administrativas que permitan al órgano u órganos competentes la plena ejecución de sus funciones.

Una reciente contestación de febrero de 2018, elaborada por la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, aunque no por la titular ministerial, parece admitir la posibilidad de revisar los tramos de renta y de estudiar un posible umbral mínimo de exención, pero sin fijar compromisos; también plantea realizar un estudio de impacto del copago sobre el gasto farmacéutico, sin referencia a los riesgos asociados a la calidad de la prestación, como la pérdida de adherencia a tratamientos farmacológicos. El resto de las recomendaciones no son aceptadas. La repuesta será próximamente estudiada más detenidamente por el Defensor del Pueblo.

Sugerencia de 21 de diciembre, formuladas ante la Consejería de Salud de Andalucía, para revisar la política de utilización generalizada de cámaras de vigilancia en la unidad psiquiátrica del Complejo Hospitalario Torrecárdenas en Almería

El Defensor del Pueblo defiende la conveniencia de instalar cámaras de vídeo en las habitaciones destinadas a atender a pacientes en situación más grave y a los que puede aplicarse una medida de contención. El planteamiento de la institución hace referencia a la instalación de sistemas de videovigilancia en las habitaciones donde el mejor tratamiento del paciente, por sus circunstancias clínicas, puede exigir medidas restrictivas de su libertad, como las contenciones mecánicas, por un mínimo período de tiempo y bajo constante supervisión. Sin embargo, esto no supone que todas las habitaciones de un área psiquiátrica estén sometidas constantemente a videovigilancia. Debe partirse del principio de igualdad de trato que debe presidir la atención a los pacientes de salud mental, con respecto al resto de pacientes. Su derecho a la intimidad debe quedar salvaguardado en todo momento, salvo cuando deba ceder para la protección de su vida e integridad física o la de terceros, como bien jurídico superior.

Esta sugerencia se encuentra pendiente de contestación.

2.1.5 Política social

Recomendación de 8 de mayo, formulada ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, para adaptar los protocolos de ingreso en los centros residenciales para personas mayores en los supuestos de personas con deterioro cognitivo o psicofísico inicial o sobrevenido a los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional

La citada consejería informó de la aceptación de la Recomendación y la modificación de del Protocolo de Ingresos en el que ahora ya se contemplan íntegramente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. También informó de que, con carácter general, los órganos judiciales han adaptado sus autos a las referidas sentencias del tribunal.

Recomendación de 3 de noviembre, formulada ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, para que se estudien posibles alternativas que permitan ofrecer un mayor número de plazas de atención residencial a personas mayores en la comunidad

Un número de empresas de residencias que mantenían convenio con la Comunidad de Madrid dejaron de prestar servicio de atención residencial a personas mayores y dependientes a partir de julio, al no haber presentado las empresas titulares de los centros ofertas al Acuerdo Marco de 2017. Como consecuencia, se ha producido una disminución de las plazas ofertadas, en una situación previamente verificada de insuficiencia de plazas para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, al ser, en julio de 2017, la lista de espera para la asignación de plaza residencial de 6.839 personas en situación de dependencia, con dicha prestación reconocida como la más adecuada para atender su situación personal.

La Recomendación se encuentra pendiente de contestación.

Recomendación de 3 de noviembre, formulada ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, para que en situaciones que puedan suponer cambios sustanciales en los programas individuales de atención (PIA) de las personas en situación de dependencia, en especial cuando implique un cambio en la residencia asignada, se inicie un período de información y actuaciones previas con cada interesado, facilitando toda la información a los usuarios o familiares y las alternativas de disponibles

La no concurrencia de algunas empresa al Acuerdo Marco 2017 hizo necesario el traslado de numerosas personas mayores a otras residencias. La información a los

usuarios afectados por los cambios de residencias fue facilitada por la dirección de cada centro y la Dirección General de Atención a la Dependencia y al Mayor facilitó información telefónica únicamente a aquellos que lo solicitaron. Dado que es la consejería la que asigna las plazas a los usuarios afectados y la que establece el régimen de financiación, como consecuencia del Programa Individual de Atención (PIA) de cada uno de ellos, no parece razonable que se limite a facilitar información a través del 012 a aquellos ciudadanos que lo soliciten. La importancia del asunto habría requerido la apertura de un período de información y de actuaciones previas con cada interesado.

La Recomendación se encuentra pendiente de contestación.

Recomendaciones de 10 de noviembre, formuladas ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de las visitas realizadas al Centro Isabel Clara Eugenia y al Centro de Primera Acogida de Hortaleza sobre diversas cuestiones

1. Garantizar que la formación específica de los vigilantes de seguridad es para centros de protección de menores, no de menores infractores, y que incida en la protección del menor y en los derechos de los niños. Para ello, debe exigirse en el pliego de prescripciones técnicas del contrato de seguridad y vigilancia correspondiente.

2. En el caso concreto de la empresa que se ocupa de la vigilancia en estos centros, requerir que expida a sus trabajadores de seguridad, para su entrega a la dirección de los centros, certificados de realización de cursos de formación continua sobre contención física y sobre derechos de los menores de edad en centros de protección de menores.

3. Adaptar la regulación de las medidas de contención en los reglamentos internos de los centros de protección, e impartir instrucciones, para que por parte del personal se utilicen como último recurso, en el momento de agitación del menor —no posteriormente—, como una medida excepcional cuando la labor educativa no funcione, con la debida proporcionalidad, siempre bajo supervisión de un educador, y nunca como sanción a un comportamiento del menor.

4. Comunicar inmediatamente la medida de contención a la dirección del centro de protección, que deberá dar traslado de la medida adoptada a la Entidad Pública de Protección y al ministerio fiscal.

5. Garantizar al menor ingresado en un centro de primera acogida el secreto de sus comunicaciones telefónicas como establecen los artículos 18.3 de la

Constitución española y 4 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor. En caso de que resulte necesaria la restricción o suspensión del secreto de la comunicación por razones educativas y de protección, deberá adoptarse siempre en interés del menor, de forma motivada y ser notificada al menor afectado, a las terceras personas que mantienen las conversaciones con él y al ministerio fiscal, como principal garante de los derechos del menor. Los reglamentos internos de los centros de acogida y protección deben adaptarse a este respecto.

Al cierre de elaboración del presente informe, se seguía a la espera de la respuesta de la consejería que ha sido requerida ya por segunda vez.

Recomendación de 22 de diciembre, formulada ante la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, para que, cuando se aprecie que una norma autonómica restringe o limite lo establecido en normas de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se impulse, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones autonómicas con rango de ley

Cabe señalar que, en materia de dependencia, la divergencia entre la normativa estatal, que recoge las condiciones básicas, al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución española, y la autonómica, no supone un hecho aislado, por lo que se formuló esta Recomendación en aras de garantizar las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

La reciente contestación se encuentra en estudio.

Sugerencia y Recordatorio de deberes legales de 26 de diciembre, formulados ante la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña, para revocar de oficio la resolución de conclusión de un expediente de desamparo y las resoluciones de reintegro de prestaciones y para dar audiencia a los interesados en el procedimiento, motivar los actos que limiten derechos subjetivos y decidir sobre todas las cuestiones derivadas del mismo, así como de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos

La Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña, de acuerdo con la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, decidió el cese de sus funciones tutelares y

concluyó un expediente de desamparo por cambio de comunidad autónoma, sin que se hubiera producido ningún cambio en las circunstancias de los menores tutelados y acogidos por su abuela, y residentes en otra comunidad autónoma desde años atrás. No se dio audiencia a los interesados ni se comprobó la asunción de dichas funciones por la Administración de la comunidad autónoma en la que efectivamente residían los niños. Tal forma de proceder es contraria al ordenamiento, así como al interés superior de los afectados, lesionaba sus derechos fundamentales, al haber sido privados de la necesaria protección y representación legal en la minoría de edad.

Esa dirección general podía haber instado la constitución de tutela ordinaria o el ejercicio de las funciones tutelares por otra Administración, o la emancipación de los adolescentes. Podía reclamar alimentos o ejercer las acciones administrativas o judiciales que hubieran sido procedentes en beneficio de los niños o adolescentes. Corresponde a la Dirección General de Atención a la Infancia promover las actuaciones legales necesarias en defensa de los derechos e intereses de los menores respecto de los cuales tenga asumidas funciones tutelares. Estas facultades no se delegan en la familia que acoge a los menores.

La Sugerencia y el Recordatorio de deberes legales se encuentran pendientes de contestación.

2.1.6 Vivienda

Recomendación de 14 de diciembre de 2017, formulada ante el Ayuntamiento de Badajoz, para ajustar el procedimiento de desalojo de los ciudadanos al Dictamen de 20 de junio de 2017 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

Esta institución ha tratado de evitar que la Administración inste el desalojo de viviendas a unidades familiares con escasos recursos económicos, máxime si existen menores de edad, sin que se hayan adoptado medidas para proveerles de viviendas con el fin de evitar su posible exclusión social. Las ayudas proporcionadas no son suficientes para proteger el derecho a una vivienda adecuada.

El Defensor del Pueblo ha considerado oportuno recordar la recomendación formulada en el Dictamen de 20 de junio de 2017 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El desalojo de los ciudadanos, sin que exista una confirmación de la disponibilidad de vivienda alternativa, constituye una violación de su derecho a una vivienda adecuada, salvo que la Administración demuestre convincentemente que, a

pesar de que tomó todas las medidas razonables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, y consideró las particulares circunstancias de los autores, no le fue posible satisfacer su derecho a la vivienda. El comité considera que, en ausencia de argumentos razonables, constituye una violación del derecho a la vivienda adecuada que tienen los ciudadanos.

En consecuencia se ha formulado la recomendación de adoptar las medidas necesarias para proveer de vivienda alternativa a personas sin recursos que puedan quedarse sin alojamiento como consecuencia de un desalojo, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad. Se está a la espera de recibir respuesta al cierre de este informe.

2.1.7 Seguridad social

Recomendación de 3 de agosto, formulada ante la Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha y ante la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), para que se modifique el criterio de considerar como renta o ingreso computable a efectos de determinar la cuantía y, en su caso, el mantenimiento del derecho de la pensión no contributiva, el valor del patrimonio heredado por el pensionista o las personas que integran la unidad familiar

El asunto planteado ha sido objeto de debate jurídico y de sentencias contradictorias. En Sentencia de la Sala de lo Social, de 28 de septiembre de 2012, el Tribunal Supremo concluye que si se trata de prestaciones no contributivas, para el cálculo de las rentas del beneficiario, no puede computarse el valor del patrimonio heredado, sino la renta que produce, incluso cuando se vende, supuesto en el que solo se computan como renta las plusvalías.

Sin embargo, el IMSERSO mantiene su criterio de computar los bienes heredados para determinar las pensiones no contributivas, ya que considera que la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en septiembre de 2012, sobre recurso de casación para unificación de doctrina número 3321/2011, no es reiterada, en tanto es un pronunciamiento único y, por tanto, no constitutivo de doctrina. Hasta que no se produzca una nueva sentencia en el mismo sentido no considera que deba adecuarse el Manual de régimen jurídico de las pensiones no contributivas.

El Defensor del Pueblo ha llamado la atención sobre la escasa probabilidad de que se produzca una nueva sentencia con plena identidad a la citada, tanto por la escasa incidencia de reclamaciones sobre pensiones no contributivas en vía jurisdiccional, como por la interpretación casi unánime que siguen los tribunales superiores de justicia sobre este aspecto a partir de la citada sentencia del Tribunal

Supremo, sosteniendo que en materia de prestaciones no contributivas para el cálculo de las rentas del beneficiario no puede computarse el valor del patrimonio heredado sino las rentas que pudiera producir [TSJ de Castilla y León (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 87/2016, de 12 febrero; TSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social, Sección Segunda) Sentencia número 1044/2017, de 14 julio; TSJ Islas Baleares (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 530/2012, de 26 septiembre, TSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 910/2017, de 25 abril. Las actuaciones continúan en trámite.

Recomendación de 5 de octubre, formulada ante la Secretaría de Estado de Seguridad Social, para que la Tesorería de la Seguridad Social no ordene, o se deje sin efecto, los embargos sobre cantidades depositadas en cuentas bancarias de ciudadanos que acrediten documentalmente que los únicos ingresos de la cuenta proceden de un devengo acumulado de prestaciones públicas, concedidas para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia, cuando su importe total corresponda a atrasos de distintas mensualidades, y la cantidad mensual de dicha pensión o ayuda no supere el salario mínimo interprofesional

La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) embarga cantidades correspondientes en su totalidad a prestaciones no contributivas transferidas a la cuenta corriente de los beneficiarios en la cantidad acumulada desde la fecha de solicitud hasta la de resolución. El pago acumulado se debe a que el organismo que concede la prestación, por ejemplo una Administración autonómica ha de concluir la tramitación del expediente y dictar resolución estimatoria, y es en ese momento cuando abona el total de dicha ayuda, con efectos económicos desde que fue solicitada.

A criterio del Defensor del Pueblo, la TGSS no debe embargar las prestaciones asistenciales inferiores al salario mínimo interprofesional cuando sus beneficiarios reciban la suma de una sola vez y superen dicho límite, ya que privan al afectado de los recursos mínimos para su subsistencia y ello desvirtúa la razón por la que se otorgó la ayuda.

Los límites legislativos a la embargabilidad tienen una justificación constitucional inequívoca en el respeto a la dignidad de la persona consagrado en el artículo 10.1 de la Constitución. Por ello, operan con el fin de que el deudor pueda disponer de los recursos mínimos para atender sus necesidades básicas y excluyen el embargo del salario, sueldo, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

El ingreso acumulado de una ayuda mensual inferior al salario mínimo interprofesional no desvirtúa su carácter inembargable, ni puede deparar perjuicio de los

interesados. A juicio del Defensor del Pueblo, en estos casos resulta preciso ponderar que el monto final que se transfiere a la cuenta corriente de los beneficiarios de ayudas, debe prorratearse entre el número de meses a los que corresponde, en orden a apreciar si la cantidad mensual reconocida se encuentra o no dentro de los límites legales de embargabilidad.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social ha rechazado el criterio expuesto, al considerar que estos embargos no se practican directamente sobre la prestación, sino sobre el saldo de la cuenta corriente que se nutre exclusivamente de tales conceptos. El 18 de enero de 2018 se ha elevado la Recomendación al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al entender que el alcance general del tema y los perjuicios originados a los ciudadanos que precisan una especial protección por su especial situación de necesidad merecen una solución favorable. La Recomendación se encuentra pendiente de contestación.

Recomendaciones de 23 de noviembre, formuladas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre el cobro de las pensiones generadas en Venezuela y España

El problema del colectivo de pensionistas residentes en España, en situación de grave precariedad económica y riesgo de exclusión social, por haber suspendido el gobierno de Venezuela el ingreso de sus pensiones desde el mes de enero de 2016, requiere la búsqueda de soluciones. Estas personas han generado pensiones en Venezuela y España, pero han dejado de cobrar de aquel país, y perciben pensión a prorrata de España al haber trabajado en ambos países, pero se quejan de que esa prestación les resulte insuficiente para cubrir la situación de necesidad en la que se encuentran. Sin duda, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad cuando la pensión generada en España está por debajo de la mínima y carecen de otros ingresos. Se recomendó:

1. no se compute como ingreso de los interesados el importe de las pensiones no abonadas por las autoridades venezolanas, para que pueda reconocerse su derecho al cobro de complemento a mínimos de sus pensiones y demás prestaciones de carácter no contributivo o asistencial, cuando se constate que carecen de recursos económicos suficientes para su subsistencia, sin perjuicio de que pueda exigirse su reintegro en el supuesto de que se reanudaran dichos pagos con abono de los correspondientes atrasos;

2. se revoquen todos los actos o resoluciones derivados de los expedientes de reintegro de prestaciones por cobro indebido de complemento a mínimos por residencia, y de aquellos en los que se procedió a la reducción del importe de

dicho complemento en los ejercicios 2016 y 2017, en los que Venezuela no realizó ningún ingreso de pensiones a sus beneficiarios;

3. se acepte como prueba del impago de las pensiones la declaración responsable de los interesados y el reconocimiento de deuda que adquieren con la Seguridad Social española por la concesión de prestaciones que eviten situaciones de pobreza.

Esta situación afecta también al colectivo de emigrantes españoles de origen retornados a España, a los que la Dirección General de Migraciones deniega sus peticiones de pensión asistencial por ancianidad, por ser titulares de pensión de Venezuela.

Esa secretaría de Estado ha contestado que no existe respaldo legal para abonar complemento por residencia en los casos en que las instituciones extranjeras, una vez reconocida una pensión, retrasen o incumplan la obligación adquirida, como sucede en el caso de Venezuela, y tampoco considera posible revisar los expedientes de reintegro de prestaciones indebidas por complemento a mínimos o en los que se reduce su importe, por entender que deben sumarse la pensión española y venezolana, aunque los interesados no perciban esta última. Respecto al reconocimiento de pensiones no contributivas, apela al régimen de incompatibilidades para su no otorgamiento y recuerda las infructuosas gestiones realizadas por la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) ante el Presidente del Instituto Venezolano de Seguridad Social para el debido cumplimiento del Convenio bilateral suscito con ese país, y la reanudación inmediata del pago de pensiones adeudadas.

El Defensor del Pueblo discrepa con el rechazo de las citadas **Recomendaciones** por lo que, el 18 de enero de 2018, ha elevado su contenido al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** al entender que la actuación de la Administración no puede sustraerse del principio rector recogido en el artículo 41 de la Constitución que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos». También se ha recordado que las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de noviembre 2005 y 21 de marzo de 2006 resuelven de forma favorable el abono del complemento a mínimos en supuestos de impago prolongado de pensiones por parte de Venezuela y que dichos fallos judiciales han sido confirmados en sucesivas y recientes sentencias estimatorias de al menos cuarenta y ocho Tribunales Superiores de Justicia.

Del resultado de esta Recomendación se dará cuenta en el próximo informe.

2.1.8 Hacienda Pública

Recomendación de 17 de marzo, formulada ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de hacer accesible su web, de desplazar personal de la agencia a sedes de asociaciones de personas con discapacidad en los períodos de plazo voluntario de ingreso de los tributos, para asistir en el cumplimiento de sus obligaciones a las personas que lo demandaran; y de implantar el sistema de ventanilla única de servicios para evitar desplazamientos y facilitar la realización de gestiones administrativas

Las leyes y los tratados internacionales imponen a la Administración tributaria facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. La inaccesibilidad de los entornos, productos y servicios constituye una forma sutil pero muy eficaz de discriminación indirecta, que genera una desventaja cierta a las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.

La Recomendación ha sido aceptada parcialmente.

Recomendación de 18 de julio, formulada ante la Secretaría de Estado de Hacienda, para estudiar la modificación de la tributación de las costas judiciales como ganancia patrimonial sujeta al IRPF, de forma que se haga tributar exclusivamente la cantidad que exceda de los gastos del proceso. Y de arbitrar alguna reducción que tenga en cuenta la consideración de rendimiento irregular para los intereses de mora judiciales

La Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas define la ganancia patrimonial como la alteración en la composición del patrimonio del contribuyente. La Administración entiende que las costas son una ganancia patrimonial a imputar en su totalidad, es decir por su importe completo sin tener en cuenta que la alteración en este caso solo existiría respecto a la parte que excediera de los costes que el proceso implica y tributando por la diferencia.

La Recomendación fue rechazada.

Recomendación de 26 de octubre, formulada ante el Ayuntamiento de Toledo, para suspender el cobro de las liquidaciones por el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana cuando los sujetos pasivos aporten prueba de no haber obtenido un incremento de valor en la transmisión, hasta que se promulguen las normas para dar cumplimiento a la Sentencia 59/2017 del Tribunal Constitucional

La inseguridad jurídica creada como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional, que anula los preceptos fundamentales de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales relativos al impuesto, junto con la falta de desarrollo legislativo para su cumplimiento, afecta tanto a la Administración como a los ciudadanos.

Esta Recomendación está pendiente de respuesta.

Recomendación de 20 de diciembre, formulada ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de medidas para facilitar el acceso al servicio de confección de declaraciones de renta a todas las personas que, estando o no obligadas, decidan presentarla, sin establecer limitaciones que determinen la exclusión de tal servicio. Y de publicitar en qué condiciones y a quién se presta, detallando de forma comprensible las exclusiones del servicio y las alternativas de asistencia que pone a su disposición la Agencia Tributaria

El acceso al servicio de cita previa para la confección de la declaración del IRPF está limitado en atención al volumen de ingresos obtenidos por el contribuyente, su origen y/o naturaleza y método de estimación de la renta en actividades profesionales o empresariales. Esto hace que los obligados que quedan fuera del servicio de asistencia son aquellos cuya declaración puede entrañar más dificultad, y por ende los que necesitarían más ayuda e información.

Esta Recomendación está pendiente de respuesta.

2.1.9 Actividad económica

Recomendación de 28 de septiembre, formulada ante la Secretaría de Estado de Hacienda, para aplicar un tipo reducido del impuesto sobre el valor añadido a la electricidad por tratarse de un bien esencial

La Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido prevé dos tipos impositivos, el general y los reducidos, estos aplicados a bienes o servicios de primera necesidad o esenciales, tales como el suministro de agua para el consumo humano. La Directiva europea sobre el sistema común del IVA permite que los Estados miembros, previa consulta del Comité de

IVA, puedan aplicar un tipo reducido del impuesto a las entregas de gas natural, electricidad o calefacción urbana.

Esta Recomendación está pendiente de respuesta.

Recomendación de 17 de octubre, formulada ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, para suprimir el IRPH Entidades (Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios) como índice oficial de referencia para la aplicación como tipo de interés de los préstamos convenidos y sustituirlo por el Euríbor u otro índice oficial, con el fin de corregir los efectos de cláusulas potencialmente abusivas

En 2009 la Unión Europea ordenó la eliminación del IRPH. En España, la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, suprimió el *IRPH Cajas* y el *IRPH Bancos* como índices oficiales, y estableció un plazo de un año para su desaparición. Se suprimieran definitivamente desde noviembre de 2013, tras la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, pero se mantuvo el *IRPH Entidades*, aparte de otros índices oficiales como el euríbor o el mibor. Desde entonces, el *IRPH Entidades* es el índice de referencia de los préstamos hipotecarios de las viviendas de protección oficial en los planes de vivienda. Numerosas sentencias han declarado nulo el *IRPH Entidades* por considerar que los bancos han influido en cómo se fijan esos índices.

Esta Recomendación está pendiente de respuesta.

2.1.10 Medio ambiente

Sugerencia de 30 de mayo, formulada ante el Ayuntamiento de Madrid, sobre actividades musicales celebradas en la Caja Mágica

Tras la queja de un vecino del barrio de San Fermín de Madrid por molestias por ruido procedentes de los festivales *Mad Cool* y *Down Load* celebrados en la Caja Mágica, esta institución inició una actuación ante el Ayuntamiento de Madrid.

Durante dicha actuación, se solicitó información a la Administración sobre las autorizaciones otorgadas a estos conciertos que se celebraban al aire libre, duraban varios días (incluidos laborables y festivos) y disponían de potentes equipos de sonido con amplificadores. Tras la respuesta municipal, esta institución consideró adecuado indicar que cuando las administraciones públicas autorizan dentro de un equipamiento municipal estas actividades tienen que valorar el ruido que se pueda emitir y especialmente limitarlo con carácter previo (tanto su nivel de intensidad como sus

horarios), además de controlar el ruido emitido durante su realización mediante mediciones, con el fin de permitir el descanso de los vecinos y minimizar las consecuencias negativas. A juicio de esta institución, la corporación local durante la realización de estos conciertos debía vigilar que las actividades se desarrollasen dentro de los límites permitidos e instar a los organizadores la utilización de limitadores de sonido.

Por todo ello, en el año 2017, el Defensor del Pueblo formuló al Ayuntamiento de Madrid unas Sugerencias sobre la necesidad de: 1) Planificar la organización de los festivales de música para minimizar los efectos acústicos negativos que se producen sobre los vecinos que residen en las cercanías, al objeto de conciliar el deseo de la población a participar de estos eventos con el derecho de los vecinos a la intimidad y a la vida privada y familiar y; 2) Inspeccionar y medir las emisiones producidas por los aparatos de sonido y a precintar aquellos que no respeten dicha normativa así como vigilar los horarios de cierre, especialmente durante los días laborables.

En la actualidad, se ha recibido un nuevo escrito de la Administración aceptando las Sugerencias e informando que el año pasado hubo incumplimientos de la normativa sobre ruidos, por los que se han iniciado varios procedimientos sancionadores. Por todo ello, se ha solicitado nuevos datos al ayuntamiento sobre las posibles celebraciones de nuevas ediciones de estos festivales en el emplazamiento original o en otro para que se corrija y prevenga la contaminación acústica.

Sugerencia de 10 de noviembre, formulada ante el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, sobre los proyectos de explotación y almacenamiento de gas subterráneo en el entorno de Doñana

Esta actuación se ha desarrollado tras la presentación de una queja por una asociación ecologista y a raíz del informe del Delegado institucional del CSIC en Andalucía, remitido por el Defensor del Pueblo Andaluz, acerca de que las declaraciones de impacto ambiental formuladas de los cuatro proyectos de explotación y almacenamiento de gas subterráneo no evalúan en profundidad los riesgos sísmicos de la inyección y almacenamiento de gas y su impacto sobre el acuífero.

La información remitida a esta Institución por el Instituto Geológico y Minero de España (IGME) sugiere que el emplazamiento de los proyectos podría no ser el idóneo, y no permite despejar adecuadamente las dudas existentes sobre la viabilidad de los proyectos por la complejidad del modelo geodinámico de la zona donde se van a desarrollar y del riesgo sísmico, en el que influyen variables difícilmente controlables.

Por otro lado no se ha realizado una evaluación ambiental completa de los impactos de cada proyecto, pues las declaraciones de impacto ambiental (DIA) no

contienen constataciones y conclusiones precisas y definitivas, que disipen cualquier duda científica razonable de sus efectos y, en particular, el riesgo sísmico derivado de la inyección y almacenamiento subterráneo de gas sobre el acuífero. Es más, las DIA exigen la realización de nuevos estudios. A lo anterior hay que añadir que las declaraciones de impacto ambiental no contienen un análisis sobre los impactos conjuntos de los cuatro proyectos derivados de la inyección de gas, cuando estos se desarrollan sobre el mismo sistema de placas y fallas, en una zona que las propias DIA califican de riesgo sísmico moderado. Tampoco se examinan alternativas al almacenamiento subterráneo de gas.

En definitiva, con las DIA formuladas se da por realizada la evaluación ambiental de unos proyectos y de unas instalaciones (incluida la construcción de nuevos sondeos) para el almacenamiento de gas cuya viabilidad se desconoce, como se reconoce expresamente en el texto de las DIA. Ello no constituye una evaluación realizada conforme a lo dispuesto en el artículo 1.3 del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyecto aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, aplicable en este caso, pues no ha quedado acreditado que se haya evaluado de forma apropiada los efectos que la ejecución de los proyectos puedan causar sobre el medio ambiente (ni individual ni conjuntamente), ni que se haya optado justificadamente por la opción de almacenar gas en el subsuelo, pues no se han estudiado otras alternativas.

En virtud de los anteriores argumentos y del principio de precaución, el Defensor del Pueblo ha sugerido al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente que revise las DIA de los cuatro proyectos, incluida la valoración de las distintas alternativas al almacenamiento de gas, del riesgo sísmico y los impactos de la inyección y del almacenamiento subterráneo sobre el acuífero; y al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital que suspenda los trabajos del proyecto Marismas Occidental, en tanto se realiza la evaluación.

2.1.11 Urbanismo

Sugerencia de 26 de mayo, formulada ante la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para valorar la inclusión de disposiciones relativas a las ludotecas en el proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos

En el año 2017 ha finalizado la tramitación de una queja iniciada en 2016 por la falta de regulación expresa de los centros de ocio infantil, también llamados ludotecas, en Castilla-La Mancha.

El régimen jurídico aplicable en esa comunidad autónoma a estos centros de ocio es el de las actividades recreativas previsto en la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y tanto la autorización, vigilancia, inspección, control e incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores por faltas leves y graves corresponden a los ayuntamientos de la región. Sin embargo, hay determinados aspectos relativos al desarrollo de la actividad y sus usuarios que no están contenidos en la Ley 7/2011 y durante la tramitación de la queja se advirtieron algunos problemas para que los municipios puedan ejercer la vigilancia y el control que se les ha asignado.

A juicio de esta institución, el régimen general contenido en dicha Ley 7/2011 parece insuficiente para controlar y garantizar debidamente que en los establecimientos que se denominan ludotecas se desarrolle un ocio infantil seguro y de calidad, y por ello, se dirigieron tres sugerencias a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en las que se le instó a: 1. Agilizar la aprobación del proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos; 2. Valorar la inclusión de disposiciones relativas a las ludotecas en el proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2011 y 3. Valorar la aprobación de una regulación integral de los distintos tipos de establecimientos destinados al ocio infantil que desarrollan su actividad en esa Comunidad Autónoma. Las tres han sido aceptadas.

Sugerencia de 13 de diciembre, formulada ante el Ayuntamiento de Coslada (Madrid) para acordar la recepción tácita de una plaza de uso público y asumir las labores de conservación y mantenimiento de la misma así como los gastos que dichas labores generen

Unos vecinos de Coslada (Madrid) llevan años solicitando al ayuntamiento que efectúe labores de conservación y mantenimiento en una plaza que además es de uso público. Ni en el Registro de la Propiedad, ni en el expediente de las licencias concedidas en su día, se indica que la propiedad deba asumir la carga del mantenimiento de una plaza de uso público. La construcción de este inmueble data del año 1976 (20 años antes de la aprobación del Plan General de Ordenanza Urbana). A estos efectos, cabe indicar que la licencia urbanística es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el solicitante, verificando si se ajusta o no a las exigencias de la ordenación vigente en el momento de concederse, de tal forma que el promotor materializó el aprovechamiento de la parcela con el cumplimiento de las cargas exigidas.

En consecuencia el plan general introdujo una nueva carga a la finca, y no informó de las consecuencias que esto acarreaba, ni hubo una compensación económica por ello, con el agravante, de que los propietarios de la finca deben asumir los costes de conservación y mantenimiento de una zona que es de uso público y, por tanto, a la que pueden acceder todos los vecinos de Coslada.

La recepción de las obras es el acto que determina el nacimiento de la responsabilidad de la Administración en la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización. En este sentido, la doctrina jurisprudencial ha establecido el criterio de la recepción tácita y le ha otorgado plenos efectos, como lo podría tener el acto de recepción expresa o presunta por silencio. La recepción tácita ha sido admitida en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y también por el Consejo de Estado. Expresamente, también, la legislación de contratación administrativa prevé dicha recepción tácita de las obras (artículo 235 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). La doctrina mantiene la opinión de que la inauguración oficial de las obras, su utilización y en general todos los actos de la administración o conductas que denoten la recepción suponen la misma; sin que luego la Administración pueda ir contra sus propios actos y denegarla.

En el supuesto de la queja, dado el largo tiempo trascurrido desde la terminación de las obras de urbanización y de edificación que datan de la década de los 70, se deduce de manera indubitada una puesta en servicio de las instalaciones, zonas verdes y viales, de forma consentida y tolerada por ese ayuntamiento, que ha permitido y autorizado actos edificatorios y concedido licencias de ocupación. Por ello se ha de mantener que se ha producido una recepción tácita, debiendo asumir la Administración local las responsabilidades derivadas de la conservación y titularidad plena del dominio público. En suma, las obras de urbanización son obras públicas y han de ser entregadas a la Administración, lo que constituye un derecho de esta y a su vez una obligación que no puede demorar indefinidamente.

2.1.12 Administración Local

Recomendación de 9 de febrero, formulada ante la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Ciudad Autónoma de Ceuta, para que se considere como suficiente para tramitar la solicitud de empadronamiento que presente un extranjero no comunitario solicitante de asilo el documento con su identidad facilitado por una autoridad española sin que, además, se le exija la aportación de un permiso de residencia inicial u otro documento que acredite su permanencia en territorio español, ni ningún otro requisito ajeno a la comprobación de que vive habitualmente donde ha indicado

Entre los fundamentos jurídicos que remitió la citada consejería para justificar la denegación de la solicitud de empadronamiento de un ciudadano argelino están el artículo 18.1 de la Ley de Asilo 12/2009; el carácter temporal de la tarjeta de solicitud de asilo que presentó el interesado; el que luego no hubiera aportado la renovación o resolución de la concesión de asilo y otras referencias a su situación legal en España.

Se invocaba la Resolución de 30 de enero de 2015, del Instituto Nacional de Estadística, en algunos de los fundamentos jurídicos contenidos en la información facilitada. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta que en las Instrucciones aprobadas por dicha Resolución se indica que «el objetivo de exigir documentación identificativa al solicitar la inscripción en el padrón es exclusivamente comprobar que los datos de identificación (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo y lugar y fecha de nacimiento) son correctos, con independencia de la situación legal del extranjero en España. Al ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos».

Los ayuntamientos ni intervienen en la concesión de los permisos de residencia ni son competentes para controlarlos. Su obligación es reflejar en un registro, el padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal, y de la misma manera que no deben controlar a través del padrón la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco deben realizar ningún control sobre la legalidad de la residencia en España de ninguno de sus vecinos.

Por tanto, aunque por resolución expresa del Ministerio del Interior o por el mero transcurso del tiempo, el interesado hubiese quedado en una situación ilegal en territorio español, si resulta que está viviendo habitualmente en Ceuta, tiene derecho a ser empadronado toda vez que solo debe utilizarse un dato fáctico —residencia habitual— y no un dato jurídico —residencia legal—.

2.2 RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

2.2.1 *Estudio sobre La situación de las personas con enfermedad celíaca en España*

Este estudio, presentado en mayo de 2017, aborda la realidad de una enfermedad que supone importantes problemas, tanto a la hora de diagnosticarla, sobre todo en la edad adulta, como para quienes deben convivir con ella. La enfermedad celíaca es una enfermedad crónica para la que a día de hoy no existe más tratamiento que el seguimiento de una dieta sin gluten.

Para la preparación de este estudio se iniciaron peticiones de información a las administraciones públicas desde un triple enfoque (sanidad, servicios sociales y hacienda), tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones autonómicas. Además se diseñó un cuestionario para solicitar la colaboración ciudadana, que recibió 12.059 respuestas. Las respuestas recibidas se examinaron y discutieron en unas jornadas de trabajo, en las que se contó con la participación de 27 expertos.

Todo ello dio lugar a un texto que finaliza con 28 conclusiones y con recomendaciones a las administraciones públicas. Se trata de 22 recomendaciones que se han formulado a un total de 59 organismos, en función de sus respectivas competencias.

Recomendaciones

Al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

1. Actualizar el documento *Diagnóstico precoz de la enfermedad celíaca en el Sistema Nacional de Salud*, de acuerdo con las últimas evidencias científicas en la materia.
2. Impulsar nuevos proyectos de investigación relacionados con el conocimiento sobre la enfermedad celíaca, alternativas de tratamiento, así como aquellos aspectos relacionados con los requerimientos de seguridad de la cadena alimentaria. Asimismo, y en colaboración con otros departamentos y entidades, fomentar líneas de investigación sobre producción y puesta a disposición eficaz de alimentos sin gluten.
3. Estudiar las necesidades sociales vinculadas a la enfermedad celíaca y a otras enfermedades crónicas, al objeto de definir un marco coherente de prestaciones sociosanitarias.
4. Incorporar al formato de recetas y órdenes de dispensación de medicamentos una anotación automatizada que indique al dispensador la

necesidad de evitar la presencia de gluten u otros componentes que puedan producir alergias o intolerancias en el fármaco a dispensar.

5. Elevar a las instituciones europeas la conveniencia de revisar la declaración «adecuado para celíacos», prevista en el Reglamento de Ejecución (UE) 828/2014, para productos que contienen gluten en proporciones superiores a 20 ppm.

6. Instar de las instituciones europeas la aprobación de la norma que dé homogeneidad en el conjunto de la Unión Europea al diseño y uso de los pictogramas y símbolos alusivos a las menciones alimentarias obligatorias, en los términos del Reglamento (UE) 1169/2011.

A la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición

1. Impulsar la realización de más campañas de control alimentario para el conjunto del Estado, con especial atención a las obligaciones de información sobre las sustancias alérgenas o que producen intolerancias, en particular, el gluten.

2. Promover la colaboración con las asociaciones de afectados por la enfermedad celíaca en materia de seguridad y calidad alimentaria, para el desarrollo de tareas de cooperación en el control alimentario, de conformidad con el Real Decreto 538/2015, de 26 de junio.

3. Elaborar una versión simplificada de la *Guía de aplicación de las exigencias de información alimentaria,* para facilitar su empleo en el sector de la restauración, especialmente en los establecimientos de menor tamaño.

A la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios

Finalizar los trabajos de puesta a disposición del público de la información sobre los medicamentos que contienen gluten y de adaptación de las fichas técnicas y prospectos de los medicamentos autorizados.

A la Secretaría de Estado de Hacienda

Estudiar la posibilidad de establecer una deducción en la cuota diferencial del impuesto sobre la renta de las personas físicas, o un incremento del mínimo personal y familiar, para compensar las necesidades económicas asociadas a la enfermedad celíaca y a otras enfermedades crónicas.

A las consejerías autonómicas con competencia en materia de sanidad y de seguridad alimentaria[3]

1. Adaptar los protocolos de atención a la enfermedad celíaca a las últimas evidencias científicas y difundir su contenido entre el personal sanitario del Servicio de Salud.
2. Promover instrumentos prácticos de coordinación entre niveles asistenciales para el diagnóstico y seguimiento de la enfermedad celíaca.
3. Elaborar y poner a disposición de los pacientes información práctica sobre el modo saludable de seguir una dieta sin gluten, con indicación de los grupos de alimentos a consumir, así como consejos para la comprobación de los etiquetados y de la información alimentaria.
4. Analizar las necesidades de dotación de profesionales dietistas y nutricionistas en atención primaria y en atención especializada y acordar, a resultas de ello, una suficiente dotación de plazas, para promover adecuadamente el seguimiento de los pacientes con enfermedad celíaca y con otras patologías o trastornos que requieren una dieta alimenticia especial.
5. Intensificar las campañas de control e inspección en relación con las declaraciones obligatorias en materia de productos y sustancias alérgenas o que producen intolerancias alimentarias.
6. Fomentar la participación de las asociaciones de afectados por la enfermedad celíaca en las labores de planificación y seguimiento de la seguridad y calidad alimentarias. Asimismo, establecer un protocolo para la cooperación de estas entidades en las tareas de control alimentario, de conformidad con el Real Decreto 538/2015, de 26 de junio.

A las consejerías autonómicas con competencia en materia de política social

1. Coordinar con las administraciones sanitarias las medidas de impulso sociosanitario de los colectivos de pacientes con enfermedades crónicas, como la enfermedad celíaca, cuyo tratamiento integral supone

[3] Las recomendaciones de la 1 a la 4 de este apartado también se formularon al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), en virtud de su competencia respecto de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

un incremento de costes económicos, para establecer las correspondientes medidas de compensación.

2. Incluir en los objetivos de inspección de los centros de atención social residencial la verificación de las ofertas de menús adaptados a las necesidades alimentarias de los usuarios, con especial atención a la disponibilidad de menús sin gluten, u otras sustancias alérgenas o que producen intolerancias, así como dar prioridad a los programas de inspección de centros de menores y de personas mayores asistidas o dependientes o con enfermedad mental grave.

Al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y a las consejerías autonómicas con competencia en materia de educación

1. Promover campañas de concienciación sobre las enfermedades y trastornos asociados a alergias e intolerancias alimentarias, en particular la enfermedad celíaca, en todos los centros docentes de enseñanza obligatoria y dar traslado a la Administración competente en materia de seguridad alimentaria de los incumplimientos detectados en los servicios de comedor escolar.

2. Reforzar en las enseñanzas de formación profesional de hostelería y restauración los contenidos de la materia de seguridad, calidad e higiene alimentaria y prestar especial atención a las técnicas de manipulación de sustancias y productos alérgenos o que producen intolerancias.

A la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa

Fomentar las políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa del sector de la hostelería y restauración, y la oferta de platos y menús adaptados, en condiciones de seguridad, para atender las necesidades de las personas con enfermedad celíaca o con otras alergias e intolerancias alimentarias.

2.2.2 *Estudio sobre protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica*

La existencia de la obligación para los poderes públicos de garantizar una energía eléctrica accesible y asequible a las personas físicas en su vivienda habitual puede inferirse de diversos textos normativos en vigor en España: el texto constitucional, los tratados internaciones de obligatoria observancia y disposiciones del Derecho comunitario.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, la que establece con carácter general que: «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad». En igual sentido se pronuncia su artículo 25, al determinar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Estos derechos se desarrollan posteriormente en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), también suscrito por España, que contiene obligaciones para los poderes públicos.

Además, el acceso a la electricidad está reconocido en los 17 objetivos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (ODS), Río de Janeiro 2012, para abordar desafíos ambientales, políticos y económicos. En particular el objetivo número 7 propone garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos los seres humanos.

La Constitución española reconoce los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda, como principios rectores de la política social y económica, y como tales vinculan la actividad de los poderes públicos e informan la legislación positiva.

El suministro eléctrico es esencial para una vida digna y condición imprescindible para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Por ejemplo, es necesario para la conservación y preparación de los alimentos, de manera que la falta de electricidad pone en peligro el derecho a una alimentación adecuada, como ha reconocido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, como un derecho que dimana directamente del artículo 11 del PIDESC.

También es imprescindible para una adecuada aplicación del derecho fundamental a la educación, pues para su plena efectividad, requiere de unas determinadas condiciones materiales. En los meses de invierno, los estudiantes realizan sus tareas después de la puesta de sol por lo que, si no tienen la posibilidad de realizarlas, se vulnera el derecho a la educación, lo cual es muy grave en el caso de los menores en la etapa educativa obligatoria.

La Ley del Sector Eléctrico determinó, en su artículo 45, que serán considerados vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se establezcan, circunscrito lógicamente a personas físicas en su vivienda habitual. La ley estableció que el gobierno determinaría

reglamentariamente la definición de los consumidores vulnerables y de sus categorías, junto con los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para estos colectivos. El artículo 52 establece un criterio de protección adicional para consumidores vulnerables. Abre la posibilidad de que en determinados supuestos no pueda ser suspendido el suministro, especialmente en el caso de personas que, por razón de su renta, se encuentren en situación de exclusión social.

Ambos preceptos tienen una nueva redacción en el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

La modificación de la Ley del Sector Eléctrico, mediante el antedicho real decreto-ley se produjo como consecuencia de lo expresado en dos sentencias del Tribunal Supremo, ambas de fecha 24 de octubre de 2016 (recursos 960/2014 y 961/2014), que anulaban el modelo de financiación del bono social eléctrico, vigente hasta la fecha, por considerar que recaía de manera injustificada sobre unas empresas eléctricas, en beneficio de otras. Esto determinó que se acometiera también una reforma de sus beneficiarios, para conseguir que los recursos públicos destinados a sufragar el coste de la energía a los consumidores vulnerables se emplee en aquellas personas que realmente lo necesitan.

Todas las modificaciones descritas exigen un desarrollo reglamentario que contenga los aspectos necesarios para una adecuada aplicación del nuevo sistema de protección de los consumidores vulnerables. El decreto-ley citado incluye un mandato al gobierno para que, en el plazo de tres meses, proceda a la aprobación de un real decreto con las necesarias disposiciones de desarrollo.

Recomendaciones

A la Secretaría de Estado ante la nueva regulación del bono social

1. Definir un concepto de consumidor vulnerable de acuerdo con criterios de renta del consumidor.
2. Modular el umbral de renta de conformidad con las circunstancias personales, siempre y cuando la elección de las mismas y su modulación estén debidamente justificadas y no supongan discriminación.
3. Estudiar la posibilidad de reducir la parte fija de la factura eléctrica de manera que se incentive el ahorro.

4. Crear un sistema de acreditación de la condición de consumidor vulnerable sencillo, ágil y eficaz.
5. Dar publicidad suficiente a los requisitos para acceder al bono social de manera que llegue al conocimiento de las personas afectadas.
6. Establecer un procedimiento de impugnación en caso de denegación del derecho al bono social.
7. Prever la coordinación administrativa necesaria en este procedimiento de acreditación de consumidor vulnerable y reconocimiento del derecho al bono social, así como un sistema idóneo de comunicación con las empresas.
8. Introducir entre las medidas de protección contra el corte de suministro a los consumidores vulnerables a aquellos que estén acogidos al mercado libre.
9. Añadir entre las medidas de protección contra el corte de suministro a los consumidores vulnerables provenientes de impagos de deudas procedentes de una refacturación por supuesto fraude.
10. Incluir entre las medidas de protección contra el corte de suministro disposiciones, que tengan en cuenta la necesidad de proteger a los niños, personas mayores y personas con discapacidad.
11. Establecer un órgano de cooperación administrativa que se reúna con carácter periódico para resolver los problemas que se planteen en la aplicación de las nuevas medidas.

2.2.3 *Las contenciones mecánicas en centros de privación de libertad: Guía de buenas prácticas y recomendaciones* (MNP)

El Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP), consideró conveniente elaborar una **guía sobre la aplicación y uso de contenciones mecánicas en centros penitenciarios**, con objeto de que estas prácticas siempre respeten los derechos de los internos. Las maneras de llevarlas a efecto difieren de unos centros a otros, y es oportuno señalar los procedimientos permisibles y aquellos que no deben ponerse en práctica.

A partir de las visitas y entrevistas realizadas, de la información facilitada por las autoridades, del análisis del marco normativo nacional y de los estándares internacionales, se elaboró dicha guía para que la aplicación de sujeciones mecánicas, en el medio penitenciario, sea respetuosa con los derechos de los internos. En calidad de técnico externo, se contó con el asesoramiento de un psiquiatra, facultativo especialista de área.

Esta **guía de buenas prácticas**, a propuesta del Consejo Asesor del MNP, tiene por objetivo difundir los criterios que, a juicio del Defensor del Pueblo, deben ser tenidos en consideración, en actuaciones que requieran el empleo de contenciones mecánicas. Por ello, se entregó a los responsables de los centros de privación de libertad que la institución visite.

La contención o sujeción mecánica es el proceso de inmovilización de una persona con instrumentos, equipos o materiales destinados a restringir sus movimientos o el normal acceso a su cuerpo.

El marco normativo español distingue:

- sujeciones de tipo regimental, entendidas como el control de una persona por parte de funcionarios como medida de seguridad;
- sujeciones sanitarias, que corresponden a la sujeción de una persona por razón médica (si bien en ámbitos sanitarios se tiende a denominarla inmovilización terapéutica para enfatizar la voluntad de intervenir en beneficio de la persona enferma).

Su utilización debe obedecer a las causas tasadas legalmente y realizarse con los requerimientos indispensables para una aplicación respetuosa con los derechos de los internos.

Recomendaciones

Al Ministerio del Interior

Promover la modificación normativa del artículo 72.1 del Reglamento Penitenciario a fin de incluir las correas de sujeción mecánica, por su menor carácter lesivo respecto a las esposas para inmovilizaciones de duración prolongada, a fin de aplicar de pleno derecho las garantías que dicho artículo prevé para los medios coercitivos.

A la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y al Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya

1. Aumentar el nivel de concreción de las normas internas, en lo relativo al empleo de las sujeciones mecánicas, a fin de extremar las garantías y derechos de los internos, preservando la seguridad y orden en el establecimiento penitenciario y ofreciendo un marco más definido a los funcionarios que han de aplicarla, siguiendo los estándares de buena práctica propuestos por esta institución.

2. Ajustar el procedimiento para llevar a cabo las sujeciones a los estándares científicos contemporáneos, siguiendo las buenas prácticas propuestas por esta institución. Deben considerarse como elementos clave, entre otros:

   - la aplicación sistemática de estrategias de *desescalada* previas a la contención;
   - el uso de la fuerza mínima necesaria a través de la acción disuasoria y coordinada como mínimo de 4-5 personas;
   - el uso de sujeciones sanitarias de modo graduado, proporcional y por el mínimo tiempo necesario en función del estado emocional del interno;
   - la contención, salvo indicación médica expresa justificada, en decúbito supino (boca arriba) con elevación discreta de la cabeza, por razones tanto médicas como de dignidad y buen trato al inmovilizado en el propio momento de la contención y con posterioridad;
   - la monitorización médica y de seguridad deben ser frecuentes, con indicación expresa de las razones que lleven a la prolongación de la medida;
   - el cuidado del aseo personal y las condiciones de habitabilidad del entorno.

3. Recoger de modo explícito en la regulación la prohibición del uso de sujeciones mecánicas en determinadas circunstancias:

   - cuando exista contraindicación médica;
   - como medida disciplinaria, respuesta a una infracción del reglamento o a una conducta molesta sin mediar alteración de la

conducta, descontrol o agitación, o el mantenimiento de la medida cuando estas ya han cesado;

- como medida para administrar medicación contra la voluntad del paciente en pacientes no incapacitados y en especial la administración involuntaria de medicación psicótropa;
- como medida regimental en pacientes con trastorno mental grave. En estos casos debe prohibirse, además, de modo taxativo, el aislamiento regimental;
- cuando exista una medida alternativa de similar eficacia (ofrecer contención química, diálogo terapéutico, aislamiento temporal en entorno seguro, etc.);
- limitar su uso como forma de prevención de autolesiones a aquellos casos en que haya riesgo manifiesto y no existan medidas alternativas menos gravosas, documentando, en dichos casos, las razones que justifican la medida y considerándolo en todos los casos un acto médico.

4. Adoptar las medidas oportunas para que todos los centros penitenciarios cuenten con asistencia médica las 24 horas, a fin de garantizar el control previo por parte de los facultativos médicos en caso de sujeciones mecánicas en todo momento.

5. Incluir en la regulación al efecto, pautas que determinen en qué debe consistir el preceptivo reconocimiento médico en las situaciones de aplicación de sujeciones mecánicas de carácter regimental. Procurar que la medida se prolongue únicamente durante el tiempo mínimo imprescindible (efectuando controles posteriores al examen inicial), así como la supervisión de las condiciones en que se lleva a cabo (estado de la celda, de la cama, condiciones básicas de higiene...) y el uso de medicación concomitante. Debe dejarse constancia de todo ello en la historia clínica del interno y en los informes que se elaboren para la dirección del centro.

6. Contemplar en dicha regulación un enfoque general y de prevención de la conflictividad en el medio penitenciario, otorgando un papel principal a las recomendaciones específicas sobre *desescalada* y negociación que se han señalado en la guía de buenas prácticas.

7. Contemplar, como parte del tratamiento integral, actuaciones con el interno a posteriori de la finalización de la medida por parte del

psicólogo del equipo técnico y con la participación del personal de vigilancia que intervino en el incidente, con la finalidad de valorar los motivos que llevaron a la misma y establecer estrategias preventivas para evitar futuras sujeciones.

8. Ofrecer adecuada atención psicológica y psiquiátrica en los centros penitenciarios, disponiendo de profesionales que puedan realizar de forma continuada tratamiento terapéutico de los internos que lo requieran, bien a través de convenios con las comunidades autónomas, o bien a través de personal o consultores de la propia Administración penitenciaria.

9. Diseñar e incluir en el programa individualizado de tratamiento un plan para el manejo individualizado de internos con dificultades relacionales que acumulan situaciones conflictivas, problemas de relación con funcionarios y/o con otros internos, así como sanciones y medios coercitivos, a fin de aplicar de forma complementaria pautas de intervención de carácter pedagógico, médico y psicológico, con especial atención al control de impulsos.

10. Dar indicaciones para que en la comunicación que se efectúa al juez de vigilancia penitenciaria, aparte de la fecha y hora del inicio y cese, y de los motivos de adopción de la medida, se incluyan aspectos suficientes para que el juez pueda valorar adecuadamente la medida tales como: si ha sido facilitada la desescalada, si el interno ha recibido atención médica con posterioridad al incidente, si se trata de una inmovilización clínica o regimental, cuántos puntos de anclaje se le han aplicado o si se han producido incidentes durante la medida, así como copia de la documentación generada como consecuencia de la medida.

11. Poner en marcha, cuando se tenga conocimiento de que algún interno afirma haber sufrido un uso excesivo de la fuerza, desproporción en la aplicación de los medios coercitivos o malos tratos, o existan elementos que así lo sugieran (partes de lesiones, testimonios de testigos, grabaciones del sistema de videovigilancia), las actuaciones necesarias para esclarecer los hechos, a través de medios que aseguren su eficacia e independencia, y recabar de oficio las posibles pruebas, de acuerdo con el criterio recogido en el parágrafo 150 del Informe anual 2014 del MNP.

12. Adoptar las medidas propuestas para prevenir y actuar en casos de posibles malos tratos recogidas en los parágrafos 151 a 158 del Informe anual 2014 del MNP.

13. Incluir la nueva regulación relativa a la aplicación de las sujeciones mecánicas como formación obligatoria de aquellos funcionarios que puedan llevarlas a cabo.

14. Dar mayor importancia a la formación continua del personal, tanto del directivo como del de tratamiento y del de vigilancia, y evitar la existencia de diferentes criterios a la hora de aplicar la normativa y gestionar los incidentes; y ampliar la formación actualmente existente sobre la resolución pacífica de conflictos e intervención en crisis.

15. Mejorar los sistemas de registro. Todas las sujeciones (incluyendo el uso de esposas y las sujeciones sanitarias) deben quedar registradas en los registros específicos, y en una base de datos informatizada que permita obtener datos globales y correctos.

16. Adecuar todas las instalaciones destinadas a sujeciones mecánicas conforme a las buenas prácticas recogidas por el MNP en el parágrafo 179 del Informe anual 2014 y en la guía, asignando las pertinentes dotaciones presupuestarias.

17. Establecer la obligatoriedad de disponer de un sistema de videovigilancia que permita la grabación de las imágenes y sonidos durante la medida y su conservación durante un tiempo no inferior a 6 meses, así como desarrollar un protocolo de videovigilancia que incluya normativa sobre sistemas de archivado y control de grabaciones y mecanismos de acceso.

18. Incluir los datos relativos a la aplicación de las sujeciones mecánicas dentro del conjunto de indicadores de análisis de la conflictividad, la gestión de conflictos y el tratamiento de los internos que se efectúa en los centros penitenciarios.

19. Revisar la aplicación de las sujeciones mecánicas en todos los centros penitenciarios por parte de la inspección penitenciaria, tanto su aplicación como el registro y el cumplimiento de las garantías previstas.

2.3 SEGUIMIENTO DE RESOLUCIONES DE AÑOS ANTERIORES

Se referirán a continuación algunas resoluciones destacadas que fueron iniciadas en años anteriores y que han sido objeto este año de alguna recomendación.

Recomendaciones formuladas a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y la Secretaría de Estado de Empleo el 4 de abril de 2013, para que abordaran la regulación reglamentaria de las condiciones que deben reunir las personas con capacidad intelectual límite para acogerse a los beneficios que están en vigor o puedan aprobarse en el futuro

Dichas **Recomendaciones** fueron aceptadas, pero hasta la fecha no se han puesto en práctica.

Durante los años siguientes se han recibido respuestas en las que se aprecia escasos avances. En el último informe recibido, la Secretaría de Estado de Empleo indica que como resultado de la reunión celebrada en diciembre de 2017, la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad ha remitido a la Dirección General de Empleo una propuesta concreta sobre la definición del ámbito subjetivo, una cuantificación del número de potenciales beneficiarios y las posibles medidas de acción positiva más adecuadas para las personas con capacidad intelectual límite. Propuesta sobre la que, tanto la Dirección General de Empleo como el Servicio Público de Empleo, han comenzado a trabajar para determinar qué medidas se pueden aplicar a las personas con capacidad intelectual límite. Se trata de un asunto que lleva más de seis años de retraso, y en el que se está incumpliendo un mandato legal, por lo que su regulación no debe demorarse más.

Recomendación formulada el 18 de junio de 2014 a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales sobre la necesidad de agilizar los trabajos, anunciados en años anteriores, para la modificación o aprobación de un nuevo baremo para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad

El IMSERSO informa de que en el grupo de trabajo se han convocado a representantes de las comunidades autónomas, de la Dirección General de Discapacidad, del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad CERMI, de la Federación Española de Municipios y Provincias, del Consejo Estatal de Trabajadores Sociales, Agentes Sociales y Técnicos del IMSERSO, siendo un total de 65 participantes hasta la fecha.

Los objetivos del grupo de trabajo son: adecuar el actual «Procedimiento para la reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad» a la CIF

OMS/2001; promover la simplificación administrativa en los procesos de valoración de la discapacidad y de la dependencia. En 2017 se han celebrado cuatro reuniones de análisis de avances y aportaciones, se ha convocado a asociaciones que han mostrado interés por participar en este grupo de trabajo y también se ha informado de los avances a los agentes sociales del Consejo General del IMSERSO, órgano de participación en el control y vigilancia de la gestión del instituto. Una vez consensuado el baremo se pasará a la fase de reglamentación normativa. Esta institución estará atenta a la evolución de los trabajos.

Recomendación de 17 de julio de 2014, dirigida a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, de implantar un sistema de reclamación extrajudicial eficaz para los ciudadanos, de modo que las entidades bancarias corrijan su actuación en los casos debidos

Los ciudadanos no disponen de una defensa real y efectiva por los Servicios de Reclamaciones (Banco de España) y por la Oficina del Inversor (Comisión Nacional del Mercado de Valores), pues pese a resolver a favor de los clientes algunas entidades financieras no rectifican su actuación. El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad está elaborando un anteproyecto de ley para la racionalización y ordenación de los organismos supervisores de los mercados y para la mejora de su gobernanza.

La Recomendación ha sido aceptada parcialmente.

Recomendación de 4 de abril de 2016, dirigida a la Secretaría de Estado de Hacienda, de establecer un listado abierto de pruebas que pueden ser aportadas por los contribuyentes para acreditar que un inmueble de su titularidad puede ser considerado su vivienda habitual, y unos criterios uniformes sobre los consumos que se consideran mínimos para determinar que el inmueble es la residencia habitual; y flexibilizar el criterio administrativo

No existe una interpretación uniforme de las pruebas aportadas por los contribuyentes, especialmente de las relativas a los consumos, lo que no garantiza la seguridad jurídica de los obligados tributarios. Esta institución no pretende la publicación de una lista tasada de pruebas, sino que se faciliten ejemplos de pruebas acreditativas de que una vivienda reúne los requisitos para ser considerada como habitual. La falta de flexibilidad en considerar válidas las pruebas que los ciudadanos presentan como justificativas de su residencia habitual y el desconocimiento del criterio de la Administración tributaria al respecto, lleva a situaciones injustas y a la indefensión frente a la acción administrativa.

La Recomendación ha sido rechazada.

Recomendación formulada el 17 de agosto de 2016 a la Consejería de Sanidad y Política Sociales de Extremadura de la Junta de Extremadura para ajustar la diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado, contemplada en el procedimiento de valoración de las solicitudes de adopción y acogimiento familiar, a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia

La Consejería de Sanidad y Política Sociales de Extremadura ha enviado el Proyecto de Decreto de Adopción de esa comunidad autónoma, en el que se eleva la diferencia de edad entre el adoptante y el adoptado de 40 a 45 años. El proyecto incluye una disposición transitoria que prevé la aplicación de esa nueva regulación desde la entrada en vigor de la norma a las familias que lo soliciten de forma expresa. Se materializa así la aceptación de la Recomendación.

Recomendación formulada el 11 de noviembre de 2016 a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social para que se modifique el artículo 26 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por necesidad a favor de españoles residentes en el exterior y retornados, a fin de permitir a los españoles no de origen, y a sus familiares, el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria en España, en las mismas condiciones de igualdad que los españoles de origen

El artículo 26 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, reconoce el derecho a la asistencia sanitaria exclusivamente a los españoles de origen retornados, y a los trabajadores y pensionistas también de origen, residentes en el exterior y desplazados temporalmente a territorio nacional, así como a los familiares de los anteriores que se establezcan con ellos o les acompañen, cuando de acuerdo con las disposiciones de la legislación de Seguridad Social española, las del Estado de procedencia o las normas o Convenios Internacionales de Seguridad Social establecidos al efecto, no tuvieran prevista esta cobertura. La Disposición final quinta de la Ley 25/2015, de 28 de julio, amplió el ámbito de aplicación del artículo, al incluir en el derecho a los trabajadores por cuenta ajena y propia y a los familiares, pero sin modificar la referencia del decreto a los españoles de origen.

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, al que remite la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 16/2012, señala, en su artículo 17, que los españoles residentes en el exterior tendrán derecho a la protección a la salud en los términos en que reglamentariamente se establezca que,

en todo caso, tendrán por finalidad la equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. No distingue entre españoles de origen y naturalizados.

El Defensor del Pueblo considera que las diferentes vías de acceso, pérdida y recuperación de la nacionalidad española, y las restricciones respecto a esta previstas en el Código Civil para los españoles no de origen, no justifican que, desde el momento en que se adquiere y mantiene dicha nacionalidad, pueda darse un trato diferenciado o limitarse el ejercicio de los derechos inherentes a tal condición. Por ello, la distinción entre nacionales de origen y no de origen para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en España de los residentes en el exterior y retornados, es contraria a las normas que regulan la protección a la salud, en las que se integra a todos los españoles, limita el principio de universalidad que configura nuestro Sistema Nacional de Salud, carece de justificación objetiva y razonable y vulnera el principio de igualdad ante la ley.

Esta Recomendación no fue aceptada. La secretaría de Estado considera que tanto el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior (Ley 40/2006, de 14 de diciembre), como su Reglamento de desarrollo, distinguen entre españoles residentes en el exterior (sean o no de origen), a los que se presta asistencia sanitaria a través de los convenios y acuerdos suscritos y financiados por España con los países de residencia, de aquellos españoles que retornen o se desplacen temporalmente a territorio nacional, quienes para tener esta misma cobertura deben ser españoles de origen y carecer de asistencia por cualquier otra vía. En su criterio, si el legislador hubiera querido ampliar los supuestos de cobertura sanitaria a los españoles no de origen, lo hubiera previsto expresamente.

Recomendaciones de 24 de noviembre de 2016, 19 de diciembre de 2016 y de 6 de julio de 2017, entre otras actuaciones de similar naturaleza, formuladas ante el Ministerio de Justicia, sobre la planta judicial

El Defensor del Pueblo ha llevado a cabo Recomendaciones y otras actuaciones relativas a la planta judicial, a la vista de la situación de órganos jurisdiccionales concretos, después de recibirse quejas y previa solicitud y examen de los informes remitidos al Defensor del Pueblo por el Consejo General del Poder Judicial.

Las recomendaciones han sido aceptadas. El Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, ha creado nuevos órganos judiciales, entre otros los Juzgados de Primera Instancia números 9 y 10 de Sabadell, Juzgado de Primera Instancia número 7 de Alcalá de Henares, Juzgado de lo Social número 2 de Algeciras y otros relacionados con las Recomendaciones citadas y otras actuaciones del Defensor del Pueblo.

3 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este año han sido presentadas ante el Defensor del Pueblo veintiocho solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra distintas normas y doce recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional. A continuación se señalan todas esas normas (leyes y decretos-ley) que han sido motivo de recurso (3.1), así como una explicación general de las solicitudes de recursos de amparo (3.2). Los textos completos de todas esas resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo pueden ser consultadas en el anexo E.4 del presente informe (disponible en el portal web institucional).

3.1 SOLICITUDES DE RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

3.1.1 A leyes y decretos estatales

Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre de 2016, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social

Se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la imposibilidad de aplazar y fraccionar las cuotas correspondientes a los impuestos repercutidos, en concreto al impuesto sobre el valor añadido (IVA) a que se refiere la letra f) del artículo 65.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en su nueva redacción.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusula suelo

Se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad por considerar que se vulneraban los derechos de los consumidores, al encargar a la entidad bancaria, que impuso la cláusula suelo al consumidor, el cálculo de las cantidades a devolver; por omisión, al no hacer referencia su articulado a la prescripción, caducidad, ni a la situación de los consumidores que ya han cancelado su hipoteca con cláusula suelo; por contradecir la Ley General Tributaria respecto a la amortización de capital.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Real Decreto-ley 3/2017, de 17 de febrero, por el que se modifica la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, y se adapta a las modificaciones introducidas por el Código Mundial Antidopaje de 2015

La solicitud de recurso de inconstitucionalidad se refería a toda la norma por considerar que a través de un real decreto-ley no resulta constitucionalmente posible modificar lo dispuesto en una ley orgánica.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

3.1.2 A leyes y decretos autonómicos

Ley 1/2016, de 13 de octubre de 2016, por la que se modifica la Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León

Una asociación solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de modificación de dicha ley.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley Foral 29/2016, de 28 de diciembre de 2016, por la que se modifica la Ley 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHLN)

Se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de modificación de dicha ley.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley 18/2016, de 29 de diciembre de 2016, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017

Un sindicato de médicos solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre.

Se acordó interponer, el día 29 de marzo de 2017, el recurso de inconstitucionalidad solicitado.

Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias

El presidente de un sindicato de policías y bomberos solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final cuarta de la Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación de la Xunta de Galicia

Se solicitó el estudio de la posible inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación de la Junta de Galicia en el que se habrían vulnerado varios artículos de la Constitución.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal

Se solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones transitorias primera y segunda de dicha ley.

Se acordó interponer el recurso solicitado contra los siguientes preceptos de la ley: artículo único, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda, en fecha de 30 de junio de 2017.

Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía

Una asociación solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 1/2017, por considerar que no se dan las circunstancias de extraordinaria urgencia o necesidad que constituyen el presupuesto habilitante para la aprobación de decretos-leyes según exige el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 86 de la Constitución española, y en el hecho de que al tiempo de aprobarse el decreto-ley estuviera en tramitación un expediente de modificación del Decreto 149/2009, de 12 de

mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil en Andalucía, y que regulaba un modelo de financiación de los puestos escolares de esta etapa educativa mediante convenio con los centros que la impartiesen y no fueran de titularidad de la Junta de Andalucía.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley 4/2017, de 28 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017

El presidente de un sindicato solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017. Se cuestionaba la inclusión en una norma de contenido constitucional y estatutariamente determinado, como es la ley de presupuestos, de un precepto ajeno a su contenido tanto necesario como eventual por su carácter meramente organizativo y, al propio tiempo, contrario al derecho fundamental de autonomía universitaria, al imponer a las universidades públicas de Cataluña el deber de que la reposición de efectivos de personal docente e investigador para el año 2017 haya de realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del Plan Serra Húnter (PSH).

Se acordó interponer el recurso solicitado con fecha de 30 de junio de 2017.

Ley de la Generalitat Valenciana 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario

Se propuso la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley de la Generalitat Valenciana 7/2017.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017

El secretario general de un sindicato solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 27.3 de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017.

La solicitud de recurso se fundamentaba en la presunta vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución española, así

como del principio de igualdad garantizado en el artículo 14, y también en la infracción del artículo 134 CE.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley 5/2017, de 16 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura

Se propuso la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2017, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura. Una vez considerada la petición, la posible desigualdad que puede engendrar la norma tiene que ser descartada como fundamento de inconstitucionalidad.

Por lo cual se acordó no interponer el recurso solicitado.

Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas

Se consideró que la petición se dirigía contra la ley entera, puesto que el solicitante no se refería específicamente a ninguna modificación en concreto de las operadas sobre la Ley 8/2012, del turismo de las Illes Balears. El artículo único de la Ley 6/2017 modifica la redacción de varios preceptos de la disposición de 2012 en veintinueve apartados.

La solicitud sostenía que esta modificación no tiene en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia, ni la opinión que el Defensor del Pueblo ya manifestó en relación con el asunto, ni la jurisprudencia sentada respecto de normas similares en Canarias, Madrid y el País Vasco. Tampoco habría tenido en cuenta el legislador autonómico las advertencias hechas por el Gobierno de España respecto de la posible inconstitucionalidad de la disposición balear; ni la Directiva de Servicios 2006/123/CE; ni la Constitución. Todo ello, según el solicitante, habría sido directamente obviado en la Ley 6/2017. También tomaba en consideración los alquileres turísticos en viviendas plurifamiliares.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

Decreto-ley 3/2017, de 1 de septiembre, del Consell de la Generalitat valenciana, por el que se adoptan medidas urgentes para la aplicación, durante el curso 2017-2018, de los proyectos lingüísticos de centro

Se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3 del Decreto Ley 3/2017.

Como fundamentación de la solicitud de recurso, el escrito remitido aludía a que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana adoptó medida cautelar de suspensión del Decreto 9/2017, de 27 de enero, del Consell, por el que se establece el modelo lingüístico educativo valenciano y se regula su aplicación en las enseñanzas no universitarias de la Comunitat Valenciana, hasta que recayese sentencia sobre el fondo en un recurso interpuesto por la Diputación Provincial de Alicante, y a que con la aprobación del Decreto ley por parte de la Generalitat Valenciana se pretende burlar la decisión judicial de los tribunales.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

3.2 SOLICITUDES DE AMPARO

En el ejercicio 2017 se presentaron al Defensor del Pueblo once solicitudes de interposición de recurso de amparo, ocho menos que en el año anterior, en que fueron diecinueve.

Dichas solicitudes traían causa de siete procesos penales, dos contencioso-administrativos, uno mercantil y uno social.

El recurso de amparo ha devenido en un mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, debido, como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en los informes anuales del Defensor del Pueblo, a la necesaria concurrencia de «especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales».

En la Memoria correspondiente al año 2016 del Tribunal Constitucional, se dice (página 45): «Por su parte, las Salas y Secciones admitieron a trámite 67 recursos de amparo y dictaron dos autos y 7.026 providencias de inadmisión. Como ya se ha indicado en su momento, siete providencias de inadmisión, todas ellas de la Sala Segunda, fueron revocadas al estimarse los correspondientes recursos de súplica promovidos por el ministerio fiscal. De modo que del total de decisiones sobre admisión adoptadas a lo largo del año en materia de amparo (7.088, cifra que arroja la suma de

las providencias de admisión, autos y providencias de inadmisión), solo el 0,95 % dio lugar a la tramitación de los recursos para su posterior resolución por sentencia y el restante 99,05 % supuso la inadmisión del recurso».

En el ejercicio 2017 no se ha considerado procedente presentar ningún recurso de amparo, bien por razones procesales, bien por no haberse apreciado violación de derecho fundamental, sin que haya sido preciso formular juicios de valoración sobre la «especial trascendencia constitucional» antes indicada.

Pueden destacarse en este ejercicio las seis solicitudes de interposición de recurso de amparo contra el Auto de 2 de noviembre de 2017 del Juzgado Central de Instrucción número 3, dictado en pieza separada de las Diligencias Previas de Procedimiento Abreviado número 82/2017, documento 768, que acordó la prisión provisional y sin fianza de D. [...], D. [...], D. [...], D. [...], Dª [...], Dª [...], D. [...] y D. [...]. Y, además, contra el Auto de la misma fecha, juzgado, procedimiento y pieza separada, documento 770, por el que se acordó la prisión provisional eludible mediante la prestación de fianza en metálico de 50.000 euros de D. [...].

En este asunto, el Defensor del Pueblo constató —en el momento de la recepción de las solicitudes de interposición— la falta del presupuesto procesal a que se refiere el artículo 44.1.a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: «Que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial».

4 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

El artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, obliga a que las administraciones contesten al Defensor del Pueblo sobre la información que precisa para sus actuaciones.

Pero la contestación ofrecida no es siempre inmediata y en algunos casos, incluso, aunque no sea lo más frecuente, no llega a producirse, tras haber sido reclamada en varias ocasiones. En estos supuestos, el artículo 18.2 de la mencionada Ley Orgánica 3/1981 faculta al Defensor del Pueblo para declarar al órgano o unidad administrativa concernida de «hostil o entorpecedora de sus funciones» y, además, ponerlo en conocimiento de las Cortes Generales, por medio de su inclusión en el presente informe anual o, en su caso, en un informe especial.

En el correspondiente capítulo del anexo de este informe se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que en el año 2017 no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo (Anexo D). Estas administraciones se han clasificado en dos apartados:

- administraciones consideradas entorpecedoras, por haber dificultado u obstaculizado la labor del Defensor del Pueblo sistemáticamente o de forma destacada en una investigación;
- administraciones que en uno o varios expedientes no han contestado a una solicitud de información después de habérseles requerido hasta en tres ocasiones.

Las características de cada uno de esos casos son distintas, tanto por la repercusión del incumplimiento, como por la insistencia en el mismo o por los recursos disponibles por parte de las propias administraciones.

Con el fin de que estas administraciones contesten a los requerimientos de esta institución, se han llevado a cabo gestiones para que las peticiones de información pendientes que estaban más atrasadas fueran contestadas.

La página web del Defensor del Pueblo incluye un apartado de administraciones entorpecedoras. Aparecen las administraciones que no han informado a la institución

después de haber sido requerida contestación en tres ocasiones. Se pueden localizar ahí las administraciones que se retrasan en contestar al Defensor del Pueblo de dos formas:

- por un listado en el que las administraciones están clasificadas por Administración general del estado, Administración autonómica, Administración local, Fiscalía General del Estado, otras entidades públicas, Poder Judicial y universidades;
- mediante un mapa en el que se pueden localizar geográficamente dichas administraciones entorpecedoras.

Las administraciones que aparecen reflejadas suelen ser ayuntamientos e incluso entidades locales menores. Se conocen las carencias y falta de medios materiales y humanos de los pequeños municipios y las dificultades que les puede plantear recopilar la información requerida; pero ello no les exime de la obligación de contestar al Defensor del Pueblo.

Expedientes sin contestar trasladados a la Fiscalía General del Estado

En el año 2017, en relación con la presunta actuación obstaculizadora de la actuación del Defensor del Pueblo por parte de los alcaldes presidentes de los ayuntamientos que se indican a continuación, se han dado traslado a la Fiscalía General del Estado de los antecedentes obrantes en la institución, para que, en su caso, ejerza las acciones oportunas y valore si es de aplicación el artículo 502.2 del Código Penal.

Estos ayuntamientos son los siguientes:

- Arganda del Rey (Madrid). Falta de respuesta a un ciudadano que solicita información sobre la tasa de alcantarillado.
- Barbastro (Huesca). Desacuerdo con un expediente sancionador de tráfico.
- Carboneras de Guadazaón (Cuenca). Molestias por ruidos y olores ocasionadas por animales.
- Colmenar de Oreja (Madrid). Sobre una licencia a una clínica veterinaria.
- Cudillero (Asturias). Restablecimiento del suministro de agua a una finca.
- Gilet (Valencia). Falta de respuesta y no reparación de los daños ocasionados en una fachada al colocar una señal de tráfico.
- Gondomar (Pontevedra). Desacuerdo de un ciudadano con un expediente sancionador de tráfico.

- Gozón (Asturias). Implantación de una zona de estacionamiento regulado.
- La Hermigua (Santa Cruz de Tenerife). Falta de contestación a las denuncias de unos asuntos urbanísticos.
- Matallana de Torío (León). Falta de resolución de una reclamación contra la calificación de parcelas como urbanas y la repercusión en el IBI.
- Mojácar (Almería). Modificación de las condiciones de contratación de los apartados postales.
- Noblejas (Toledo). Falta de contestación a las aclaraciones solicitadas tras el envío por el ayuntamiento al Defensor de informaciones sobre el reclamante que no concuerdan con lo manifestado por este documentalmente.
- Porto do Son (A Coruña). Contaminación de un manantial por aguas residuales.
- Reus (Tarragona). Falta de notificación de retirada de vehículo de vía pública.
- Salas (Asturias). El reclamante pone de manifiesto que el ayuntamiento no ha recuperado parte de una vía pública que ha ocupado un particular.
- Talavera de la Reina (Toledo). Falta de respuesta a un recurso contra liquidación del IBI.
- Tarifa (Cádiz). Falta de respuesta del ayuntamiento a un ciudadano.
- Vejer de la Frontera (Cádiz). Ausencia de respuesta sobre el acceso de animales a espacios públicos.
- Zalamea de la Serena (Badajoz). Problema de contratación pública.

También ha sido trasladado a la fiscalía:

- Colegio de Abogados de Guipúzcoa. Queja de un ciudadano por la actuación del abogado de oficio asignado por el colegio.

5 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

La actividad de protección y defensa de los derechos fundamentales ejercida por el Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, se ve fortalecida por la labor que ejerce como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) y como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH).

El Defensor del Pueblo es la Institución Nacional de Derechos Humanos de España. Fue acreditada como tal en el año 2000, con estatus «A», por el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (GANHRI). Ha mantenido esta misma categoría en todas las reacreditaciones. La categoría «A» es la que se otorga a las instituciones que cumplen de forma plena los Principios de París.

El cumplimiento pleno de los Principios de París implica que el Defensor del Pueblo tiene un mandato amplio, enunciado en el texto constitucional y en su ley orgánica de funcionamiento. En ambas normas se incluyen todos los requisitos requeridos: las funciones de promoción y de protección de los derechos humanos, con garantías de independencia en el nombramiento de sus miembros y en su actuación; los recursos suficientes para cumplir su mandato y ejercer sus funciones; la accesibilidad de las víctimas de las vulneraciones de derechos humanos; y las facultades para presentar, de oficio o a instancia de parte, informes, opiniones, recomendaciones, sugerencias y propuestas sobre cualquier cuestión relativa a la promoción y protección de los derechos humanos (normas legales y administrativas, anteproyectos y proyectos de ley, actuaciones administrativas, situación nacional en materia de derechos humanos, armonización del ordenamiento con los instrumentos internacionales de derechos humanos, etc.).

Esa cooperación con el sistema internacional implica, no solo estar al día de las resoluciones que sobre España dicten los órganos de los tratados, sino también velar por su cumplimiento por parte de las administraciones públicas.

El sistema de protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas otorga una especial importancia al papel de las INDH para la promoción y protección eficaz de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en la toma de una mayor conciencia de la población de esos derechos y libertades. Por ello, el Defensor del Pueblo tiene un

mandato específico para adoptar medidas de seguimiento de las conclusiones hechas por los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Conforme a los Principios de París, el Defensor del Pueblo debe ejercer un control permanente de la legislación vigente e informar sistemáticamente al Estado sobre los efectos de la legislación en materia de derechos humanos.

Además, todo ello viene confirmado por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Entre las responsabilidades que tiene la institución como INDH está la de cooperación con el sistema internacional de derechos humanos, con organismos regionales y supranacionales de protección y con instituciones homologas, al objeto de llevar a cabo tareas conjuntas de apoyo, intercambiar experiencias y buenas prácticas.

Para reforzar la actividad del Defensor del Pueblo en el ámbito internacional, el 21 de julio, ha sido designada una persona para que coordine y dirija las relaciones internacionales de la institución.

Finalmente, desde noviembre de 2017, la institución desempeña las funciones de la secretaría general técnica de la Federación Internacional de Ombudsman (FIO).

5.1 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Defensor del Pueblo, en su calidad de institución española para la promoción y protección de los derechos humanos, desarrolla relaciones de colaboración y asistencia técnica con las instituciones nacionales homólogas de otros estados y facilita de forma independiente el seguimiento que periódicamente realizan las organizaciones internacionales sobre la situación en España de los derechos humanos.

Cooperación internacional. Contribuciones escritas

Durante este año se contestaron a cuestionarios y solicitudes de información sobre el derecho a la vivienda, derechos de los niños, protección de las personas con discapacidad, papel de los parlamentos en la protección de los derechos humanos, racismo y xenofobia y discriminación de la mujer remitidas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos y Humanos y la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI).

También se han realizado las siguientes contribuciones escritas ante diferentes Comités de Naciones Unidas:

- lista de cuestiones previas del Defensor del Pueblo, en calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, a la presentación del séptimo informe periódico de España ante el Comité contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas;
- aportación del Defensor del Pueblo a la lista de preguntas que deben adoptarse sobre España en la 17 Sesión del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad;
- informe alternativo del Defensor del Pueblo sobre los derechos de los niños en España, ante el Comité de los Derechos de los Niños.

En el ámbito supranacional se ha contestado a varios cuestionarios remitidos por la Federación Iberoamericana de Ombudsman sobre el Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, que tenían por objetivo identificar las buenas prácticas y los desafíos que se pueden plantear en el futuro.

Cooperación internacional. Reuniones de trabajo

Se mantuvieron dos reuniones de trabajo con una delegación del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, con motivo de su visita a España, quien además realizó una visita conjunta con los integrantes del MNP al centro penitenciario de Soto del Real (Madrid).

Además se realizaron entrevistas con el Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) del Consejo de Europa, representantes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y con miembros de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

Se asistió a la presentación del Informe sobre los derechos fundamentales 2017, de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales. Además, manutuvieron entrevistas con una delegación de la Comisión Europea Schengen Evaluation Of Spain On Return Programme, para explicar la labor de supervisión de los procedimientos de repatriación por el Defensor del Pueblo.

Visitas y talleres de trabajo

El Defensor del Pueblo atiende las peticiones recibidas de instituciones extranjeras protectoras de derechos humanos que solicitan conocer la labor que se realiza. Se

organizan talleres y visitas de trabajo y visitas *ad hoc* para examinar cuestiones y problemas concretos y compartir buenas prácticas.

Se recibió a una delegación de la Comisión Anticorrupción e Integridad de Jordania; a una delegación del Ombudsman de Marruecos; a miembros del Ombudsman de Moldavia y del Consejo de Igualdad de ese país; a miembros del Comité Central de Control Disciplinario del Partido Comunista de China, y a una delegación de mujeres que han participado en el Programa Género MASAR, Seminario Especializado Preparatorio Derecho de Familia y Saharía, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

También se organizó una visita de trabajo con una delegación de la Comisión de Seguridad y Defensa del Parlamento de Túnez, para conocer el funcionamiento de la institución, especialmente en materia de seguridad y defensa; y otra con una delegación de técnicos de la Oficina del Ombudsman de Ucrania, organizada en el ámbito del proyecto conjunto UE/CoE sobre la aplicación del CEDH en Ucrania.

Asimismo, se participó en el proyecto europeo twinning (hermanamiento) con el Ombudsman de Azerbaiyán, desarrollado por Alemania y Polonia, y se recibió a los miembros participantes en el XV Curso para asesores jurídicos parlamentarios iberoamericanos y europeos.

5.2 REUNIONES INTERNACIONALES

Sistema de Naciones Unidas

En el marco de colaboración con el Sistema de Naciones Unidas, se asistió a la reunión anual de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), celebrada en Ginebra (Suiza), del 6 al 9 de marzo.

La reunión concluyó con la declaración «Alerta temprana, prevención de conflictos y restablecimiento de sociedades pacíficas: el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos». Se puede consultar la declaración en el siguiente enlace https://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/ENG_GANHRI2017_ClosingStatement.pdf

Se asistió a la sesión previa del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en la que se examinó el informe periódico presentado por España.

Finalmente, el defensor del pueblo (e.f.) asistió a la Asamblea General de la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), celebrada en Bruselas (Bélgica).

En esa asamblea se aprobó la declaración «Promover y proteger un entorno de derechos humanos sostenible en Europa mediante el fortalecimiento del espacio democrático y el estado de derecho» (http://ennhri.org/ENNHRI-General-Assembly-adopts-Statement-agrees-on-new-Strategic-Plan).

La Asamblea General también adoptó el nuevo Plan estratégico de ENNHRI para el período 2018-2021, cuyos objetivos principales incluyen el apoyo al establecimiento y acreditación de INDH en toda Europa, así como a las INDH amenazadas, para permitir una promoción y protección más efectiva de derechos humanos por INDH en Europa.

Consejo de Europa

El defensor del pueblo (e.f.), asistió al Seminario sobre Derechos Humanos y Terrorismo, organizado por el Consejo de Europa y el Defensor de los Derechos de Francia, llevado a cabo en Estrasburgo (Francia).

Unión Europea

Se intervino en la conferencia internacional sobre «Retornos de nacionales de terceros países y el estado de derecho», organizada con el apoyo del Fondo de Asilo, Migración e Integración, celebrada en Atenas (Grecia), para exponer cómo se realiza en la institución la supervisión de los vuelos de repatriación de extranjeros organizados por FRONTEX y llevados a cabo por el Cuerpo Nacional de Policía.

Red Europea de Defensores del Pueblo

La defensora del pueblo asistió a la Conferencia de la Red Europea de Defensores del Pueblo, organizada por la oficina del Defensor del Pueblo Europeo, celebrada en Bruselas (Bélgica).

La conferencia de este año trató el populismo, el *Brexit,* el gobierno abierto y nuevas políticas y desafíos para los defensores del pueblo. Se puede consultar el programa en el siguiente enlace:

http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/eno_conference_programme-june-es-2017.pdf

Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)

La defensora del pueblo participó en la jornada de inauguración del Seminario «¿Populismo? Regresión de los Derechos y el papel del Ombudsman», celebrado en Barcelona.

Durante su intervención, la defensora explicó que la Unión Europea es el ambicioso proyecto de constituir una comunidad civilizadora basada en los derechos humanos y la democracia representativa y advirtió de los peligros de los movimientos populistas.

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

El adjunto primero asistió a la Segunda Cumbre Iberoamericana sobre Migración y Derechos Humanos, celebrada en México.

El adjunto primero intervino en la Mesa 5: «Destino y Refugio, propuestas para la atención y defensa de las personas en contexto de migración y refugiados».

Se participó en el conversatorio «Instituciones de Ombudsman como Mecanismos Nacionales de Prevención», organizado por la FIO, PROFIO y la Oficina Regional de Asociación para la Prevención de la Tortura con sede en Panamá, donde expuso el funcionamiento del MNP español.

Asociación del Ombudsman del Mediterráneo (AOM)

Se representó a la institución del Defensor del Pueblo en la reunión del Comité Directivo de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM), que se celebró en Estambul (Turquía).

Además, miembros del grupo de trabajo sobre los derechos de los niños migrantes realizaron una visita de trabajo en la institución.

Esta reunión formaba parte del Plan de Acción Conjunta AOM / AOMF para 2017-2018, que incluye el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones miembros sobre los derechos de los niños (ítem 5 del plan de acción) a través de visitas de estudio en las instituciones homólogas miembros.

Durante la visita se examinó el enfoque del Defensor del Pueblo español hacia los menores solicitantes de asilo, niños víctimas de la trata y sobre la cuestión más específica de la determinación de la edad de los menores no acompañados.

5.3 VISITAS Y ENCUENTROS OFICIALES

Fueron recibidos en la institución los siguientes representantes de oficinas de ombudsman extranjeros:

- el defensor de los derechos de Francia;
- el defensor del pueblo de Colombia;
- el defensor adjunto de la provincia de Buenos Aires (Argentina), para conocer las actuaciones del Defensor del Pueblo sobre los derechos de los menores de edad;
- el director de relaciones internacionales del Ombudsman de los Países Bajos.
- el presidente del Comité Nacional para los Derechos Humanos de Qatar, acompañado del embajador de aquel país;
- el defensor del pueblo de Perú;
- una representante del Defensor del Pueblo de Albania, para la protección y promoción de los derechos del niño.

Además, se recibieron a las siguientes autoridades diplomáticas:

- el embajador de Colombia en España;
- un agregado político de la embajada de EE.UU en España, para hablar sobre migración;
- el ministro consejero de la embajada de España en Kenia.

La defensora del pueblo mantuvo una reunión con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como varias entrevistas con la representante de ACNUR en España, para tratar la situación de los refugiados en este país.

El defensor del pueblo (e.f.) realizó un viaje oficial a Portugal, durante el cual se entrevistó con el provedor de justiça de Portugal, el alto comisionado para las migraciones y la presidenta del Consejo Portugués para los Refugiados.

La defensora del pueblo se reunió con la esposa de un opositor venezolano encarcelado, ex alcalde mayor del Distrito Metropolitano de Caracas hasta 2015.

5.4 VISITAS A CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y DE AYUDA HUMANITARIA EN EL EXTRANJERO

Centros de protección de extranjeros

La defensora del pueblo viajó a Italia para visitar el Centro de Internamiento de Extranjeros de Ponte Galería, en Roma, y el centro de acogida de refugiados de Trapani. Estuvo acompañada por el Garante Nacional de Personas Privadas de Libertad de Italia (MNP) y por representantes de los defensores del pueblo francés y albanés, miembros de la Junta Directiva de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM).

El defensor del pueblo (e.f.) visitó el Centro Nacional de Apoyo a la Integración de Migrantes (CNAIM) en Lisboa y el Centro Portugués de Refugiados de Bobadela (Portugal).

Centros de asistencia

Visita de la defensora del pueblo y el adjunto primero al Hospital Español en Tánger (Marruecos).

Visita de la defensora del pueblo y el adjunto primero al centro de las Adoratrices, congregación cuya labor está centrada en programas de carácter social, casas de acogida y asistencia jurídica e inserción laboral, en Tánger (Marruecos).

Atención consular

Se supervisó la atención consular a ciudadanos españoles recluidos en centros penitenciarios de Perú.

6 TRANSPARENCIA

Aquí se hace referencia a la aplicación de la transparencia por parte del Defensor del Pueblo, ya que las quejas sobre la actuación de las administraciones públicas en esta materia se recogen en el capítulo 19 de la parte II de este informe.

Esta institución asumió el compromiso de implantar la transparencia, no solo en las acciones obligatorias, sino que voluntariamente las ha ido incrementado. Durante 2017 ha completado todos los contenidos que ha considerado significativos para el conocimiento general, más allá de los exigidos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno suscribió un convenio con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), en el seno del cual elaboró el Informe de Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Transparencia, presentado el 28 de marzo de 2017, en el que se aplica la Metodología de evaluación de seguimiento de la transparencia en la Administración (MESTA) y se valora a las instituciones de relevancia constitucional, entre las que se encuentra el Defensor del Pueblo.

El informe tiene por objeto el cumplimiento de la publicidad activa obligatoria y el avance de la transparencia de los ítems de publicidad voluntaria más demandados por las organizaciones más representativas de la sociedad civil.

En el resultado de la evaluación de cumplimiento obligatorio se asigna al Defensor del Pueblo una puntuación de 9,31 sobre 10. En los resultados de evaluación de la información voluntaria la puntuación es de 8,41, situándose en la segunda posición tras el Consejo General del Poder Judicial.

No existen obligaciones en el ámbito de acceso a la información para los órganos constitucionales, pero el Defensor del Pueblo, al igual que otras instituciones y organismos, ha establecido un sistema de información telemática en su página web, con formularios de ayuda.

Informe de gestión

II

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Consideraciones generales

La importancia de los contenidos de algunas cuestiones relativas al servicio público de la Justicia ha aconsejado este año trasladar ese epígrafe en el primer lugar del presente capítulo. Por un lado hay que destacar la intervención del Defensor del Pueblo para evitar la extradición a Turquía de dos periodistas detenidos en España. Su situación impulsó al defensor a actuar en el marco de sus competencias. El resultado de las gestiones realizadas, tal y como se refleja páginas más abajo, fue satisfactorio.

Por otro lado, se considera que debe llamarse la atención sobre la antigüedad de la legislación española en materia de testigos protegidos, que data de 1994. Se trata de una ley que cuenta con solo cuatro artículos y que carece de desarrollo reglamentario. La importancia de esta figura en la lucha contra formas especialmente graves de criminalidad y los problemas expuestos en una queja particularmente relevante confirman la conveniencia de reforzar este derecho.

Destacadas estas dos cuestiones, hay que recordar que el Defensor del Pueblo se ocupa de la Justicia como servicio público. La imposibilidad de conocer de asuntos sometidos al Poder Judicial, o ya resueltos por este, en virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, conducen a que sean aquellos aspectos relacionados con el buen funcionamiento del sistema judicial —sin entrar en los contenidos de las resoluciones judiciales— los que centren las tareas de la institución en este sector de la actividad pública.

Con todo, en el año 2017, 490 ciudadanos han presentado queja por discrepar de una resolución judicial (285) o por desacuerdo con un procedimiento judicial en trámite (205). Estas cifras son prácticamente idénticas a las del año anterior, en el que 497 ciudadanos presentaron queja por discrepancia (272) o por pendencia judicial del asunto (225). Se consolida así la fuerte reducción de este tipo de quejas con respecto a 2015, pues 700 ciudadanos habían presentado queja por estas razones en aquel año, reducción atribuible a un mejor conocimiento por parte de los ciudadanos de las competencias del Defensor del Pueblo en la materia, que se explican en la página web, a través de la cual se presentan actualmente la mayoría de las quejas, y que son indicadas justo en el momento en el que se va a rellenar el formulario correspondiente.

Según datos del Consejo General del Poder Judicial, contenidos en la *Memoria 2017* (con datos de 2016), en 2016 ingresaron en los tribunales de justicia 5.813.137 asuntos, lo que constituye una espectacular disminución con respecto a los 8.478.698

del año anterior. La razón no es una súbita disminución de la alta litigiosidad característica de la sociedad española (lo que hubiera significado un cambio sociológico de gran calado, derivando hacia la mediación u otros sistemas el mecanismo para la resolución de conflictos), sino determinadas reformas normativas aprobadas en 2015 —fundamentalmente la despenalización de las faltas y el hecho de que los atestados policiales sin autor conocido no se remitan ya al juzgado—, que han hecho descender bruscamente los asuntos ingresados en el orden jurisdiccional penal. Los 3.365.927 asuntos penales ingresados en 2016 son un 42 % menos que los 5.806.074 ingresados el año anterior.

Por otra parte, los 1.868.228 asuntos ingresados en la jurisdicción civil suponen un descenso del 9,9 % con respecto al año anterior (2.074.048). En la jurisdicción contencioso-administrativa, la entrada de asuntos se mantiene (196.157, una disminución del 1,3 %, frente a los 198.720 del año anterior) y en la jurisdicción laboral o social la disminución es mayor (382.579 asuntos frente a 399.592 del año anterior, una disminución del 4,3 %). Esta disminución en el orden social puede deberse a la mejora en la situación económica del país, pues no puede olvidarse que en lo peor de la crisis la entrada de asuntos en la jurisdicción social se acercó al medio millón.

En 2017 se han recibido 74 quejas sobre demoras judiciales en la jurisdicción civil (frente a las 79 del año anterior); 40 en la penal (frente a las 34 del año anterior); 4 en la contencioso-administrativa (frente a las 11 del año anterior); 10 en la social (12 el año anterior); y 3 en la mercantil (5 el año anterior). La cifra total asciende a 131, 10 menos que el año anterior, en que fue de 141, consolidándose la tendencia a la baja entonces apuntada.

Las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo permiten detectar importantes problemas de la Justicia, entendida, según se ha apuntado al principio, como servicio público. Debe destacarse, en primer lugar, el fracaso del Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo. Si bien se dictó con el propósito de reducir la previsible litigiosidad derivada de la anulación de esta cláusula en las hipotecas, el resultado no ha sido el esperado: el número de demandas judiciales superaba en diciembre de 2017 las 156.000, con la consiguiente sobrecarga de trabajo en los tribunales. Si el establecimiento de mecanismos extrajudiciales eficaces es presupuesto necesario para reducir la litigiosidad y, consecuentemente, las dilaciones indebidas que padecen los ciudadanos, es evidente que el real decreto-ley citado no ha conseguido el resultado que cabía esperar de un procedimiento creado, precisamente, para evitar que los ciudadanos tuvieran que acudir a los tribunales para obtener satisfacción en una cuestión sencilla desde el punto de vista jurídico pero muy importante para las economías familiares.

Las dilaciones conocidas por el Defensor del Pueblo denotan que, muchas veces, no se ha conseguido la justicia rápida que los ciudadanos demandan. No puede, por ejemplo, solicitarse una subasta judicial en febrero de 2016 y que no se haya celebrado en mayo de 2017; no puede dictarse una sentencia en octubre de 2017 y que el lanzamiento derivado de su ejecución se programe para septiembre de 2018; no puede presentarse una demanda mercantil en octubre de 2014 y que se señale vista para septiembre de 2019; no puede iniciarse una causa penal en 2010 y dictarse sentencia en abril de 2017; no puede presentarse una demanda de lo social en 2015 y estar previsto el dictado de la sentencia para finales de 2019. Todos estos ejemplos son casos reales y conocidos por el Defensor del Pueblo y de ellos se hablará con mayor detalle más adelante en este informe.

El Defensor del Pueblo ha formulado diversas **Recomendaciones** sobre problemas estructurales de juzgados concretos, siempre previo conocimiento de su situación exacta a través de los rigurosos informes que traslada al Defensor del Pueblo el Consejo General del Poder Judicial. Tanto este órgano constitucional como la Fiscalía General del Estado prestan una inestimable colaboración al Defensor del Pueblo para el mejor conocimiento de la situación en los órganos jurisdiccionales y el desarrollo de procedimientos individualizados en todos los órdenes jurisdiccionales.

Los fallos informáticos en la Administración de Justicia, que se repiten con demasiada frecuencia, causan problemas a ciudadanos y profesionales. La situación se agrava teniendo en cuenta la obligatoriedad de uso de estos sistemas frente a los tradicionales de presentación de escritos y la extraordinaria importancia del cumplimiento exacto de los plazos en derecho procesal. Es necesario reforzar las inversiones en informática judicial —competencia tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas— y garantizar la compatibilidad de los sistemas, con independencia de la titularidad de la competencia al respecto.

Con relación a los abogados, puede destacarse la aclaración interpretativa, en el marco de una actuación de oficio del Defensor del Pueblo, de la Disposición transitoria única de la Ley 34/2006, sobre el acceso a la profesión —de la que se hablará posteriormente— y el repunte del número de quejas recibidas sobre el funcionamiento del turno de oficio de abogados, que ha alcanzado la cifra de 56, frente a las 39 del año anterior. Con respecto al funcionamiento de los colegios (a los que se dirigen los ciudadanos cuando quieren quejarse de la actuación de un abogado; el abogado como tal, al ser un profesional privado, no entra en el ámbito competencial fiscalizable por el Defensor del Pueblo), se han recibido 51 quejas, el doble que el año anterior, en que fueron 26. Los colegios de abogados y el turno de oficio constituyen la vertiente de la abogacía como corporaciones de derecho público y como servicio público, y han de procurar la mejor atención posible a los ciudadanos para los que trabajan.

1.1 SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

Se incluyen en este apartado muy diversos asuntos relacionados con la Justicia, distintos a las dilaciones y a las cuestiones relativas a la planta judicial.

Protección de disidentes políticos

En el mes de agosto el Defensor del Pueblo abrió una investigación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Justicia y** ante la **Fiscalía General del Estado,** tras conocer que dos periodistas, uno de nacionalidad turca y sueca y otro de nacionalidad turca y alemana, habían sido detenidos, respectivamente, los días 3 y 19 de agosto, ambos sujetos a un proceso de extradición pasiva a solicitud de Turquía.

Esta decisión se adoptó para conocer la situación de esos procedimientos de extradición pasiva y la posición del Ministerio de Justicia al respecto, siempre con pleno respeto a las decisiones judiciales que se hubieran tomado o pudieran tomarse, aunque se subrayó la preocupación por la situación de los periodistas, dado que la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos fue suspendida hacía más de un año por el Estado turco y eran de público conocimiento las detenciones masivas de miles de personas en los últimos meses y, específicamente, las medidas represivas adoptadas contra periodistas, así como la destitución de cerca de 3.000 jueces y decenas de miles de funcionarios.

Se insistió en que estas circunstancias debían ponderarse tanto en la fase gubernativa previa a la decisión sobre la continuidad del procedimiento de extradición como, eventualmente, en la fase gubernativa posterior a una decisión de la Audiencia Nacional.

Finalmente, estas extradiciones no se van a producir, siendo conformes en este punto la posición del Gobierno y la del ministerio fiscal, lo que debe ser valorado muy positivamente por el Defensor del Pueblo (17015757).

Garantías de los testigos protegidos

El Defensor del Pueblo quiere llamar la atención sobre los problemas prácticos que padecen los testigos protegidos y la importancia de esta figura para la persecución de delitos graves y complejos. Sería conveniente —teniendo en cuenta que la Ley Orgánica 19/1994 es muy breve y ya antigua— abrir la reflexión sobre la conveniencia de su reforma o sustitución, considerando las experiencias acumuladas en la materia que, por razones obvias, no acostumbran a ser un motivo de queja frecuente.

Se recibió un escrito relativo a una testigo que denunció a una organización de trata de seres humanos y que tuvo la consideración de testigo protegido a efectos de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.

Al revelarse la identidad de la afectada durante la celebración del juicio, recibió una nueva identidad en una comisaría de la Policía Nacional, y cambió de ciudad de residencia. La testigo protegida afirmaba que al tener una nueva identidad, todo su pasado había desaparecido, no disponiendo de ningún documento necesario para llevar a cabo una vida normal, pues no poseía, por ejemplo, una partida de nacimiento con su nueva identidad, ni información de algún organismo público de cómo proceder en lo sucesivo.

La parquedad en la regulación de la ley citada conlleva que el testigo protegido, según afirmaba la compareciente, no hubiera percibido ningún tipo de remuneración o contraprestación por su cooperación con la Administración de Justicia en la desarticulación de la organización criminal de la que fue víctima de trata, pese a lo dispuesto en el artículo 3.2 de la ley de referencia.

Admitida la queja ante la **Dirección General de la Policía**, en el informe remitido se indicó que desde el juzgado del lugar donde residía inicialmente la persona afectada se determinó que el juez titular del Registro Civil de la ciudad donde pasó a residir posteriormente fuese el encargado de librar dicha partida de nacimiento, a quien se le envió copia del auto donde se declaraba a la interesada como testigo protegida por parte del letrado de la Administración de Justicia del mencionado juzgado.

Al considerar esta institución la situación en la que se encontraba la interesada y que ningún organismo era capaz de dar respuesta a los problemas planteados, como obtener un certificado de nacimiento conforme a sus nuevos datos de filiación, que, al parecer, no se le había expedido a esa fecha, se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado**, desde la que se informó que, ante el problema en la documentación de los testigos protegidos, a los que solo se facilita el DNI, se había dado cuenta al fiscal de sala encargado de trata de seres humanos y extranjeros, por si fuera pertinente instar de la Dirección General de Registros y Notariado una circular o las modificaciones legislativas oportunas, dada la laguna legal que suscita este caso.

Por lo anterior, se solicitó la colaboración de la **Secretaría de Estado de Justicia** que dio traslado de un informe de la **Dirección General de Registros y Notariado,** del siguiente tenor: «La legislación del Registro Civil prevé el cambio de nombre y apellidos de los españoles. En efecto, los artículos 58 de la Ley del Registro Civil y 208 del Reglamento del Registro Civil prevén que en caso de que el solicitante de la autorización del cambio de nombre y/o apellidos sea objeto de violencia de género y en cualquier otro

supuesto en que la urgencia de la situación así lo requiriera podrá accederse al cambio por Orden del Ministerio de Justicia, en los términos fijados por el reglamento. En estos casos, para salvaguardar la identidad del interesado, se ordena la práctica de una inscripción ficticia no referenciada con la antigua y solo relacionada a través del título registral que fundamenta el nuevo asiento y el cancelado, que deberá ser debidamente custodiado por el juez encargado como archivo reservado, personal y secreto. A continuación se expediría el correspondiente certificado de nacimiento.

»Lo anterior requiere la tramitación de un expediente en el registro civil del domicilio a solicitud del interesado/a cuya resolución es competencia del Ministerio de Justicia y por delegación de la Dirección General de los Registros y del Notariado y en el que debe quedar acreditado, a través de los correspondientes informes emitidos por quién corresponda, que concurren las circunstancias que justifican este tipo de cambios.

»Por otra parte ha de indicarse que del contenido del escrito remitido no queda claro si la testigo protegida ostenta la nacionalidad española o no. A este respecto ha de señalarse que los órganos españoles carecen de competencia para cambiar el nombre y/o apellidos de un extranjero pues según establecen los artículos 9.1 del Código Civil y 219 del Reglamento del Registro Civil, el nombre y apellidos de los ciudadanos extranjeros se rigen por su ley nacional. Tampoco se clarifica si se tramitó alguna solicitud en el Registro Civil de (...) ni su resultado» (16002472).

Interés superior del menor. Pena de arresto domiciliario

Al conocerse, a través de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Vallecas, que un menor de tres años se encontraba junto a sus padres en un domicilio, cumpliendo estos la pena de arresto domiciliario de 45 días subsidiario al impago de una multa penal de 270 euros a cada uno de los progenitores, se incoó una actuación de oficio con la **Fiscalía General del Estado** para saber si se habían adoptado todas las medidas necesarias para garantizar la preservación del interés superior del menor en este caso, que conlleva necesariamente, no solo que se mantenga en compañía de sus padres, sino también que pueda asistir a la guardería con normalidad, salir del domicilio, etc. Así como, si se podría instar por el ministerio fiscal alguna medida adicional, como por ejemplo, permitir un horario restringido de salidas del domicilio de sus padres junto al niño, siempre en su beneficio, sin que ello fuese considerado quebrantamiento de condena.

La fiscalía informó de que la situación del menor podía ser solventada mediante una simple solicitud dirigida al juzgado, informándole de la necesidad de atender al menor, proponiendo el cumplimiento del arresto sustitutorio de forma sucesiva y no

simultánea de ambos progenitores, precisamente para prestar la atención necesaria al menor (17005926).

Exposición mediática del menor

Es constante la preocupación del Defensor del Pueblo para que en todo momento esté garantizado el superior interés del menor, máxime cuando se puede ver afectado por procesos judiciales que le incumben directamente. En el estudio sobre *La escucha del menor víctima o testigo* (2015), elaborado por esta institución, se resalta la necesidad de la preservación de la intimidad de los menores envueltos en determinados procesos judiciales como víctimas o testigos. En el estudio se recoge una **Recomendación** dirigida a la **Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia** para fomentar la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada en orden a preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima.

Este es el caso de una menor de 11 años, aquejada, al parecer, de una enfermedad y cuyo progenitor se encontraba en prisión por orden judicial. Al margen de las circunstancias que concurren, y de las acusaciones que pesan sobre sus padres por la posible comisión de diversos delitos de estafa en donativos recibidos para su tratamiento médico, asunto investigado por el Juzgado de Instrucción número 1 de La Seu d'Urgell (Lleida), era preocupante el tratamiento que algunos medios informativos estaban dando a este caso. Se trata de una menor víctima de un delito, y de la cual se publican datos privados e íntimos de su historial médico y de su vida privada, que deberían estar protegidos y amparados por el secreto profesional.

Por ello, se inició una actuación de oficio con la **Fiscalía General del Estado,** solicitando que, con carácter urgente, se instase del juez competente las medidas necesarias para preservar la intimidad y demás derechos fundamentales de la menor.

El ministerio fiscal informó que, a la fecha de recepción del escrito de esta institución, ya había intervenido ante el juzgado en el sentido propuesto por el Defensor del Pueblo, además de haber intervenido en la toma de decisiones relativas a la menor, intentando salvaguardar su imagen y sus datos de las intromisiones que venían realizando algunos medios de comunicación.

Es de lamentar que en casos como este los medios de comunicación se dediquen a apostarse en la puerta de domicilios, con permanente presencia de medios audiovisuales y de prensa gráfica que proceden a filmar cualquier aparición de un menor entrando y saliendo, afectando a su vida diaria y a su estabilidad emocional (16017226).

Restitución de inmuebles ocupados

Esta institución inició en diciembre de 2016 una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Seguridad y** ante la **Fiscalía General del Estado** por el problema del aumento de la ocupación ilegal de inmuebles en España, que daba lugar al aumento de quejas de ciudadanos, tanto de propietarios que se ven desposeídos de su propiedad, como de los residentes en inmuebles que deben cohabitar con ocupantes ilegales.

Estas quejas ponían de relieve la insuficiencia del marco jurídico actualmente en vigor para hacer frente a este tipo de prácticas ilegales.

En el informe remitido por la **Secretaría de Estado de Seguridad** se aportaban datos estadísticos proporcionados por el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) de los delitos de ocupaciones de inmuebles, en datos anuales y por territorios, así como datos de la infracción administrativa de ocupación de inmuebles. Asimismo, se informaba sobre determinadas actuaciones emprendidas para abordar esta problemática desde el Ministerio del Interior, como es la creación de la Oficina de Seguimiento de Viviendas Ocupadas, la figura de un Coordinador Provincial de Seguimiento de Viviendas Ocupadas y el establecimiento de una línea 900 y una dirección de correo electrónico para que los ciudadanos comuniquen las ocupaciones de las que tengan conocimiento.

En el informe se mencionaban también otros aspectos nada desdeñables como son, entre otros, el hecho de que la Justicia considere en muchos casos que estos asuntos deben dirimirse en el orden civil y no en el penal, en aplicación del principio de mínima intervención penal, y con más frecuencia de la deseada que se absuelva al ocupante ilegal acudiendo a la aplicación de la eximente del estado de necesidad. Y se concluía que es necesario realizar una modificación de la actual regulación legal comprendiendo medidas tales como:

- la reorientación y adaptación del tipo penal de usurpación a la situación actual;
- la previsión de un procedimiento o juicio rápido o inmediato que agilice el tiempo de los litigios derivados de dicha problemática;
- modificaciones legislativas que refuercen y posibiliten la adopción de medidas tendentes al desalojo de inmuebles desde el primer momento de apreciación de indicios de infracción penal.

Por su parte, **la Fiscalía General del Estado** destacaba en su informe que el artículo 245 del Código Penal no da respuesta a las diversas tipologías de los delitos de usurpación de un bien inmueble y, además, valoraba la posibilidad de promover una reforma legislativa que permita de forma expresa la adopción de esta medida cautelar restituyendo el inmueble a su legítimo titular.

A la vista del contenido de esos informes se consideró oportuno formular al Ministerio de Justicia las siguientes **Recomendaciones**:

1. Tomar en consideración las conclusiones de la Fiscalía General del Estado en el informe elaborado con relación al marco normativo que regula el delito de usurpación de inmuebles del artículo 245 del Código Penal, de tal forma que se dé respuesta a la existencia de las diversas tipologías de los delitos de usurpación de un bien inmueble.
2. Prever los cauces adecuados para la adopción de medidas de carácter cautelar que restituyan al titular del inmueble la posesión y disfrute urgente del mismo, mediante la tramitación de un procedimiento judicial rápido.

Las **Recomendaciones** fueron rechazadas, al informar el **Ministerio de Justicia** que en la actualidad no había en marcha una iniciativa puntual de reforma en el sentido recomendado, pero que no se descartaba que en una eventual reforma del Código Penal se aproveche la ocasión para mejorar en su caso el tratamiento del delito de usurpación regulado en el artículo 245, y otras medidas especiales que sirvan de ayuda a los perjudicados y víctimas de este delito (16012784).

Acceso a los juzgados de A Coruña

En 2016 también se inició una queja de oficio con la **Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia**, al haber tenido conocimiento de que funcionarios del Servicio de Atención al Ciudadano de los juzgados de la Junta de Galicia elevaron queja ante la falta de control en el acceso a esas dependencias, ya que los usuarios no pasaban ni por el arco de seguridad ni por el escáner.

Según la información recibida, la Administración se negaba a instalarlo, y en su lugar se había colocado un botón antipánico en las mesas de las salas de visita, que alerta a los vigilantes de la entrada en caso de ser necesaria su presencia. Los funcionarios reclamaban que el acceso a las oficinas se realizase por la zona de control vigilada, por la que ninguna de las personas que van a esas dependencias es desviada.

Por otro lado, las instalaciones anexas a la Audiencia Provincial, que albergan varios juzgados de primera instancia y sala de vistas de lo social, tampoco tendrían ningún tipo de protección, ni siquiera vigilantes en la entrada.

Por último, aunque existe un convenio con el Ministerio de Interior, que cifra en 14 los vigilantes del Cuerpo Nacional de Policía que prestan servicio en la Unidad de Vigilancia de Edificios Judiciales, entonces solo eran 10 los policías adscritos a este servicio.

En enero de 2017 se recomendó que se adoptaran las medidas oportunas a fin de que los ciudadanos que se dirijan al Servicio de Atención al Ciudadano de los juzgados de A Coruña deban pasar obligatoriamente por un control de acceso, a fin de proporcionar la debida seguridad a los funcionarios que prestan el servicio. La Recomendación fue aceptada por el **Gobierno de la Junta de Galicia** (16008889).

Certificados de actos de última voluntad

Un ciudadano comparecía el 25 de enero de 2017 para exponer que, con fecha 16 de diciembre de 2016, solicitó al **Ministerio de Justicia** un certificado de actos de última voluntad de su madre, fallecida el 4 del mismo mes, sin que pese al tiempo transcurrido hubiera recibido respuesta. El interesado tuvo que personarse en la Oficina Central de Atención al Ciudadano del ministerio en Madrid, y tras una espera de más de dos horas a la intemperie en el mes de enero, en una cola de numerosas personas, tuvo que marcharse sin haber conseguido información sobre el estado de su solicitud. El número de fax que se proporciona tampoco es un medio de comunicación con ese departamento, estimando deficiente el sistema de atención al ciudadano para la obtención de una simple certificación solicitada hacía dos meses.

Acerca de esta queja, la Secretaría de Estado de Justicia informó que en ese momento el Registro de Última Voluntad no cumplía el plazo legalmente establecido, debido a que la demanda ciudadana desbordaba la disponibilidad en medios humanos y materiales para poder atender al ciudadano con la rapidez deseada. Asimismo, el informe indicaba que se comprendía la contrariedad del compareciente y se lamentaban los inconvenientes que este retraso pueda causar a los ciudadanos, pero que sin embargo se estaban realizando los esfuerzos para regularizar la marcha de los expedientes.

Visto el informe, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Justicia** para que se adoptasen las medidas de subsanación necesarias del procedimiento de expedición de los certificados de actos de última voluntad que acorten sustancialmente los plazos actualmente existentes en el Registro de Actos de Última Voluntad con el fin de cumplir los compromisos de calidad establecidos y garantizar a los ciudadanos la obtención de este documento administrativo en un plazo razonable de tiempo.

Dicha **Recomendación** se dio por aceptada, a la vista de la respuesta en la que se indicaba que, por parte de la **Dirección General de los Registros y del Notariado,** se están adoptando todas las medidas tendentes a paliar las deficiencias señaladas, para lo cual se han concedido nuevas productividades a funcionarios para acometer esta mayor carga de trabajo, con la finalidad de que estos se dediquen con exclusividad a

emitir certificados. Por otro lado, se está gestionando la oferta de las plazas vacantes y en el próximo concurso general se convocan más plazas.

Con relación a la dilación excesiva a la que se refería la queja concreta, se indicaba que en la carta de servicios figura la expedición de certificados de actos de última voluntad y de seguros de cobertura de fallecimiento, y se informaba de que el 99 % de los certificados solicitados presencialmente se emiten al momento. El plazo que la Administración tiene para dicha expedición es de diez días hábiles para los certificados de actos de última voluntad y de siete días hábiles para los certificados de contratos de seguros. Pero, en el caso planteado por el interesado la solicitud, se realizó por correo ordinario y no presencialmente, coincidiendo con un período excepcional de festividades navideñas inhábiles (17001536).

Puntos de encuentro familiar

Tras iniciar una actuación con el **Instituto Madrileño de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid,** se tuvo conocimiento de que los recursos con los que actualmente cuenta la Comunidad de Madrid para atender a las familias que precisan de un punto de encuentro familiar son insuficientes.

En concreto, se informó a esta institución de que 411 familias estaban siendo atendidas entre los tres recursos (126 en el Centro de Apoyo y Encuentro Familiar de Móstoles, 114 en el de Majadahonda-Las Rozas y 171 en Madrid), existiendo una lista de espera de 28 familias pendientes. Esta cifra se habría incrementado posteriormente haciendo necesario reactivar el Punto de Encuentro Familiar de Parla (que llevaba un año sin funcionar).

Por ello, se efectuó una **Recomendación** a la citada Administración a fin de que se adoptaran las medidas oportunas para aumentar el número de recursos disponibles en la Comunidad de Madrid, y poder dar servicio a todas las familias que precisan de un punto de encuentro para poder ejercer un régimen de visitas.

Dicha **Recomendación** ha sido aceptada mediante el incremento de la dotación presupuestaria en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2017. No obstante, el Defensor del Pueblo estará atento a las quejas que se pudieran seguir recibiendo, pues considera los puntos de encuentro un servicio público fundamental que debe ser reforzado (14024365).

Equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia

En el informe correspondiente al ejercicio 2016 se dio cuenta de la necesidad de establecer un protocolo de actuación de los equipos psicosociales que brindaría la posibilidad de impugnar la pericia en sede judicial con base en unos criterios objetivos y daría más confianza a los usuarios del servicio.

Durante el año 2017, la **Secretaría de Estado de Justicia** asumió la **Recomendación** del Defensor del Pueblo con relación a la incorporación al grupo de trabajo de representantes de las comunidades autónomas con competencia en materia de justicia, para tratar de armonizar en la medida de lo posible la actuación de los equipos en todo el territorio nacional.

Por otra parte, **el Ministerio de Justicia** comunicó a esta institución que se está trabajando, con el asesoramiento del Consejo Médico Forense, en la reforma del Real Decreto 386/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los institutos de medicina legal, para, entre otras cosas, regular la integración de los equipos psicosociales, su estructura, las personas que deben integrarlos, y el procedimiento a seguir a la hora de elaborar los informes (15013705).

Fallos informáticos en la Administración de Justicia

Ante el importante incidente de seguridad acaecido en el sistema LexNET el 27 de julio de 2017, se inició una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Justicia** y ante **el Consejo General del Poder Judicial.**

En el informe remitido por la secretaría de Estado se reconoció la incidencia y se señaló que el mismo 27 de julio, tras el análisis de la solución técnica para solventar el problema, finalizó el despliegue de la versión corregida de LexNET y se reactivó el servicio.

Con motivo de la citada actuación, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de las distintas medidas adoptadas por el Ministerio de Justicia para reforzar el mantenimiento y la mejora de las medidas de seguridad, como la puesta en marcha de una oficina de seguridad informática y el refuerzo de la seguridad de las comunicaciones ante posibles intrusiones, además de la implementación de importantes medidas técnicas.

Durante el año 2017 se han continuado impulsando los servicios de consultoría especializada en seguridad y se han incorporado planes de acción concretos para la optimización de las infraestructuras tecnológicas de sistemas y comunicaciones.

Está prevista la puesta en marcha de un centro de operaciones de seguridad para mejorar las capacidades de vigilancia y detección de incidentes en los sistemas del Ministerio de Justicia y la creación de un departamento de pruebas específico de seguridad que forme parte de los procesos normalizados conducentes a la puesta en marcha de los nuevos desarrollos.

Se señaló que las medidas de tipo organizativo aplicables en caso de no poderse presentar escritos por vía electrónica, se recogen en lo establecido en el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET, que en su artículo 12.2 establece que cuando la presentación de escritos y documentos dentro de plazo por los medios electrónicos no sea posible por interrupción no planificada del servicio de comunicaciones electrónicas, el remitente podrá proceder en este caso a su presentación de forma no electrónica en el órgano u oficina judicial correspondiente.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial remitió informe en el que se dio traslado de la reunión de carácter extraordinario que se llevó a cabo el día 28 de julio de 2017, y en la cual se adoptó un acuerdo a fin de abrir un período de diligencias informativas para clarificar los hechos y determinar si se había producido o no una violación de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal.

Desde el inicio del incidente, y dentro de los parámetros de actuación entre autoridades de control en materia de Protección de Datos Personales previstos en el convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y la Agencia Española de Protección de Datos suscrito el 6 de julio de 2017, ambas instituciones han cooperado en la tramitación del expediente abierto al efecto.

Así, el día 9 de octubre de 2017, el Consejo General del Poder Judicial realizó, conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, una visita de inspección en la sede de la Subdirección General de Nuevas Tecnologías del Ministerio de Justicia. Esta actuación continúa abierta para constatar el resultado final de la investigación realizada por el Consejo General del Poder Judicial y la Agencia Española de Protección de Datos, que podría conducir a sanciones y/o medidas correctoras (17014988).

Se inició otra actuación con la **Dirección General de Justicia de la Junta de Galicia**, con relación al funcionamiento del sistema de notificaciones LexNET, en los juzgados de Ourense, y en concreto con relación a una incidencia ocurrida el pasado 10 de marzo del 2017.

En el año 2009, la Comunidad Autónoma de Galicia firmó con el Ministerio de Justicia un convenio de cooperación tecnológica que permitió la implantación de la plataforma de telecomunicaciones LexNET en ese territorio.

Finalmente la incidencia fue resuelta y quedó solventada tras las tareas de mantenimiento que concluyeron el día 13 de marzo con la sustitución de la infraestructura tecnológica de la plataforma LexNET (17006744).

Se inició, asimismo, otra actuación con la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno Comunidad de Madrid,** tras conocer la situación en la que se encontraban los juzgados de la Comunidad de Madrid como consecuencia de la caída del sistema informático de gestión procesal. En el informe recibido se ponía de manifiesto que durante el pasado mes de marzo se detectaron problemas de lentitud y un deficiente funcionamiento del Sistema de Gestión Procesal, que provocaron inconvenientes puntuales en las oficinas de Registro y Reparto.

Estas incidencias se debieron, por un lado a la migración de la base de datos en todos los sistemas de justicia, y por otro al incremento de usuarios y consecuentemente a un uso más intensivo del mismo. Los equipos técnicos trabajaron en la optimización de los sistemas e infraestructuras para conseguir la mejora de rendimiento, y finalmente se recuperó la normalidad en todos los juzgados (17004110).

Tras otra actuación iniciada de oficio con la **Secretaría de Estado de Justicia**, tras diversas incidencias informáticas producidas en los Juzgados de Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Murcia, Islas Baleares, Ceuta y Melilla, se tuvo conocimiento del Proyecto de Estabilización, que se encuentra englobado dentro del Plan de Acción Tecnológica de 2017, y cuya finalidad es dar estabilidad tecnológica a las sedes judiciales.

El proyecto recoge una serie de actuaciones cuyos objetivos son mejorar el nivel de calidad en los servicios tecnológicos prestados a la Administración de Justicia, mejorar la experiencia de los usuarios en la utilización de las herramientas tecnológicas, así como realizar actuaciones que garanticen la correcta provisión del servicio para mejorar la estabilidad, capacidad y seguridad de los sistemas (17006738).

Los problemas informáticos en la Administración de Justicia parecen ser recurrentes. En este ejercicio se ha actuado con relación a otro incidente acaecido el 24 de enero de 2017, relativo al fallo del programa informático ARCONTE, que permite grabar los juicios en los Juzgados de Castellón; se inició otra actuación con la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana**; se ha solicitado información asimismo a la **Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias** con relación a diversos fallos informáticos que

afectan a los Juzgados de Arrecife, Lanzarote; y se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Justicia** a fin de que se adoptaran las medidas oportunas para evitar, en la medida de lo posible, que volvieran a producirse dichos fallos técnicos en las grabaciones de los juicios y en el sistema informático actualizando los dispositivos o medios telemáticos con los que cuentan los juzgados de Ibiza.

Parece necesario mejorar sustancialmente la informática judicial para que profesionales y usuarios no vuelvan a tener estos problemas de funcionamiento, particularmente perjudiciales desde que es obligatorio el uso de estas tecnologías (17006745, 17006749 y 16013927).

1.2 DILACIONES INDEBIDAS

Una justicia que no es ágil no es justicia, por eso la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, por unanimidad de todos los grupos parlamentarios, el día 16 de abril de 2002, dedica uno de sus apartados a «Una justicia ágil y tecnológicamente avanzada» y reconoce en el punto 19 que el ciudadano tiene derecho a una tramitación ágil de los asuntos que le afecten, que deberán resolverse dentro del plazo legal, y a conocer, en su caso, el motivo concreto del retraso.

El artículo 24.2 de la Constitución española obliga a todos a hacer realidad un proceso sin dilaciones indebidas.

Los informes del **Consejo General del Poder Judicial,** en respuesta a las actuaciones que se siguen desde el Defensor del Pueblo por dilaciones en la tramitación y resolución de procedimientos judiciales, finalizan en múltiples ocasiones con una apostilla en la que se indica que es cierto que la demora en algunos trámites excede, sin duda, las legítimas expectativas de los ciudadanos ante la justicia, pero desgraciadamente esta situación —añade el Consejo General— no puede considerarse injustificada ni arbitraria por el alto volumen de trabajo del órgano u órganos judiciales de referencia.

Civiles

Las reclamaciones de clientes de entidades financieras perjudicados por las cláusulas suelo de las hipotecas, cuya nulidad ha sido declarada en sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo, fueron turnadas inicialmente, por razón de la materia, a juzgados de lo mercantil, que muy pronto vieron sobredimensionada su carga de trabajo.

Ello ha dado lugar a que el Defensor del Pueblo inicie una actuación de oficio, que se trata específicamente en el apartado 1.3 (Medios personales y materiales de los órganos judiciales) de este informe anual.

Igual que en otros órdenes jurisdiccionales, en el orden civil la sobrecarga de trabajo es la causa de las dilaciones que se producen en la tramitación y resolución de los asuntos y que, a su vez, fundamenta las quejas que los ciudadanos formulan a esta institución, como las que a continuación se exponen.

El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Molina de Segura (Murcia) conocía de un procedimiento de ejecución hipotecaria de 2014 y el interesado indicaba que, en febrero de 2016, se cursó solicitud de subasta judicial que hasta la fecha de presentar la queja, mayo de 2017, todavía no se había acordado.

Se informó que dicho juzgado había tenido una entrada de asuntos civiles de un 314 % del indicador en 2016 y de un 259 % en el primer trimestre de 2017, por lo que se trataba de un órgano cuya carga de trabajo estaba muy por encima de los módulos aprobados por el Consejo General del Poder Judicial. Además, a lo largo del año 2017 ha habido una serie de bajas por enfermedad de varios funcionarios, produciéndose el nombramiento de interinos casi dos meses después de que las bajas se produjeran. Ante tal situación, en ningún caso se puede atribuir a ningún tipo de actuación irregular por parte de los responsables del órgano judicial, sino a la situación de sobrecarga estructural que padece.

A tenor de esos datos, esta institución consideró necesario trasladar a la **Secretaría de Estado de Justicia** la información remitida por el Consejo General del Poder Judicial, y ha formulado una **Recomendación** para que adopte las medidas de apoyo y refuerzo necesarias para paliar la situación que en la actualidad soporta el mencionado juzgado de Molina de Segura.

Al cierre de este informe anual se está a la espera de recibir respuesta de si se acepta o no la referida Recomendación (17010364).

El Defensor del Pueblo recomendó a la **Secretaría de Estado de Justicia** el aumento de planta del Partido Judicial de Sabadell (Barcelona), mediante la creación de un nuevo juzgado de primera instancia especializado en derecho de familia. Por Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de 93 juzgados y plazas judiciales, se han creado los juzgados de primera instancia números 9 y 10 de Sabadell (17007583).

En otra queja se exponía la preocupación del interesado en un juicio verbal del Juzgado de Primera Instancia número 6 de Illescas (Toledo), en el que estaba previsto su celebración para el día 19 de febrero de 2018.

El Consejo General del Poder Judicial informó de la elevadísima carga de trabajo de los juzgados de Illescas, que alcanzaba el 258 % del indicador aplicable en el orden civil, y de las actuaciones del Ministerio de Justicia para tratar de paliar la situación, que se concretaban en la dotación de hasta siete funcionarios de refuerzo en las plantillas de los juzgados de Illescas y que se halla programada, a la espera de diálogo y aprobación por el Ministerio de Hacienda, la creación de otro juzgado en la localidad. Asimismo, por Orden Ministerial 415/2017, de 27 de abril, que regula la estructura de la Oficina Judicial, se había incluido Illescas en el Modelo II, lo que supondrá la organización de un Servicio Común Procesal General.

El expediente se dio por concluido, al comprobar que también por Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de 93 juzgados y plazas judiciales, se creó el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Illescas (17002545).

Ahora bien, la creación de ese juzgado no va a paliar todos los problemas que padece el Partido Judicial de Illescas, como se puede comprobar en la queja del propietario de un piso que se lamentaba de que el mencionado Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Illescas dictó decreto en un procedimiento judicial de desahucio, acordando el lanzamiento para el día 24 de septiembre de 2018, sin que se valorara que el inquilino no pagaba el alquiler desde enero de 2016 y estaba destrozando el piso. En las actuaciones que se siguen en este expediente, que continúa en trámite, se ha informado de que no se advierte la existencia de irregularidad alguna en la actuación de este juzgado, toda vez que la tramitación se ha realizado en plazos razonables, habiéndose dictado sentencia el 26 de octubre de 2017, y que está pendiente de ejecución por la Agrupación de Juzgados de Paz número 36 de Seseña, cuyo lanzamiento, efectivamente, se ha señalado para el 24 de septiembre de 2018, dada la elevada carga de trabajo que soporta dicha agrupación, que podría encontrar solución con la creación de un Servicio Común Procesal en los juzgados de Illescas o incrementando el personal de la citada agrupación (17012073).

El decano del Colegio de Abogados de Cartagena (Murcia) ha acudido a esta institución por los retrasos existentes en los procedimientos judiciales que tramita el Juzgado de Primera Instancia número 6 de Cartagena, que tiene atribuidas las funciones de juzgado de familia desde su creación. Según afirma, la forma en la que se viene articulando la agenda judicial de señalamientos está provocando demoras más allá de lo razonable, no solo en los procedimientos de familia, en los que al existir menores implicados estos retrasos causan mayor perjuicio, sino asimismo en los procesos sobre la capacidad de las personas, en los cuales dada la mora procesal, el presunto incapaz, fallece. A lo anterior, añadía la saturación del equipo psicosocial del juzgado, integrado por dos psicólogas y una trabajadora social, que no daban abasto en la realización de los dictámenes e informes periciales, y la existencia de un solo miembro del ministerio fiscal,

que además debe intervenir en otros procesos ante otros órganos judiciales, incluida la Audiencia Provincial de Murcia. Esta queja está a la espera del informe solicitado al **Consejo General del Poder Judicial** (17024220).

No siempre es imputable al órgano judicial la causa de las dilaciones en la tramitación de un procedimiento.

Efectivamente, en la queja presentada a causa del retraso que se estaba produciendo en la tramitación de un juicio verbal en el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Vigo (Pontevedra), se pudo constatar, según comunicó el **Consejo General del Poder Judicial**, que de la tramitación procesal detallada en el informe remitido por los responsables del órgano, no se evidenciaba ningún retraso imputable al mismo, ya que se habían dictado las resoluciones oportunas (más de 23 actuaciones del órgano judicial) para la debida tramitación del asunto, en plazos absolutamente razonables, existiendo un único período en el que el procedimiento había sufrido una paralización, como era el habido del 23 de septiembre de 2016 al 6 de febrero de 2017, sin que ello fuera imputable al órgano judicial, sino a la falta de la realización de las gestiones necesarias entre las partes, incluida la demandante (promotora de la queja), y el perito, para que el mismo pudiera visitar las tres viviendas de las partes litigantes (la de la demandante y la de los dos demandados) y emitir el correspondiente informe, a fin de poder celebrar el acto de la vista, la cual se encontraba señalada para el próximo 24 de mayo (17002582).

Asimismo, en otro caso se exponían las dilaciones que se estaban produciendo en la ejecución de títulos judiciales del Juzgado de Primera Instancia número 73 de Madrid, pues el compareciente manifestaba que había solicitado en diversas ocasiones el embargo de las cuentas bancarias de la comunidad de propietarios condenada, al objeto de que pudiera ser cobrada la deuda acumulada, sin que, al día de formular la queja, se hubieran percibido las cantidades que adeudaban. Llevada a cabo la oportuna averiguación con el **Consejo General del Poder Judicial,** se informó de que el procedimiento se inició el 18 de julio de 2016, fecha en la que se dictó el auto acordando orden general de ejecución y decreto de medidas ejecutivas, sin resultado, a pesar del embargo telemático, en julio de 2016, de todas las cuentas de la comunidad que aparecían en el Punto Neutro Judicial, incluso las que el compareciente no había designado, al no haber saldo en ellas. En octubre de 2016 fue proveído un nuevo escrito pidiendo otro embargo de bienes, igualmente con resultado negativo. En abril de 2017 se proveyó nuevo escrito con anotación preventiva de cuentas y orden de embargo de devoluciones de Hacienda, que también presentó resultado negativo. En conclusión, no se habían producido dilaciones en la tramitación del procedimiento de ejecución, que había seguido todos sus trámites en plazos breves y razonables. Se había dado respuesta a todas y cada una de las peticiones de embargo, que han resultado

infructuosas, no por motivos achacables al Juzgado de Primera Instancia número 73 de Madrid, sino por no haber encontrado saldos de la demandada con los que hacer el pago (17004910).

Mercantiles

En el informe anual correspondiente al año 2016 ya se hizo referencia a la situación de pendencia que sufrían los juzgados de lo mercantil números 1 y 2 de Málaga.

Durante 2017 se han seguido presentando quejas por las dilaciones, de hasta cinco y seis años, que sufren los procedimientos en esos dos juzgados de lo mercantil. En una de ellas, el interesado que, con fecha 2 de octubre de 2014, interpuso demanda declarativa de nulidad de condiciones generales insertas en escritura pública de préstamo hipotecario, consistente en cláusula suelo de hipoteca y reclamación de devolución de cantidades cobradas en exceso por la improcedente aplicación de la citada cláusula, se lamentaba de que el Juzgado de lo Mercantil número 2 de Málaga admitió a trámite su demanda, señalando el día 26 de septiembre de 2019 para la celebración del juicio.

En el informe recibido se indica la imposibilidad de adelantar la fecha, dado el número de asuntos en trámite y la carga de trabajo que soporta el órgano, así como el agravio comparativo que supondría para otros justiciables que se encuentran en similar situación. El Juzgado de lo Mercantil número 2 de Málaga presenta una elevadísima carga de trabajo que duplica ampliamente el indicador fijado. El nivel de rendimiento del órgano también supera los indicadores establecidos en las anualidades analizadas en consonancia con la carga de entrada. A la vista de los datos expuestos, la **Jefatura del Servicio de Inspección** consideraba que el tiempo transcurrido hasta el señalamiento del juicio se ajustaba a los plazos de tramitación y señalamiento del órgano, atendiendo a la situación que padece el citado juzgado y que ha dado lugar a la adopción de medidas de apoyo (17006799).

Otro ciudadano, respecto al Juzgado de lo Mercantil número 1 de Málaga, formulaba queja porque, con fecha 12 de mayo de 2014, interpuso demanda declarativa, por el mismo motivo que en el anterior caso, y se lamentaba de que admitida a trámite su demanda, se había señalado el día 19 de noviembre de 2020 la celebración del juicio oral.

En el mismo se indica que por parte del **Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial** se inspeccionó el Juzgado de lo Mercantil número 1 de Málaga en fecha 22 y 23 de mayo de 2017, constatando la dilación en la fecha de los señalamientos, y que, aunque las medidas de refuerzo hasta ahora adoptadas han permitido una ligera mejoría, resulta necesario aumentar la planta de los juzgados de lo

Mercantil de Málaga en un órgano más. En este sentido se había formulado propuesta ante la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las actuaciones en esta queja permanecen abiertas y en ellas se ha solicitado información sobre esa propuesta a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía y a la Secretaría de Estado de Justicia**, máxime al haber comprobado que por Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de 93 juzgados y plazas judiciales, no se crea juzgado de lo mercantil alguno en Málaga (17011926).

Penales

Los motivos por los que los ciudadanos formulan sus quejas por dilaciones en el ámbito penal son de lo más heterogéneo, bien por demoras en la tramitación o resolución de un procedimiento, bien por la falta de respuesta a escritos reiteradamente presentados o por retrasos en la devolución de bienes incautados.

En una de ellas, la interesada exponía que el 19 de septiembre del 2016 y el 24 de noviembre del 2016, interpuso sendas denuncias por violencia de género. Como consecuencia de la segunda, le concedieron como medidas cautelares una orden de alejamiento y protección policial durante un mes, dado el riesgo estimado. Sus denuncias se tramitaron en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 y, posteriormente, en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 5, ambos de Madrid. Una vez se concluyó la instrucción, el procedimiento pasó al Juzgado de lo Penal número 36 de Madrid, y la compareciente se lamentaba de que, dada su situación y transcurridos más de seis meses, ese juzgado no hubiera señalado y celebrado la vista oral. La queja está en trámite pendiente del informe de la **Fiscalía General del Estado** (17024352).

Las dilaciones existentes en la tramitación de un procedimiento abreviado del Juzgado de lo Penal número 4 de Almería, dimanante de unas diligencias previas del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Vera, que se inició en el año 2010, por la denuncia formulada por los familiares de una menor de edad al haber sido víctima de detención ilegal por un particular, fueron puestas de manifiesto por la interesada, que a fecha de envío de la queja se lamentaba de que el procedimiento no había concluido y estimaba que el excesivo retraso le estaba causando evidentes perjuicios.

Según el informe de la Fiscalía Provincial de Almería, el Juzgado de lo Penal número 4 de Almería dictó sentencia en fecha 17 de abril de 2017 en el procedimiento abreviado, condenando al acusado como autor criminalmente responsable de un delito de detención ilegal a penas de prisión y accesorias y como autor criminalmente responsable de una falta de lesiones a la pena de multa, indemnización a la víctima y el pago de costas. La sentencia actualmente se está ejecutando y la multa y la indemnización habían sido abonadas y, en fecha 14 de junio de 2017, se entregó el

importe de esta última a la perjudicada, pero la resolución ha tardado siete años en llegar (17007668).

Actualmente está en proceso de investigación, un expediente en el que el compareciente se quejaba de que el Juzgado de Instrucción número 3 de Valdemoro (Madrid) conocía de unas diligencias previas de 2014 por un supuesto delito de violencia de género, y las dilaciones en su tramitación le estaban ocasionando graves perjuicios en su trabajo, en el que tiene abierto un expediente disciplinario a la espera de la resolución judicial, y ello le supone la imposibilidad de ascender (17022488).

En el mismo sentido se presentó una queja por las dilaciones que estaba sufriendo la instrucción de unas diligencias previas en el Juzgado de Instrucción número 1 de Manacor (Mallorca), iniciadas el 9 de junio de 2015, sin que hasta la fecha se hubiera dictado resolución definitiva, lo que impedía al interesado reunirse con su hija al estar suspendido el régimen de visitas. En la actualidad se está a la espera del preceptivo informe de la **Fiscalía General del Estado** (17019144).

Por falta de respuesta del órgano judicial se cita la disconformidad que, en noviembre de 2017, formulaba el compareciente con un procedimiento abreviado del Juzgado de Instrucción número 1 de Logroño, por la falta de respuesta y atención del citado juzgado a los escritos presentados por su representación procesal, con fechas 30 de diciembre de 2015, 27 de mayo y 7 de diciembre de 2016, 8 de mayo y 18 de septiembre de 2017 (17023583).

Los retrasos en la devolución de bienes incautados es otra de las causas por la que los ciudadanos acuden a esta institución. Así, en una queja se expone que, por Auto de 11 de enero de 2017 del Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Reus (Tarragona), se acordó el sobreseimiento de unas diligencias previas, en las que se habían incautado al interesado unas armas de caza y munición. Mediante escritos de su abogado, presentados en el citado juzgado los días 19 de enero, 10 de mayo y 27 de septiembre de 2017, se solicitó que se librara oficio a la Guardia Civil para que se procediera a su devolución, al haberse archivado definitivamente la causa. El fiscal no se opuso a la devolución de las armas y la munición, pero hasta el día de presentación de la queja, 6 de noviembre de 2017, y a pesar del tiempo transcurrido, su petición estaba pendiente de resolver por parte del juzgado (17022599).

En marzo de 2017 se formulaba una queja ante la **Fiscalía General del Estado** por el retraso en la recuperación posesoria del inmueble, propiedad del compareciente, que estaba siendo objeto de investigación en unas diligencias previas que tramitaba el Juzgado de Instrucción número 5 de Sabadell (Barcelona). El interesado manifestaba que la casa en cuestión la tuvo alquilada durante un tiempo y el inquilino fue denunciado por tener una plantación de marihuana, por lo que los Mossos d'Esquadra la precintaron,

sin que el propietario pudiera disponer de ella hasta la fecha. En las actuaciones que se siguieron, la Fiscalía de Área de Sabadell informó de que en esas diligencias previas el juzgado de instrucción dictó Auto el 12 de mayo de 2017, acordando el desprecinto de la vivienda y que ya le fueron devueltas sus llaves al propietario, quedando a su plena disposición (17004984).

Contencioso-Administrativas

En ocasiones, aunque la tramitación del procedimiento contencioso-administrativo ha sido correcta por parte del órgano judicial, el ciudadano que ha obtenido una sentencia favorable ve afectada la consecución de su pretensión, reconocida en sede judicial, porque la Administración dilata el cumplimiento del fallo.

Este es el caso del compareciente que, en mayo de 2016, obtuvo una sentencia favorable del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 9 de Sevilla, en la que se acordó condenar a la Dirección General de Profesionales del Servicio Andaluz de Salud a «que oferte la totalidad de plazas vacantes y dotadas presupuestariamente según lo expuesto en el fundamento de derecho segundo y posibilitar que el recurrente pueda optar a cualquiera de las plazas».

El Servicio Andaluz de Salud recurrió en apelación y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con fecha 16 de noviembre de 2016, acordó desestimar el recurso.

El interesado acudió, el 18 de marzo de 2017, al Defensor del Pueblo porque, a pesar del tiempo transcurrido, aseguraba que la Administración autonómica no ha ejecutado la citada sentencia, y trasladaba su preocupación por los perjuicios que ello le ocasiona.

Se admitió a trámite la queja y se solicitó a la **Consejería de Salud de la Junta de Andalucía** información al respecto, la cual no ha sido facilitada al momento de concluir este informe. Se han formulado sendos requerimientos en agosto y noviembre de 2017 (17007343).

Otro caso de esta naturaleza ha sido objeto de **Recomendación** dirigida al **Ayuntamiento de Loeches (Madrid)**.

A través de una reclamación, se tuvo conocimiento de la demora en la ejecución de una sentencia en la que se ordenaba al Ayuntamiento de Loeches ejecutar a su costa las obras necesarias para reparar daños ocasionados en el muro de una vivienda.

Tras iniciar una actuación con el **Consejo General del Poder Judicial** se constató que en la tramitación del procedimiento había existido una correcta dedicación

por parte del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 11 de Madrid, que en absoluto había sido descuidada o carente de diligencia, tal y como se comprobaba a través de la cronología de actuaciones remitidas.

No obstante, y tras recibir un nuevo escrito del interesado en el que aseguraba que no se había iniciado obra de reparación alguna, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** a fin de que se procedieran a ejecutar las obras necesarias para reparar los daños ocasionados conforme establecía la sentencia número 212/2015 del mencionado juzgado de lo contencioso administrativo.

Finalmente, por parte del citado ayuntamiento se ha emitido resolución por la que se adjudicaba el contrato a una empresa, y se comunicó a esta institución el inicio de las obras (16010174).

En otras ocasiones las dilaciones en la resolución de un contencioso derivan de lo complicado del asunto, como la cuestión que planteaba un ciudadano al Defensor del Pueblo en abril de 2017, referida al incumplimiento de la resolución de fecha 12 de julio de 2000 del Servicio Provincial de Costas de Pontevedra, por la que se dispuso imponer una multa a Camping Bayona Playa, S.A. «de 5.000.000 de pesetas por entender que se ha producido ocupación y ejecución de las obras e instalaciones que se refleja en el acta de comparecencia levantada al efecto, consistente en la instalación de 34 viviendas prefabricadas de madera, todo ello sobre terrenos que están calificados como de Dominio Público Marítimo Terrestre y sin autorización alguna en el lugar de la playa de Ladeira Baiona».

Iniciado el expediente, y tras una reiterada petición y emisión de informes, se acordaba su finalización en diciembre de 2017, porque, a la vista del último elaborado por el Servicio Provincial de Costas de Pontevedra, de momento no existe un pronunciamiento firme sobre el carácter legalizable o no de los bungalows que permita proceder a la ejecución o no de la orden de demolición, tal y como indicó el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en sus dos sentencias de 9 de octubre de 2014 y 9 de marzo de 2017.

Por otra parte, se indicaba que el Ayuntamiento de Baiona (Pontevedra) informa de manera regular a la fiscalía sobre los distintos actos de ejecución de la sentencia que confirmó la orden de demolición de los bungalows, no siendo posible demolerlos hasta que exista el pronunciamiento firme sobre la legalización a la que se refiere la sentencia de fecha 9 de octubre de 2014.

Con relación a la sanción confirmada impuesta por el **Servicio Provincial de Costas de Pontevedra,** sin bien esta fue por la sentencia de fecha 16 de junio de 2004, dejó a salvo la posibilidad de legalizar los bungalows, actuación que se encuentra en tramitación en la actualidad ante la Administración urbanística y que todavía no ha

finalizado de forma firme, tal y como se extrae de la sentencia de 9 de marzo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

En consecuencia, dado que la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo le impide intervenir en aquellos casos en los que se encuentren en curso procedimientos judiciales, se acordó el archivo del expediente (17006899).

Laborales

La excesiva carga de trabajo en juzgados de lo social, que soportan una entrada media de asuntos muy superior al indicador establecido por el Consejo General del Poder Judicial, da lugar a que se alargue en el tiempo la tramitación y resolución de los procesos, sin que estas dilaciones puedan ser entendidas por el justiciable. Por ejemplo, según los datos que figuran en las aplicaciones informáticas del Consejo General del Poder Judicial, la situación de los Juzgados de lo Social de Barcelona, en su conjunto, es la siguiente:

- la entrada media de asuntos ha sido superior al indicador por juzgado y año, y alcanzó los siguientes porcentajes de dicho indicador: 149 %, en 2014; 135 %, en 2015; y 123 %, en 2016;
- la dedicación media de los órganos judiciales también es superior al indicador establecido para este tipo de juzgados en los tres últimos años, obteniendo el 109 %, en 2014; 106 %, en 2015; y 105 %, en 2016;
- a pesar del aumento de dedicación del personal, no se consiguen reducir los tiempos de tramitación, por lo que el Sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) ante la preocupante situación de los Juzgados de lo Social en la Comunidad Autónoma de Cataluña, dirigió el 27 de enero de 2017 al Síndic de Greuges de Catalunya, y este dio traslado al Defensor del Pueblo, una queja.

Según el gabinete jurídico del citado sindicato, desde hace unos años, se viene apreciando una constante lentitud en el señalamiento y celebración, que alcanza entre dos y tres años hasta que se celebra la vista del juicio. Así, se afirmaba que si se tiene en cuenta la complejidad y duración de los procesos judiciales (con la presentación de recursos, etc.), una demanda presentada el año 2015 puede tener sentencia firme a finales de 2019 o principios del 2020.

En el escrito de queja se reconocía la situación de exceso de carga de trabajo y estrés que padecen los jueces adscritos a la Jurisdicción Social en Cataluña y que estos consideraban que la ratio que pueden asumir es de 20 juicios por semana, de manera que la situación de colapso y retraso de señalamientos puede empeorar en un futuro

próximo. Por lo que el citado sindicato solicitaba la adopción de medidas correctoras urgentes.

Admitida la queja y solicitada información al **Consejo General del Poder Judicial**, este órgano de gobierno ha comunicado que ha venido informando que era imprescindible la adopción de una medida de refuerzo para los juzgados de lo Social de Barcelona que no tramitan ejecuciones, a fin de reducir la elevada pendencia que la mayoría de ellos arrastra hasta alcanzar límites próximos a la pendencia media nacional.

Ese es el objetivo que pretende conseguir la medida de refuerzo propuesta por la Junta de Jueces de Barcelona, ratificada por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, que consistía en la constitución de tres grupos de refuerzo integrados por tres magistrados (dos en comisión de servicio y una ante el juez de adscripción territorial), dos letrados de la Administración de Justicia y nueve funcionarios, durante un período inicial de seis meses (17002529).

En ocasiones las dilaciones se deben a causas subjetivas, como en la queja presentada por el ciudadano que se lamentaba del Juzgado de lo Social número 2 de Badajoz, por la demora que se estaba produciendo en dictar sentencia en un procedimiento porque este retraso perjudicaba sus legítimos intereses, ya que pese a estar previsto el dictado de la sentencia el 4 de noviembre de 2016, finalmente fue dictada el 24 de agosto de 2017, nueve meses después.

De las actuaciones practicadas se pudo saber que la magistrada que presidió el juicio y que, por consiguiente, era quien debía dictar sentencia, obtuvo licencia por enfermedad, y posteriormente licencia por maternidad y permiso sustitutivo de lactancia.

Y el Consejo General del Poder Judicial, aunque reconocía que el dictado de la sentencia excede de las legítimas expectativas de los ciudadanos ante la justicia, entendía que el retraso no podía considerarse injustificado ni arbitrario, al haberse dictado sentencia con la que el interesado había obtenido la tutela judicial que reclamaba en su queja (17011645).

Por último, cabe señalar que en el orden social son varios los ciudadanos que se muestran disconformes con que, a pesar de haber obtenido sentencias favorables a sus pretensiones, se producían demoras en la ejecución de dichas sentencias, como los casos relativos a procedimientos seguidos en el Juzgado de lo Social número 21 de Madrid o en el Juzgado de lo Social número 11 de Sevilla. Tras la correspondiente tramitación de la queja se pudo comprobar que esas dilaciones no eran imputables a los órganos judiciales, sino a la declaración de insolvencia de los condenados, que al haberse realizado los trámites legales de averiguación y embargo de bienes, saldos y

cuentas por parte de los juzgados, los perjudicados no habían podido obtener las cantidades totales objeto de la condena (17011876 y 17009323).

1.3 MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

El Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pero la distinción fijada por el Tribunal Constitucional entre ese concepto de Administración de Justicia en un sentido estricto, que supone el ejercicio de la función jurisdiccional por jueces y magistrados, y el conjunto de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, que no están estrictamente integrados en ella, ha dado lugar a reconocer la existencia de una administración de la Administración de Justicia susceptible de ser transferida por el Estado y asumida por las comunidades autónomas. En consecuencia, la responsabilidad de una correcta gestión de la administración de la Administración de Justicia será del Estado o de una comunidad autónoma en función de la localización de la sede del órgano judicial de que se trate y de que se hayan transferido o no competencias sobre sus medios personales y materiales.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido la diferencia entre lo que es «Administración de Justicia», que corresponde en exclusiva al Poder Judicial, al que incumbe la función jurisdiccional, y lo que se denominaría la «administración de la Administración de Justicia» como conjunto de medios personales y materiales que las administraciones competentes ponen a disposición de quienes tienen la responsabilidad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Este es el marco en el que el Defensor del Pueblo puede ejercer su competencia en defensa de los derechos de los ciudadanos, a fin de que reciban un servicio público judicial eficaz y de calidad.

Juzgados para resolver el problema de las cláusulas suelo

En cumplimiento de dicho encargo constitucional, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio para proteger los derechos de los clientes de entidades financieras perjudicados por las cláusulas suelo de las hipotecas, cuya nulidad había sido declarada en sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Mediante Acuerdo de 25 de mayo de 2017, la Comisión Permanente del **Consejo General del Poder Judicial** aprobó la especialización de un total de 54 juzgados de Primera Instancia (uno por provincia en la península y uno en cada una de las principales islas de los archipiélagos canario y balear), que a partir del 1 de junio conocerían, de manera exclusiva y no excluyente, de los litigios relacionados con las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, sin perjuicio de poder atribuir en el futuro esta

competencia a otros órganos del mismo u otro partido judicial diferente de la provincia, siempre que hubiere razones que lo justificasen, en atención a la carga de trabajo y mejor servicio a la Justicia.

A la vista de los datos de carga de trabajo de esos juzgados especializados que ha facilitado el Consejo General del Poder Judicial, entre el 1 de junio y el 8 de septiembre, Madrid tenía 13.064 demandas registradas; Andalucía 12.448; Cataluña 5.775; Castilla y León 4.917; Comunidad Valenciana 3.485; Canarias 3.236; Castilla-La Mancha 3.071. Teniendo en cuenta que la capacidad media de resolución anual de un juzgado de este tipo es de 1.000 asuntos, dicha medida podía no resultar eficaz en provincias con un número elevado de reclamaciones.

Si bien es cierto que se dictó el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, no se ha conseguido evitar la judicialización de esas reclamaciones, ya que el elevado número de demandas presentadas permite deducir que el número de consumidores que han acudido a esta solución extrajudicial o que han visto satisfecha su reclamación no es significativo. De hecho, según los datos facilitados al Defensor del Pueblo por el Consejo General del Poder Judicial, el número de demandas sobre este asunto alcanzaba el 17 de diciembre de 2017 la cifra de 156.862 en todo el territorio nacional.

No obstante, a fecha de cierre de este trabajo no se ha emitido el informe de la Comisión de seguimiento, control y evaluación del mecanismo extrajudicial de los afectados por la cláusula suelo, por lo que se desconocen los resultados exactos o, en su caso, qué medidas se van a proponer como necesarias para impulsar una correcta implantación del mecanismo extrajudicial previsto en el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero.

Por ello, se iniciaron actuaciones de oficio con el **Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad** a fin de recabar información sobre la situación descrita, estando a la espera de recibir respuesta de los citados organismos (17022784).

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Massamagrell (Valencia)

Se dirigió al Defensor del Pueblo un ciudadano en queja por las dilaciones del proceso de ejecución de título judicial, tramitado ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Massamagrell (Valencia). Solicitada información al Consejo General del Poder Judicial, se pudo constatar que ya se tenía conocimiento de la saturación de ese juzgado, que era lo que motivaba las demoras, y que se estaba realizando un seguimiento trimestral tanto de las demandas pendientes de incoar como de los escritos pendientes de proveer. Además, se había nombrado a un tramitador de

refuerzo durante un período de tres meses, reconociendo como insuficiente ese plazo para dar curso a todo lo pendiente.

Atendiendo a los niveles de registro, resolución y pendencia, así como a los recursos humanos con los que contaba el juzgado y, fundamentalmente, a la excesiva carga de trabajo que recibe, el Consejo General del Poder Judicial apuntó la necesidad de adoptar medidas de control y refuerzo, para regularizar la situación del órgano.

A tal fin, el Defensor del Pueblo remitió una **Recomendación** a la **Consejería de Justicia de la Generalitat Valenciana** para que se adoptasen las medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios necesarios para paliar la situación en la que se encontraba el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Massamagrell, informando sobre su implantación.

En el Plan de Refuerzo aprobado por la **Dirección General de Justicia** se acordó dotar al juzgado con un funcionario de refuerzo del cuerpo de tramitación procesal por un período de 6 meses, a fin de descongestionar su situación. Además, se preveía para los próximos planes de refuerzo destinar funcionarios a los juzgados con mayor carga de trabajo, dependiendo también de la disponibilidad presupuestaria.

Aceptada la **Recomendación**, se dieron por finalizadas las actuaciones archivando el expediente (16009935).

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

Las demoras judiciales motivaron otro escrito de queja, en este caso por la tramitación de un recurso de apelación ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

Solicitado informe al **Consejo General del Poder Judicial**, se reconoció la falta de impulso procesal de oficio, atribuyéndose la demora a la importante cifra de pendencia de asuntos arrastrada, desde hace años por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia en general, y por su Sección Primera (así como la Tercera y la Cuarta), en especial; pendencia que, sin duda, ha de relacionarse a su vez, en lo que se refiere a la Sección Primera, con la complejidad de las materias cuya competencia tiene atribuida (esencialmente urbanismo) y que conecta con el *boom* inmobiliario padecido, de forma acusada, en la Comunitat Valenciana.

A lo anterior se unía el hecho de no haber sido beneficiaria de plan de refuerzo o apoyo alguno.

Dando por finalizadas las actuaciones con el Consejo General del Poder Judicial, se consideró oportuno realizar una **Recomendación** a la **Consejería de Justicia de la Comunitat Valenciana,** proponiendo la adopción de las medidas de apoyo y refuerzo necesarias para paliar la situación que en la actualidad padece la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

La **Recomendación** fue aceptada, indicando que a lo largo del año 2016 ya fue concedido un funcionario de refuerzo, cuya adscripción se acordó mantener durante el primer semestre del año 2017. La sala de lo contencioso administrativo objeto de la presente queja, será valorada en los próximos planes de refuerzo (16011448).

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Vera (Almería)

Otro compareciente solicitó la intervención del Defensor del Pueblo en relación con la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Vera (Almería), en el que se tramitaba el procedimiento de ejecución hipotecaria del que era parte.

Iniciadas actuaciones con el **Consejo General del Poder Judicial**, informó que la demora ocurrida en ese procedimiento se corresponde con la situación de saturación padecida por el juzgado, debido al elevado ingreso que soporta y a un déficit de personal.

La insuficiencia de plantilla había sido puesta de manifiesto reiteradamente en los informes del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, por lo que el Defensor del Pueblo valoró la oportunidad de realizar una **Recomendación** a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía**, a fin de que se adoptasen las medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios necesarios para paliar la grave situación que en la actualidad soporta el citado juzgado de primera instancia, e informar al Defensor del Pueblo sobre su implantación.

Del informe recibido se pudo confirmar que el juzgado está formado por dos gestores, tres tramitadores y un funcionario del cuerpo de auxilio judicial. Solo el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Vera se ha beneficiado de la dotación de dos funcionarios de refuerzo del cuerpo de tramitación procesal y administrativa.

La citada consejería trasladó en su día la necesidad de creación de un nuevo juzgado de primera instancia e instrucción en Vera, en cuanto redundaría positivamente en la disminución de carga de trabajo del resto de los juzgados del partido judicial. Finalmente, en el *Boletín Oficial del Estado* de 16 de octubre de 2017, se ha publicado el Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales, entre los que se recoge la creación y constitución del Juzgado de

Primera Instancia e Instrucción número 4 de Vera. Aceptada la **Recomendación** del Defensor del Pueblo, se dieron por finalizadas las actuaciones (17004731).

Juzgado de Primera Instancia número 8 de Sabadell (Barcelona)

La recepción de quejas por las demoras en los procedimientos de derecho de familia tramitados en el Juzgado de Primera Instancia número 8 de Sabadell (Barcelona) propició la apertura de actuaciones con el **Consejo General del Poder Judicial.**

En el informe recibido se indicaba que dicho juzgado soporta una carga de trabajo muy superior al indicador fijado por ese Consejo General, sobrecarga que se ve paliada, en lo que a las labores correspondientes al magistrado-juez se refiere, mediante la medida de refuerzo consistente en la adscripción de un juez de refuerzo. La entrada de asuntos computables superó ampliamente el indicador fijado por acuerdo del pleno del Consejo General del Poder Judicial, de fecha 9 de octubre de 2003, para este tipo de órganos, situándose en un 201,5 %, en 2015; un 196 %, en el año 2016; y 168,2 %, en el primer trimestre de 2017. Paralelamente, la dedicación del órgano también superó notablemente el correspondiente indicador durante todo el período analizado, alcanzando el 234 %, en el año 2015; el 240 %, en el año 2016; y el 214 %, en el primer trimestre de 2017.

Ante la elevada carga de trabajo del órgano, el mismo viene contando con sucesivas medidas de refuerzo desde el día 20 de enero de 2016, consistentes en la adscripción de una jueza de apoyo al juez de adscripción territorial. Posteriormente, con efectos desde el día 13 de junio de 2016, la adscripción de un juez en prácticas de la 66ª promoción y, actualmente, en virtud de acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 30 de septiembre de 2016, quedó adscrito como refuerzo un juez de adscripción territorial desde el día 3 de octubre de 2016. El Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial ha hecho constar la necesidad de que se proceda al aumento de planta del Partido Judicial de Sabadell, mediante la creación de un nuevo juzgado de primera instancia especializado en derecho de familia.

Siendo una situación ya prolongada en el tiempo, se valoró la necesidad de formular sendas **Recomendaciones** al **Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña** en el sentido de adoptar las medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios, para paliar la saturación producida por la excesiva carga de trabajo, y al **Ministerio de Justicia** proponiendo el aumento de la planta del partido judicial de Sabadell.

Aceptada la **Recomendación**, se informó que la **Secretaría de Relaciones con la Administración de Justicia** ya había tomado medidas de refuerzo de personal, destacando que a raíz del nombramiento de un juez de refuerzo en ese órgano judicial,

se autorizaron tres medidas de refuerzo: el nombramiento de dos tramitadores procesales y administrativos, y de uno de auxilio judicial.

El Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, ha creado los Juzgados de Primera Instancia números 9 y 10 de Sabadell (16007366 y 17007583).

Juzgado de Primera Instancia número 6 de Alcalá de Henares (Madrid)

Se dirigió el letrado de oficio de la demandante al Defensor del Pueblo, presentando queja por el retraso que venía sufriendo la tramitación del procedimiento de modificación de medidas con relación a hijos no matrimoniales, seguido en el Juzgado de Primera Instancia número 6 de Alcalá de Henares (Madrid).

Solicitado informe, el **Consejo General del Poder Judicial** comunicó que la entrada de asuntos en el citado juzgado había superado el indicador de entrada, situándose en el 140 %, en el año 2016, y en el 138 %, en el primer trimestre de 2017. Paralelamente, el rendimiento del órgano había superado el indicador de dedicación, alcanzando el 241 %, en 2016, y el 202 %, en el primer trimestre de 2017.

Según el informe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, la carga de trabajo superaba con creces los indicadores de entrada establecidos. Señalaba que atendiendo a los niveles de registro, resolución y pendencia, así como a los recursos humanos con los que cuenta el juzgado, era necesario el nombramiento de un juez de refuerzo para que colabore conjuntamente con la titular del órgano, así como un secretario judicial y 3 funcionarios, hasta que se proceda a la ampliación de planta de los juzgados de primera instancia de Alcalá de Henares en un juzgado más, para su especialización en materia de Derecho de Familia. El Servicio de Inspección informó favorablemente de la creación de un juzgado más, de acuerdo con lo propuesto en los informes de 12 de junio de 2015 y 23 de septiembre de 2016, para su posterior especialización en materia de familia. Igualmente se informó favorablemente la medida de refuerzo consistente en el nombramiento de un letrado de la Administración de Justicia, un funcionario del cuerpo de gestión, dos funcionarios del cuerpo de tramitación y uno del cuerpo de auxilio judicial.

El informe exponía que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid había informado favorablemente de una medida de refuerzo para el juzgado, constituida por un letrado de la Administración de Justicia, un gestor procesal, dos tramitadores y un auxilio judicial, cuyos nombramientos por las administraciones competentes nunca se habían llevado a cabo y que, por ello, ante la situación del juzgado, se consideraba conveniente reproducir la solicitud de refuerzo, dada la competencia del órgano de forma exclusiva y excluyente en los procedimientos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores, incluidos los internamientos no voluntarios por trastorno psíquico.

Se añadía, que desde el año 2014 hasta el 2017 se ha producido el nombramiento de cuatro jueces de refuerzo, pero sin letrado ni funcionarios, por lo que resulta desproporcionado que se mantenga el régimen de personal de la plantilla actual. A todo ello se une la necesidad de que la magistrada y la letrada acudan al menos una vez al mes a las distintas residencias de ancianos del partido judicial.

Con base en lo anterior, concluía el informe que la elevada carga de trabajo hacía que el órgano se encuentre colapsado, sin poder atender, con la celeridad que la naturaleza de las materias de las que conoce exige, a los ciudadanos que recaban su tutela, aduciendo que la plantilla de funcionarios con la que cuenta (tres gestores, cuatro tramitadores y dos funcionarios del cuerpo de auxilio judicial) es insuficiente para poder superar sus cifras de pendencia.

La letrada indicó en su informe, como causas objetivas del retraso, la diversidad de materias de las que se ocupa el juzgado y la escasez de funcionarios, así como la falta de medios puesta de manifiesto.

Lo expuesto llevó al Defensor del Pueblo a formular una **Recomendación** a la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid** para implementar las medidas de control y refuerzo que sean necesarias para la regularización de la situación del Juzgado de Primera Instancia número 6 de Alcalá de Henares, y otra al **Ministerio de Justicia** para proceder a la creación de un segundo juzgado especializado en materia de familia en Alcalá de Henares, de acuerdo con lo informado favorablemente por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial.

Este expediente se encuentra aún en trámite, si bien hay que poner de manifiesto que el Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, reiteradamente citado, ha creado el nuevo Juzgado de Primera Instancia número 7 de Alcalá de Henares, lo que aliviará sustancialmente la carga en el orden civil en esta localidad (17011840).

Juzgados de Castilla-La Mancha

Sobre los Juzgados radicados en esta comunidad autónoma se formuló **Recomendación** al **Ministerio de Justicia** para que se diera curso legal a la creación de un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 7 en Illescas y un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 6 en Talavera de la Reina, ambos de Toledo, en cumplimiento de las previsiones del ministerio para 2016 (que no habían podido ser ejecutadas por hallarse el Gobierno en funciones la mayor parte del año), así como estudiar la posibilidad de crear un juzgado de primera instancia especializado en familia y un juzgado de lo penal en Guadalajara.

Estos juzgados han sido efectivamente creados por el Real Decreto 902/2017 (con excepción del Juzgado de lo Penal en Guadalajara), mientras que la especialización de un juzgado de primera instancia para asuntos exclusivamente de familia (el número 7) se llevó a cabo por el Consejo General del Poder Judicial con efectos desde comienzos de 2017 (15012466).

Juzgados de los social de Algeciras (Cádiz)

Trámite idéntico al del anterior apartado se llevó a cabo en relación con la ciudad de Algeciras (Cádiz), proponiendo la creación de un segundo juzgado de lo social.

Formulada **Recomendación** al **Ministerio de Justicia** sobre la posible creación del Juzgado de lo Social número 2 de Algeciras, informó que estaba incluida dentro de las previsiones de creación de la programación de 2017, habida cuenta de la elevada carga de trabajo que soporta el único juzgado de lo social. En efecto, el Real Decreto 902/2017 creó el Juzgado de lo Social número 2 de Algeciras (16008449).

Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja (Alicante)

Un ciudadano afectado por las demoras que se estaban produciendo en la tramitación de un procedimiento de ejecución hipotecaria, seguido ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja (Alicante), solicitó la intervención del Defensor del Pueblo quien, estudiada la queja, inició actuaciones con el Consejo General del Poder Judicial.

En el informe recibido se ponía de manifiesto que el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja tenía una sobrecarga de trabajo notable y un retraso motivado por un déficit estructural, ya que la entrada de asuntos venía duplicando ampliamente el indicador aplicable en los últimos cinco años: 2011 (298 %), 2012 (276 %), 2013 (252 %), 2014 (255 %), 2015 (307 %) y primer semestre de 2016 (340 %).

Paralelamente, la dedicación del órgano judicial superó ampliamente el indiciador aprobado por el citado Consejo General durante todo el período analizado, alcanzando el 233 % en 2011, 228 % (2012), 218 % (2013), 208 % (2014), 229 % (2015) y 276 % (en el primer semestre de 2016).

El Servicio de Inspección cursó visita, constatando la grave situación que padecen todos los juzgados de dicho partido judicial, claramente desbordados por la excesiva entrada de asuntos, y se acordó la apertura de seguimiento con información trimestral sobre extremos como volumen de demandas pendientes de incoar, volumen de escritos pendientes, especificando el número de ellos que tienen una antigüedad desde

la entrada en el órgano entre tres y seis meses y de más de seis meses, y volumen de despachos.

Se pudo comprobar que la dotación de funcionarios era inferior al de otros partidos judiciales de su entorno, contando con siete funcionarios para la tramitación, de los cuales solo uno de los gestores procesales es titular y el resto personal interino. Este hecho, unido a los frecuentes cambios de plantilla por concursos de traslado y bajas por enfermedad, era causa de tal situación.

Se indicaba en el informe que la ejecución procesal está a cargo de tres funcionarios, un gestor y dos tramitadores, que tramitan más de 4.000 demandas y que de forma sistemática, la letrada de la Administración de Justicia, titular de dicho órgano judicial, ha estado solicitando a la **Dirección de Justicia** medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios, junto con prolongación de jornada, sin que hasta el día de la fecha se haya dado respuesta alguna a esta situación, la cual continuará agravándose a medida que los procedimientos declarativos vayan finalizando y se transformen en procedimientos de ejecución.

Dado el contenido del informe recibido del Consejo General del Poder Judicial, se consideró oportuno iniciar actuaciones con la **Consejería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana**, a la que se efectuó la **Recomendación** de adoptar las medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios necesarias para paliar la grave situación que en la actualidad se encuentra el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja, e informar al Defensor del Pueblo sobre su implantación.

La respuesta de la Generalitat Valenciana informaba de las plantillas de los diferentes juzgados, comprometiéndose a tener en cuenta las cargas de los juzgados y la disponibilidad presupuestaria en los próximos planes de refuerzo a fin de destinarlo a los que más lo necesiten, valorando en concreto el juzgado objeto del expediente. Habiendo sido aceptada la **Recomendación**, se finalizaron las actuaciones (16009270).

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Utrera (Sevilla)

El letrado de una de las partes de un procedimiento de ejecución de título judicial del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Utrera (Sevilla) presentó queja ante el Defensor del Pueblo por las demoras que se venían sufriendo en su tramitación, lo que le estaba ocasionando graves perjuicios a su representado.

Solicitado informe al **Consejo General del Poder Judicial**, se pudo conocer que el juzgado soportaba una situación de saturación debido al elevado ingreso de asuntos y a un déficit de personal. En cuanto a medios materiales, la dotación de la planta se

revelaba insuficiente; lo que había motivado que por el Servicio de Inspección así como por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se haya informado favorablemente, de forma reiterada, de la necesidad de ampliar la planta en, al menos, un juzgado.

La escasez de plantilla también ha sido puesta de relieve por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, quien dirigió comunicación a la Delegación Provincial de Justicia de la Junta de Andalucía, realizando varias propuestas, que no habían obtenido respuesta.

El Defensor del Pueblo optó por remitir una **Recomendación** a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía** a fin de adoptar las medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios necesarios para paliar la grave situación que en la actualidad soporta el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Utrera, e informar sobre su implantación.

En la comunicación recibida se informaba del esfuerzo realizado por la **Consejería de Justicia e Interior** para mantener y aumentar el personal de refuerzo, adoptando a la vez un plan de medidas extraordinarias con el fin de nombrar 46 refuerzos de carácter temporal, incluidos dos funcionarios de refuerzo para los juzgados de Utrera.

De ello se dedujo la aceptación de la **Recomendación** formulada, al haber sido debidamente reforzados los juzgados más saturados, previo análisis de los planes elaborados por las juntas de jueces y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones (16007529).

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Molina de Segura (Murcia)

Se recibió una queja por los retrasos en el procedimiento de ejecución hipotecaria seguido ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Molina de Segura (Murcia). A fin de conseguir información suficiente para el estudio de la queja, se solicitó informe al **Consejo General del Poder Judicial,** quien informó que dicho juzgado soportaba una entrada de asuntos civiles de un 314 % del indicador en 2016 y de un 259 % en el primer trimestre de 2017, por lo que se trataba de un órgano cuya carga de trabajo está muy por encima de los módulos aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.

A lo largo del año 2017 se habían producido una serie de bajas por enfermedad de varios funcionarios, produciéndose el nombramiento de interinos casi dos meses después de que las bajas se produjeran, por lo que las secciones respectivas han quedado vacantes durante ese período, no pudiendo asumir el resto de funcionarios el trabajo de estos por cuanto la prioridad ha sido despachar los asuntos que revestían el

carácter de urgente. Dicha situación no habría mejorado con el nombramiento de los interinos pese a su buena disposición, llegando a reducirse el número de escritos pendientes de proveer.

Teniendo en cuenta la situación general del órgano judicial, en ningún caso se puede atribuir a ningún tipo de actuación irregular por parte de los responsables del órgano judicial, sino a la situación de sobrecarga estructural que padece, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** al **Ministerio de Justicia**, a fin de que se adoptasen las medidas necesarias, estando pendiente de recibir respuesta a fecha de la redacción del presente informe (17010364).

1.4 REGISTRO CIVIL

1.4.1 Situación de provisionalidad normativa

Un año más se ha de comenzar este epígrafe haciendo referencia a un nuevo aplazamiento de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. Se ha vuelto a aplazar al 30 de junio de 2018.

Como se viene reiterando desde 2011, esta es la principal causa del colapso que padecen muchos registros civiles. Las comunidades autónomas, que actualmente tienen la competencia para la dotación de medios humanos y materiales de estos registros, posponen sus decisiones hasta que se clarifique definitivamente quién va a ser competente, tras la entrada en vigor de la mencionada Ley 20/2011. Por su parte, la Administración General del Estado, a través de la Secretaría de Estado de Justicia, se remite a la entrada en vigor de la citada norma argumenta como motivo para no mejorar la dotación de medios humanos y materiales de los registros civiles que son de su competencia.

Estas significativas carencias obligan, un año más, a volver a dejar constancia de las dificultades para garantizar la accesibilidad, el derecho del ciudadano a recibir en tiempo y forma las notificaciones, a prestar juramento, a ser inscrito, a obtener certificaciones o a que se reconstruyan los expedientes, previamente extraviados, sin dilaciones indebidas.

Como ejemplos de las muchas quejas recibidas, en las que los ciudadanos están padeciendo las consecuencias de esta situación se destacan:

- graduados universitarios que no pueden acceder a las convocatorias de empleo público;
- militares de tropa y marinería hispanoamericanos o guineanos que, tras prestar servicios en las Fuerzas Armadas Españolas hasta seis años, solicitan la

nacionalidad española y, una vez transcurrido el plazo máximo previsto de tres años, se ven imposibilitados para firmar el compromiso de larga duración, puesto que su solicitud de nacionalidad española continúa en trámite.

- extranjeros en situación de desempleo, con oferta de trabajo en otros países de la Unión Europea, que no pueden aceptar pues su nacionalidad española está aún en trámite;
- deportistas de élite nacidos y formados en España que, pese a su deseo, no pueden representar a la que consideran su patria en las competiciones internacionales;

La entrada en vigor, en julio de 2015, de varias disposiciones adicionales y finales de la Ley 20/2011, permitieron el desarrollo reglamentario de un nuevo procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. Sin embargo, como ya se indicó en el pasado informe anual, los expedientes iniciados conforme a este nuevo procedimiento no han sido resueltos con la agilidad perseguida. Esta cuestión se tratará en un apartado específico de este epígrafe.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado en diciembre de 2017, en cumplimiento de las previsiones del Reglamento 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las estadísticas de migración y protección internacional, los siguientes datos sobre nuevas adquisiciones de la nacionalidad española (no se incluye a las personas que la han adquirido residiendo en otros países): en el año 2014 fueron 205.880; en 2015 la cifra bajó a 114.351 y en 2016 bajó a 92.783. Como se puede observar, desde el año 2014 son cada vez menos las personas que adquieren la nacionalidad española, pese a que el número de solicitudes que se acumulan sin resolver no ha dejado de crecer.

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia, también un año más, a la utilización de la técnica administrativa de la encomienda de gestión como medio para intentar paliar la situación de demora estructural que padece el sistema por el que se tramitan las solicitudes de nacionalidad española por residencia. Se ha de recordar que la encomienda de gestión en el actual marco normativo español obliga a la Administración a fundamentar su uso en términos de su contribución efectiva al interés general.

A las sucesivas encomiendas de gestión que se han firmado estos últimos años con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (CORPME), a las que ya se ha hecho referencia en informes anuales anteriores, se suman las suscritas con el Consejo General de Notariado o con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Esta institución reconoce el esfuerzo realizado tanto por la Administración como por los organismos en quienes se ha ido delegando sucesivamente la tramitación de cientos de miles de expedientes de nacionalidad. Sin embargo, a juicio del Defensor del Pueblo, quizás ha llegado el momento de hacer una evaluación del coste económico de esta medida y explorar otras formas de actuación que redunden en la reducción de la demora que, con carácter general, han de soportar los ciudadanos extranjeros que tras largos años de residencia en nuestro país solicitan la nacionalidad española.

1.4.2 Expedientes de nacionalidad presentados con anterioridad al 6 de noviembre de 2015

Expedientes de nacionalidad, pendientes de resolución, presentados entre 2010 y 2013

La Secretaría de Estado de Justicia firmó en junio de 2012 un convenio por el que se concertaba una encomienda de gestión con el CORPME para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia, remitidos al Ministerio de Justicia por los registros civiles entre los años 2010 a 2013, que estuvo en vigor hasta diciembre de 2014. En abril de 2017, aun se hallaban en tramitación y pendientes de resolución 13.555 expedientes de esos años. Lo que, contrastado con la cifra facilitada en junio de 2016, supone que en diez meses se habrían resuelto tan solo 4.547 expedientes.

En diciembre de 2016, se informaba de que era previsible que, en un máximo de dos meses, no hubiera expedientes en distintas fases de revisión y tramitación. Esta previsión no se ha cumplido debido, según ha informado la Secretaría de Estado de Justicia, a la implantación de la nueva aplicación informática en la que se tramitan los expedientes de nacionalidad. Pese a los requerimientos, la última información facilitada por el citado organismo a esta institución es de abril de 2017 (13008444 y relacionados).

Expedientes de nacionalidad presentados desde 2014, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre

Como ya se dio cuenta en pasados informes anuales, los expedientes, debidamente digitalizados e incorporados al aplicativo informático por el Ministerio de Justicia, que hubiesen sido recibidos en la Dirección General de los Registros y del Notariado o en el CORPME, desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 (estimados en unos 150.000) quedaron comprendidos en una nueva encomienda de gestión para su tramitación, que se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 7 de abril de 2015.

Pese a los requerimientos efectuados, no se ha facilitado el número de expedientes recibidos durante el año 2014 que se hallan aún pendientes de resolución

(13026907). Sin embargo, según se ha podido conocer, en mayo de 2017, se habían resuelto 130.840 expedientes y quedaban pendientes de resolver 19.841, de los recibidos durante el año 2014.

Son también numerosas las quejas de ciudadanos que presentaron su solicitud de nacionalidad en 2014 y que posteriormente presentaron documentación complementaria. Según ha informado la Secretaría de Estado de Justicia, en el mes de marzo de 2017, ha sido escaneado en su práctica totalidad la documentación que se había recibido hasta esa fecha.

Los expedientes de solicitud de nacionalidad que se presentaron durante el año 2015 sufren también de importantes demoras, por lo que se han recibido incesantes quejas de ciudadanos durante este ejercicio, solicitando la intervención del Defensor del Pueblo. Más de 150.000 personas presentaron su solicitud de nacionalidad española durante el año 2015. No se pudo dar respuesta a estos ciudadanos hasta que el 14 de marzo de 2017 se publicó la nueva encomienda de gestión que el Ministerio de Justicia había suscrito con el CORPME (que había sido firmada el 3 de agosto de 2016), para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia.

Con esta nueva encomienda se debían tramitar todos los expedientes que, debidamente digitalizados e incorporados por el Ministerio de Justicia al aplicativo informático facilitado por el CORPME, se hubiesen recibido en la Dirección General de los Registros y del Notariado desde el 1 de enero de 2015 hasta el 30 de junio de 2015. Según la Secretaría de Estado de Justicia, se estimaba que la citada encomienda alcanzaría aproximadamente a unos 75.000 expedientes.

Sin embargo, según informó la Administración a finales de septiembre de 2017, la puesta en funcionamiento de un nuevo aplicativo informático necesario para la tramitación de los expedientes, hizo que no comenzara la tramitación de estos expedientes hasta el mes de marzo de 2017. Se está a la espera de que la Secretaría de Estado de Justicia dé respuesta a la solicitud de ampliación de información formulada por esta institución, que a pesar del requerimiento efectuado, no ha sido respondida a la fecha de cierre de este informe (14013648).

Como se ha dicho, la encomienda de gestión suscrita, no incluía la digitalización de los expedientes, por este motivo, con fecha 2 de junio de 2017 se publicó una nueva encomienda de gestión, esta vez con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. El ámbito de esta encomienda se refería a los expedientes de nacionalidad presentados durante el año 2015. Se justificaba por la necesidad de reforzar las tareas de digitalización y posterior grabación de datos. Asimismo, una vez más, se hacía referencia a la insuficiencia de medios personales propios para ejecutar las labores de digitalización y

grabación de datos de expedientes, competencia de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil.

Según reconoce el texto de la propia resolución que acuerda esta nueva encomienda, unos 86.000 expedientes presentados durante el año 2015 se encontraban pendientes de digitalizar, junto a más de 400.000 documentos complementarios, necesarios para su tramitación.

Respecto a los recibidos en el segundo semestre de 2015, unos 77.000 expedientes, se publicó en el BOE de 2 de noviembre de 2017, una nueva encomienda de gestión al CORPME. Sin embargo, como ya se ha señalado en el párrafo anterior, al no estar incluidas en estas dos últimas encomiendas de gestión la digitalización de los expedientes, que se ha encomendado a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, el ritmo de resolución de estos expedientes es más lento de lo que sería deseable, a la vista de los dos años de media transcurridos en el momento de elaboración del presente informe (14024291).

Desde el 14 de junio de 2016, el CORPME está autorizado a realizar en la aplicación ATENAS las conexiones necesarias (Policía, CNI, Registro de Penados e Inforeg) para la tramitación completa de los expedientes de nacionalidad por residencia y las pruebas que resulten necesarias para la puesta en funcionamiento de dichas conexiones. Estas consultas eran uno de los principales motivos de demora, ya que la Secretaría de Estado de Justicia informaba con frecuencia de que el retraso en la tramitación de la que se quejaba el ciudadano se debía a la tardanza de uno de esos organismos en dar respuesta. A pesar del tiempo transcurrido, no se ha podido constatar que ese acceso haya redundado en una agilización de los expedientes. Se continúan las actuaciones para conocer el impacto que esta medida pueda tener, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual.

Se ha de dejar constancia también de la preocupación de esta institución por la demora en la tramitación de los expedientes de nacionalidad presentados durante 2015 que, por las causas expuestas anteriormente, acumulan una demora superior a dos años. Según se ha podido conocer, a finales de 2017 tan solo se habían resuelto unos 10.000 expedientes, de las más de 150.000 solicitudes formuladas en 2015.

1.4.3 Expedientes presentados desde la entrada en vigor del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre

El Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, aprobó el reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. Como ya se indicó en el informe anual del año 2016, el carácter telemático del

procedimiento y la exigencia del pago de una tasa hacían presagiar una resolución más ágil de los expedientes.

Sin embargo, la Secretaría de Estado de Justicia informó de que no se ha resuelto ni un solo expediente de los presentados durante los años 2016 y 2017 (más de 170.000). A finales de noviembre de 2017, el citado organismo indicó que continuaban grabando expedientes de los presentados en 2014 y 2015, y que no existían previsiones respecto a la fecha en la que se comenzarían a tramitar los expedientes presentados durante los años 2016 y 2017. Según se ha podido conocer, se presentaron más de 112.000 solicitudes de nacionalidad en 2016 y unas 70.000 en 2017. Ya en los últimos días de 2017 se volvió a solicitar información a la Administración sobre los planes previstos para resolver los 180.000 expedientes pendientes de resolución, correspondientes a estos dos últimos años (16010470).

Además, desde el 30 de junio de 2017 (disposición transitoria única de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia), los interesados ya no pueden seguir presentado sus solicitudes de nacionalidad ante el registro civil correspondiente a su domicilio. Por este motivo, en octubre de 2017, se solicitó a la Secretaría de Estado de Justicia que informara de qué modo pueden los interesados hacer efectivo el derecho que contempla el artículo 53.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas, referido a la necesidad de que los solicitantes puedan recibir una atención cercana y directa para la obtención de información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las solicitudes que se propongan realizar. Asimismo, se solicitó información acerca de las alternativas que puedan tener otros ciudadanos que quieran hacer su solicitud sin necesidad de pasar por un profesional que les preste asesoramiento. En el momento de cierre de este informe aún no se había recibido respuesta (17011879).

Se han recibido quejas en relación con la falta de recursos públicos para aprender español en Cataluña, ya que no existen suficientes centros acreditados para obtener el DELE (Diploma de Español como Lengua Extranjera) y los que existen en las tres referidas poblaciones son de carácter privado. En su respuesta la Administración remitió un listado de los recursos existentes (públicos y privados) y añadió la posibilidad de aprender español por vía telemática, a través de los cursos del Instituto Nacional de Empleo y de los cursos de las escuelas oficiales de idioma. Esta información fue trasladada a los ciudadanos que interpusieron la queja que han formulado alegaciones mostrando su disconformidad con la solución ofrecida. En el momento de cierre del presente informe están en estudio las citadas alegaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16003372).

Respecto a las quejas por la ausencia de centro acreditado en Vitoria-Gasteiz para realizar los exámenes CCSE (Prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España), se informó de que el Instituto Cervantes estaba a la espera de firmar un convenio con un centro de educación de personas adultas de esa ciudad para que este se adhiera a la red de centros acreditados a tal fin. En el próximo informe anual se informará de la fecha en la que finalmente esté a disposición de los ciudadanos este recurso (16012938).

Finalmente, hay que hacer referencia a la actuación de oficio, iniciada en marzo de 2017, para conocer las actuaciones previstas que hicieran efectiva la posibilidad de eximir en determinados supuestos de la realización de las pruebas de idiomas y de cultura española (DELE y CCSE). Como ya se señaló en el informe anual correspondiente a 2016, la Administración aceptó la recomendación formulada por esta institución y estableció la posibilidad de estas exenciones en la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia. Continúan abiertas las actuaciones ya que, en el mes de octubre de 2017, aún no se habían recibido los informes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y del Ministerio de Hacienda y Función Pública (17003518).

1.4.4 Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad

Los cambios introducidos en 2015, en materia de nacionalidad, no han servido, hasta la fecha, para mejorar los tiempos medios de tramitación de los expedientes procedentes de los registros que se hallaban colapsados (Canarias, costa mediterránea y municipios que rodean Madrid y la ciudad de Zaragoza, principalmente) y, por el contrario, ha empeorado los de los registros civiles que se hallaban adecuadamente dotados. Ese es el caso del Registro Civil Único de Madrid, del que apenas se recibían quejas y del que ahora se reciben un gran número debidas a los retrasos en la tramitación de los expedientes de nacionalidad.

Al descargar en 2015 a los registros civiles del gran volumen de trabajo que entrañaban los expedientes de nacionalidad, se ha conseguido una sustancial mejora de la accesibilidad y de la atención en el resto de expedientes competencia de estos. Esto ha favorecido a quienes son españoles y necesitan realizar gestiones en el Registro Civil, pero se ha conseguido a costa de demorar, aun más, el acceso a la nacionalidad de los extranjeros residentes en España que cumplen los requisitos para obtenerla y han visto sus expedientes paralizados.

Una queja generalizada de los ciudadanos extranjeros que se dirigen al Defensor del Pueblo se refiere a las dificultades para la obtención de información acerca del estado de tramitación de sus expedientes de nacionalidad. Por ese motivo continúa abierta una actuación con la Secretaría de Estado de Justicia al objeto de conocer los motivos por los que se pide certificación electrónica para consulta telemática de expedientes de nacionalidad, pese a las restricción de accesibilidad que esto supone para quienes no disponen de los medios adecuados (16001931).

La reducción del número de resoluciones que concedían la nacionalidad tuvo como consecuencia la agilización de los trámites sucesivos de jura e inscripción. No obstante, se ha de hacer referencia un año más a la situación cercana al colapso que padecen los registros civiles de Illescas (Toledo) o de Collado-Villalba (Madrid) (15011888 y 16001879).

Las principales quejas recibidas durante 2017 se concentran en los registros civiles de las comunidades autónomas de Madrid, Valencia, Andalucía, Canarias y Cataluña, todas ellas comunidades que han asumido la competencia en materia de dotación de medios humanos y materiales de los registros civiles. En el caso de Madrid sigue siendo muy desigual el trato que reciben los ciudadanos que se dirigen al registro de la capital, con el que reciben los que se dirigen a los registros civiles de las grandes poblaciones de la comunidad.

La Secretaría de Estado de Justicia no ha dado cumplimiento a varias sugerencias y recomendaciones que tenían por objeto fundamentalmente reducir demoras adicionales en casos de extravíos de expedientes o en los que estaban implicados menores de edad o personas con discapacidad. En general, la respuesta de la Administración para la no aceptación de las resoluciones formuladas por esta institución se centra en la necesidad de esperar a la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. Esta institución ha de expresar su diferencia de criterio con esta argumentación puesto que las medidas propuestas no requerían un cambio normativo ni dependían de la entrada en vigor de la nueva Ley del Registro Civil.

Como ejemplo de lo anterior, en noviembre de 2015 se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que se instruyese a los registros civiles para que, en los casos en los que se concede la nacionalidad tras haber recurrido el afectado la resolución denegatoria, se tome como referencia para concertar la cita de la jura la fecha de la denegación recurrida. En mayo de 2017 se cerró la queja con diferencia de criterio, al comunicar que se esperaría a la entrada en vigor de la nueva normativa registral (15013294).

Ya en los últimos días del año 2017 se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que se impartiesen instrucciones en las que se disponga que el cumplimiento del

plazo de vencimiento de 180 días contenido en el artículo 21.4 del Código Civil, relativo a la adquisición de nacionalidad, también concierne a la Administración competente. Se ha recordado a la Administración que se deben realizar, antes de dicho vencimiento, todas las actuaciones necesarias para que el interesado pueda cumplir los requisitos que contempla el artículo 23 del Código Civil respecto al acto de jura o promesa y el de inscripción de la nacionalidad española en el Registro Civil (16009179).

Se iniciaron actuaciones porque en los expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia de menores de edad o personas con la capacidad modificada judicialmente que se tramitan en el Registro Civil de Melilla se exige, a los representantes legales de estos que aporten certificados de haber superado el DELE y el CCSE, lo que constituye un requisito no contemplado ni en la Ley del Registro Civil, ni en su Reglamento. En el próximo informe anual se dará cuenta del resultado de estas actuaciones (16013187 y 16016043).

La Secretaría de Estado de Justicia no ha dispuesto un cauce específico para la tramitación preferente y urgente de los expedientes que son reconstruidos tras su extravío por la Administración o de aquellos que han acumulado una demora de cuatro o cinco años en los registros más colapsados como Illescas, San Javier, Vinaroz, Alcalá de Henares, entre otros muchos, de manera que expedientes que fueron presentados en enero de 2010, y fueron remitidos a Madrid años después ni siquiera han empezado a ser digitalizados, escaneados y metadatados. Por este motivo las sugerencias formuladas no pueden ser atendidas, puesto que el citado organismo no tiene acceso a los expedientes (13028885,13032686 y 15018810).

Tampoco se han atendido por idéntico motivo las sugerencias formuladas para que se resuelvan con carácter preferente y urgente, los recursos de reposición contra resoluciones denegatorias de la nacionalidad, en que se ven gravemente concernidos los intereses de menores de edad (16017425).

En octubre de 2017, la Secretaría de Estado de Justicia informó de que la demora media en la resolución de los recursos en materia matrimonial se había reducido a 9 meses y la de los recursos restantes a 21. Esta ligera mejoría no se ha debido al incremento de los medios humanos disponibles sino al hecho de que al resolverse, como se ha indicado, menos expedientes de nacionalidad estos no pueden ser recurridos.

La demora en la expedición de certificaciones matrimoniales por parte del Registro Civil Central han crecido tanto que en muchos casos ya no es posible cumplir los plazos exigidos por las subdelegaciones del gobierno en la tramitación de las tarjetas de residencia. Es decir, no es posible cumplir en tiempo y forma el requerimiento de una Administración porque el cumplimiento del mismo depende de la diligencia con que otra Administración expida el certificado requerido (17022808).

Finalmente, hay que mencionar las actuaciones iniciadas en octubre de 2016 para conocer el número de solicitudes de nacionalidad española tramitadas por ciudadanos sefardíes, al amparo de la Ley 12/2015, de 24 de junio. En enero de 2017, la Secretaría de Estado de Justicia contestó que 4.590 personas se habían acogido al procedimiento previsto en la citada norma. Continúan abiertas las actuaciones para conocer cuántos de estos expedientes están pendientes de resolución (16012888).

1.4.5 Implantación de sistema de cita previa en registros civiles concretos e inaccesibilidad

En 2014 se recomendó la implantación de sistemas de cita previa telemática que evite colas a la intemperie y de madrugada en las comunidades autónomas con competencias transferidas en aquellos registros civiles más colapsados (11020390, 15009395, 13013111 y otras).

La recomendación fue aceptada en las comunidades autónomas de Canarias, Madrid y Valencia, aunque tres años después sigue sin completarse su implantación. Sin embargo, donde se ha implantado no ha servido para garantizar la accesibilidad, ya que la inaccesibilidad física ha sido desplazada por la inaccesibilidad telemática. Se obliga a concertar cita pero con un cupo limitado que en pocos días deja de estar disponible, por lo que no es posible conocer cuál es la demanda real de solicitudes, ni el número de ciudadanos que no consiguen ser atendidos. Sí ha servido para establecer citas diferenciadas que permiten acceder con menor demora, o sin ella, para determinados expedientes (matrimoniales, inscripciones de recién nacidos, entre otros) pero manteniendo o, incluso empeorando, la accesibilidad para los gestiones que atañen exclusivamente a la población extranjera residente (juras e inscripciones sucesivas a las resoluciones que conceden la nacionalidad, y notificaciones y requerimientos derivados de los expedientes de nacionalidad que en su día se iniciaron en esos registros civiles).

Tras las actuaciones iniciadas, el Registro Civil de Guadalajara ha ampliado las citas semanales disponibles para contraer matrimonio civil, a fin de reducir la demora media que había motivado muchas quejas (16014809).

En los registros civiles de varias localidades de la Comunidad de Madrid que padecen carencias estructurales (Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Arganda del Rey, Getafe, Leganés, Móstoles, Collado-Villalba, Aranjuez y Fuenlabrada). La Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid reconoce que las citas disponibles no son suficientes y hace responsable de ello a que los funcionarios del Registro Civil no se ocupan solo de las materias propias del mismo, sino también del resto de las materias propias del órgano jurisdiccional. A juicio de esta institución, esta respuesta no es aceptable puesto que se han de dimensionar los medios materiales y

personales a la realidad existente que, en el caso de esos registros civiles, incluye un número significativo de población extranjera residente legal (12002820, 13034199, 16000722, y otras).

Lo mismo ocurre con la cita en línea implantada desde 2016 en los registros civiles de Alicante, Castellón, Valencia, Benidorm, Torrevieja, Torrente y Elche, donde cada encargado del registro decide el número de citas disponibles, sin que se haya conseguido satisfacer la demanda (15011247 y 15013122).

En Cataluña sigue sin implantarse el sistema de cita previa. En 2016 se anunció la puesta en marcha de un plan piloto en el Registro Civil de Lleida, para valorar la posibilidad de planificar la implantación de la cita previa en los registros civiles con más actividad. La última información recibida, en febrero de 2017, mostró que el citado sistema no estaba en funcionamiento ni siquiera en Lleida (13025229 y 15009958).

1.4.6 Registros civiles consulares

El Consulado General de España en La Habana (Cuba) sigue siendo el que suscita un mayor número de quejas por la demora en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad, en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. A inicios del año 2017, quedaban por resolver más de 77.000 solicitudes que habían sido presentadas al amparo de dicha normativa. Es decir, la demora en la tramitación de alguna de las quejas que se reciben, puede llegar a alcanzar 10 años.

A pesar de lo anterior, en 2017 tampoco se ha incrementado la dotación de personal del citado consulado que, además de resolver los expedientes citados, debe atender a una población española superior a 120.000 inscritos en el Registro de Matrícula. En marzo de 2017 se informó de que no solo no se había incrementado la plantilla, sino que, debido a que el Ministerio de Hacienda y Función Pública no había aprobado el cupo para contrataciones para 2017 hasta marzo de dicho año, 20 contrataciones temporales de refuerzo, operativas el año anterior, no habían podido renovarse. El plazo medio para la revisión de la documentación aportada en los expedientes de nacionalidad no baja de 34 meses. El 17 de mayo de 2017, las autoridades cubanas autorizaron la apertura de un Consulado General de España en Santiago de Cuba, pero las restricciones presupuestarias no han permitido hacerla efectiva. La puesta en marcha de este nuevo consulado, con la correspondiente dotación de medios materiales y personales, podría contribuir a la preocupante situación que padece ahora ese registro consular (14023554 y 15009883).

Otra cuestión relacionada con los registros civiles consulares y que afecta a numerosos ciudadanos extranjeros se refiere al trámite de jura o promesa en los expedientes de nacionalidad. Como ya se indicó en informes anuales anteriores, se

formuló una recomendación para que el trámite de jura o promesa, que completa el expediente de nacionalidad por residencia, se pudiera realizar en los registros civiles consulares. Lo que pudiera parecer una cuestión menor o afectar a un pequeño número de ciudadanos, no es tal. El supuesto de hecho se refiere a ciudadanos extranjeros que, tras largos años de residencia en España, solicitan y les es concedida la nacionalidad española. Por motivos diversos, fundamentalmente económicos, se ven obligados a abandonar España sin haber sido llamados a realizar el trámite de jura o promesa. Hasta el año 2014 esta situación se solucionaba puesto que realizaban el citado trámite en presencia del encargado del registro civil consular de su país de origen. Sin embargo, a partir de dicha fecha, los consulados españoles cambiaron su práctica y no realizaban ese trámite. Al no completarlo en plazo, un número importante de personas perdieron la oportunidad de hacerlo. Además, la cuestión era de imposible solución para la mayoría de ellos puesto que no podían volver a entrar en España sin visado y no cumplían los requisitos para su obtención.

Como ya se indicó en el informe anual del año 2015, la Secretaría de Estado de Justicia aceptó la recomendación. Sin embargo, en 2017 el citado organismo ha comunicado que, tras la entrada en vigor del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre (posterior a la aceptación de la recomendación) no era posible atender a la solicitud de esta institución. El Defensor del Pueblo considera que la argumentación no es ajustada a derecho y deja constancia de la diferencia de criterio con la Secretaría de Estado de Justicia en esta cuestión (14004986).

Otra cuestión sobre la que se reciben quejas de manera frecuente se refiere a la práctica consular de cancelaciones de inscripciones de nacimiento con valor de simple presunción. El mayor número de quejas se refiere a los consulados generales de España en Bogotá y Quito. En unos casos se ha procedido a la cancelación, sin notificación al interesado, y en otros se ha entendido que, tras la obtención de la nacionalidad por residencia de los padres, el hijo, español con valor de simple presunción, debía volver a solicitarla por opción. La primera práctica no fue corregida por los referidos consulados hasta tres años después, que es lo que demoró la tramitación de los recursos, que resultaron estimados. La segunda, aún se halla pendiente de recibir la información requerida (15011686, 17004555 y 17021124).

Se ha comprobado también que un número significativo de ciudadanos españoles residentes en el exterior han perdido la nacionalidad por desconocimiento de la obligación de declarar la voluntad de conservarla. La pérdida de la nacionalidad es un hecho de la mayor relevancia para la esfera de las personas y, por tanto, un motivo suficiente para que, en la medida de lo posible, los españoles que puedan estar afectados por la norma, conozcan en qué circunstancias pueden incurrir en su pérdida misma. Hay que tener en cuenta, asimismo, que el procedimiento para la recuperación

presenta dificultades y, en algunos casos, puede no ser viable. Adicionalmente, la pérdida de la ciudadanía española conlleva la pérdida de la ciudadanía de la Unión Europea.

En febrero de 2017 se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia, a fin de que se impartiesen instrucciones para que se informe a todos los ciudadanos registrados en el Registro de Matrícula de los consulados del contenido de los artículos 24.1 y 24.3 del Código Civil. Se recomendaba, además, que la información fuese incluida en la página web, en el apartado referido a pasaportes o trámites consulares, sin perjuicio de la que conste en el apartado nacionalidad. Adicionalmente, se solicitaba que se facilitara esta información a todos los ciudadanos españoles del contenido de los citados artículos, cuando soliciten la renovación de su documentación al Consulado. En septiembre de 2017, la Secretaría de Estado de Justicia aceptó la recomendación y dio traslado del contenido de un oficio remitido al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que se informara a los ciudadanos en los términos de la recomendación. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe no se tiene conocimiento de las medidas adoptadas por lo que continúan abiertas las actuaciones (14017671).

Se han recibido un año más, quejas relacionadas con los certificados de capacitación matrimonial. En una de las quejas, se concluyeron las actuaciones con diferencia de criterio con el Consulado General de España en Casablanca por la denegación del certificado de capacitación matrimonial, basado en la indagación realizada sobre los motivos que movían al interesado al matrimonio. Se consideró que el intento de emigrar anterior era suficiente para denegar la capacidad para otorgar el consentimiento matrimonial (16006281).

1.4.7 Otras cuestiones registrales de interés

En 2015 se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que subsanase la carencia detectada en la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de febrero de 1999, modificada por la Instrucción de 1 de julio de 2004, que solo prevé la posibilidad de que conste como lugar de nacimiento el domicilio de los progenitores, en los casos de adopciones internacionales, no contemplando esa posibilidad en los casos de adopciones nacionales. En enero de 2017 se rechazó la recomendación, privando así a los menores adoptados en España de la posibilidad de que gozan las adopciones internacionales. En casos como el que motivó el inicio de las actuaciones, la opción propuesta en la recomendación era el modo más adecuado de garantizar el interés del menor (14020046).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a una situación, respecto de la que ya se habían recibido quejas en 2013 y que parecía solucionada. El Registro Civil de Sevilla se ha negado a inscribir a recién nacidos en España, alegando que la condición de extranjera indocumentada en situación irregular de sus madres, les impedía aportar el número de identificación de extranjero (NIE). La exigencia de presentar tal documento supone, de hecho, la imposibilidad de que los menores puedan ser inscritos en el Registro Civil por lo que se ha dado traslado a la Fiscalía General del Estado de la que aún no se ha recibido respuesta. Según la información de la que disponía esta institución, el asunto parecía haber quedado resuelto después de que la fiscalía comunicara, con ocasión de actuaciones anteriores, que para inscribir estos nacimientos debía considerarse suficiente el número de NIE asignado a la madre en sede policial a su llegada a territorio español, con independencia de actuaciones futuras, si la madre conseguía obtener un pasaporte de su país. En este mismo sentido ha vuelto a contestar la Fiscalía comunicando que el citado registro civil insiste en que no se negó a inscribir sino que informó a la madre de la necesidad de exhibir documentación identificativa. Esta institución no puede compartir que la actuación del citado registro civil sea correcta y considera que es un hecho grave que un menor de edad, nacido en territorio español, no sea inmediatamente inscrito en el Registro Civil. Las actuaciones continúan abiertas (17007503 y 17022852).

1.5 ABOGADOS

A lo largo del año 2017 se han recibido numerosas quejas relacionadas con la abogacía y los colegios profesionales que tienen competencias sobre su actividad. Algunas de ellas venían referidas a la disconformidad de los interesados con la actuación profesional de los letrados, a los que hacen responsables de que sus pretensiones no prosperen en el procedimiento. En estos casos, se informa al compareciente de que de la actuación profesional de un abogado pueden derivarse responsabilidades de carácter civil, penal y disciplinario.

Las dos primeras se dirimen ante los jueces y tribunales, de acuerdo con lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico vigente, no pudiendo en este caso intervenir esta institución, ya que carece de facultades para suplir la legitimidad de los particulares ante los órganos jurisdiccionales, y porque el principio de independencia judicial obliga a que ningún otro poder o autoridad distinta de los órganos judiciales pueda pronunciarse sobre los asuntos sometidos a los tribunales.

La responsabilidad de carácter disciplinario se puede exigir ante el colegio de abogados al cual esté adscrito el letrado sobre el que se pretenda presentar la queja. En este caso, el Defensor del Pueblo únicamente interviene en el supuesto de que

planteada en forma la reclamación ante el colegio correspondiente, el interesado no recibiera respuesta expresa en un plazo razonable.

Interpretación de la Disposición transitoria única de la Ley 34/2006

El Defensor del Pueblo decidió iniciar en su día una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Justicia,** respecto a las previsiones contenidas en la Disposición transitoria única de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales.

En la actuación se puso de manifiesto la falta de previsión de la norma de aquellas situaciones consistentes en colegiarse para ejercer la profesión de abogado o procurador, al amparo de su apartado 3, y posteriormente poder acogerse a lo establecido en el apartado 2, lo que supondría que, una vez colegiado por un período superior a un año ante el colegio profesional correspondiente, poder darse de baja y, en un hipotético futuro, volver a incorporarse y ejercer la profesión, sin necesidad de realizar los másteres y exámenes exigidos para los graduados en derecho.

Ante las dudas interpretativas y la inseguridad jurídica que generaba el texto para muchos profesionales, en el año 2014 se formuló a la Secretaría de Estado de Justicia la **Recomendación** consistente en impulsar la reforma que procediera, tendente a la clarificación del contenido de la Disposición transitoria única de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales.

En su respuesta la Administración expresó que se solicitaría al Consejo General de la Abogacía Española que emitiera su criterio sobre la interpretación de la citada disposición.

Tras diversas vicisitudes, en el ejercicio 2017, el Ministerio de Justicia ha comunicado al Defensor del Pueblo que el Consejo General de la Abogacía Española ha interpretado el apartado tercero de la Disposición transitoria única de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, de la siguiente manera: «[...] la Junta de Gobierno es del criterio de que quienes se incorporaron al colegio con exención del título profesional de abogado al amparo de la previsión recogida en el apartado tercero de la disposición transitoria única de la Ley de acceso y causan baja (para lo que ostentan la más absoluta libertad de decisión) su posterior colegiación, que será pretendida con plena vigencia de la citada ley, estará sometida a esta, y por tanto, a la necesaria obtención del título profesional de abogado que como “requisito imprescindible” para la colegiación impone su artículo 1.4 al que se remite implícitamente el artículo 7.1.h) de los Estatutos del Colegio de Abogados de Madrid, que contempla entre los requisitos para la colegiación “cualquier otro que establezca la normativa vigente y en especial la que regule el acceso a la profesión de abogado” sin que pudiera acogerse de nuevo a la previsión recogida en el

apartado 3º de la tantas veces repetida disposición transitoria única de la Ley de Acceso para colegiarse de nuevo —de causar baja— con exención del título profesional de abogado y con el pretexto de que ostentaba el título de licenciado en derecho (o grado en derecho) a fecha 31 de octubre de 2011, pues el plazo de dos años que el referido apartado prevé para ello, venció el 31 de octubre de 2011».

El objetivo del Defensor del Pueblo en este asunto era que se ofreciera seguridad jurídica a los interesados con independencia de la solución adoptada. Siendo clara la interpretación (no es posible darse de baja como colegiado y volver a la situación de alta sin cumplir los nuevos requisitos de acceso a la profesión), se dio por finalizada la actuación (16012136).

Prueba de acceso a la profesión de abogado

Otra cuestión que preocupó a los licenciados en Derecho, y que dio lugar a varias quejas, fue la planteada por quienes habían superado la prueba de acceso a la profesión de abogado convocada por la Orden PRE/1235/2016, de 21 de julio, por la que se convocaba la segunda prueba de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de la profesión de abogado para el año 2016.

Publicadas las listas de aspirantes que habían superado las pruebas, no podían colegiarse en los respectivos colegios de abogados ni ejercer su profesión al estar a la espera de la expedición del título oficial correspondiente por el Ministerio de Justicia, que debía ser llevada a efecto conforme a lo dispuesto en la Norma 13 de la Convocatoria y el artículo 2.3 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre.

La respuesta del ministerio indicó que con fecha 29 de octubre de 2016 se realizó la prueba de acceso, y el 2 de diciembre del mismo año se publicaron las calificaciones en su sede electrónica. A partir de ese momento se abrió un plazo de revisión para los aspirantes que resultaron no aptos, y el 21 de diciembre la **Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia** dictó la resolución que puso fin al proceso, momento a partir del cual comenzó el trámite de expedición de título profesional.

El 17 de enero de 2017 el Ministerio de Justicia expidió el título profesional de abogado de todos los aspirantes aptos, y en fecha 20 de enero fueron remitidos a los destinatarios por correo certificado. De lo anterior se dedujo que los plazos fueron razonables y se finalizaron las actuaciones informando de todo ello a los interesados (16017323 y concordantes).

Turno de oficio para internamientos involuntarios en Andalucía

El Decreto de 27 de abril de 2017 del fiscal delegado de la especialidad civil y de protección de las personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía analizaba cuestiones relativas a la necesidad de asistencia letrada y de procurador en los procesos de internamiento involuntario por razón de trastornos psíquicos, planteando la necesaria coordinación entre la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, para el establecimiento de un turno de letrados de oficio de asistencia en caso de internamientos involuntarios.

Esto motivó el inicio de una actuación de oficio dirigida a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía**. El informe recibido indicó que son los propios colegios profesionales los que deben organizar y comunicar los turnos para la designación de profesionales de oficio, cuya creación podría derivarse de lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento de asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 67/2008, de 26 de febrero, en el que, una vez mencionados los turnos especializados, se añade «otros que pudieran establecerse».

También se ponía de manifiesto la tramitación del proyecto de orden de módulos y bases de compensación económica de los servicios de asistencia jurídica gratuita en el turno de oficio prestados por los abogados y procuradores en esa comunidad autónoma, en el que se prevé un módulo específico destinado a compensar la atención prestada en los procesos de internamiento involuntario por razón de trastornos psíquicos en el turno de oficio general, lo que parece apuntar en la dirección indicada por el fiscal delegado de la especialidad civil y de protección de las personas con discapacidad en Andalucía (17011626).

Silencio administrativo

Una particular se dirigió al Defensor del Pueblo, presentando un escrito donde exponía su disconformidad con la actuación del **Colegio de Abogados de Alicante** por la falta de contestación de esa entidad de derecho público a la solicitud de información que la ciudadana realizó, hasta en tres ocasiones, adjuntando copia de los escritos presentados.

Esta circunstancia debía motivar la intervención del Defensor del Pueblo, ya que el artículo 17.2 de su Ley Orgánica reguladora (Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril) le impone el deber de velar por que «la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados».

Recibida la respuesta del colegio, se evidenció un mal funcionamiento del servicio de atención al público, al tardar cerca de cuatro meses en atender el escrito de la interesada, al margen de las explicaciones que para ello se dieron. El Defensor del Pueblo formuló **Recomendación** para que se mejorase el servicio de atención al público, estableciendo turnos de guardia adecuados en los períodos vacacionales, al objeto de que sean debidamente atendidas, en plazos razonables, las solicitudes recibidas por correo electrónico en ese colegio de abogados.

Habiendo sido aceptada la **Recomendación**, se puso fin a las actuaciones (16011329).

Cita previa telefónica

En otra de las quejas recibidas un ciudadano se refería al hecho de que para solicitar asistencia jurídica gratuita en el Colegio de Abogados de Castellón, es imprescindible disponer de internet, manifestando su disconformidad con este sistema dado el alto porcentaje de personas mayores o que residen en entornos rurales que carecen de accesibilidad a las nuevas tecnologías.

Tras consultar la página web de ese órgano colegial, se observó que se indica expresamente que se puede solicitar asimismo por correo o de forma presencial, si bien llamó la atención a esta institución que no existiera la posibilidad de solicitar cita previa por teléfono.

Solicitada información al **Colegio de Abogados de Castellón**, indicó que se procedería a la mayor brevedad posible a instalar un sistema de cita previa telefónica, estando pendiente la contratación del sistema que mejor se adecuase a las necesidades del servicio. En comunicación posterior, el colegio confirmó la instalación del sistema de cita previa telefónica, por lo que se dieron por concluidas las actuaciones (17008133).

2 CENTROS PENITENCIARIOS

Consideraciones generales

Al finalizar el año 2017, 58.958 personas se hallaban privadas de libertad en nuestro país, en 96 centros penitenciarios. De ellas, 54.568 eran hombres (92,55 %) y 4.390 mujeres (7,45 %). Los presos preventivos eran 8.376 (7.706 hombres y 670 mujeres) y los penados 50.582 (46.862 hombres y 3.720 mujeres). Por comunidades autónomas destacan por número de presos Andalucía (13.669), Cataluña (8.374) y Madrid (7.618). Los centros penitenciarios con mayor número de presos eran el Centro Penitenciario Antoni Asunción Hernández (Valencia) (2.036) y los centros Brians 2 (1.481) y Quatre Camins (1.384), ambos en Barcelona. La cifra más alta del año se alcanzó el 30 de junio (60.743) y la más baja al cierre del año (58.958).

Si se comparan los datos oficiales citados, de fecha 29 de diciembre de 2017, con los del comienzo del año (6 de enero de 2017), se produce un descenso desde las 59.544 personas a 58.958 (-0,98 %). En hombres ha pasado de 55.093 a 54.568 (-0,95 %) y en mujeres de 4.451 a 4.390 (-1,37 %).

Prosigue, pues, la tendencia decreciente en el número de internos, aunque muy moderadamente. En todo caso, el descenso acumulado entre 2012 y 2017 se aproxima al 16 % del total de la población penitenciaria que había a principios de 2012 (15,85 %). El número de internos es similar al del mes de junio del año 2004 (el 11 de junio de aquel año se alcanzaron los 59.000).

En términos cuantitativos, se han recibido 804 quejas de internos, lo que supone un incremento muy notable con respecto al año anterior (656). Destacan las quejas sobre traslados (228), aspectos higiénico-sanitarios y alimenticios (106) y comunicaciones (46). Conviene resaltar, además, que se han recibido 44 quejas de malos tratos, 41 sobre permisos de salida y 40 sobre separación interior y clasificación. El Defensor del Pueblo presta la máxima atención a las quejas por malos tratos —y de ello se ocupa posteriormente este informe— y ha de recordar (a la vista del elevado número de quejas sobre cambio de centro) que el traslado no es un derecho de los internos, sino que se produce a criterio de la Administración, lo cual no quiere decir que no se puedan tener en cuenta razones humanitarias de diverso tipo (hijos, estado de salud, graves problemas familiares, etc.).

Superado el problema de la masificación —que hace años afectaba al sistema penitenciario—, son ahora los problemas de personal —denunciados por los sindicatos y fuente de conflictividad, aún no resuelta, en 2017— los que dificultan el funcionamiento

de algunos servicios. Resulta necesario, y así ha sido trasladado por el Defensor del Pueblo a las autoridades competentes, un incremento significativo de las plantillas, especialmente en materia de vigilancia, seguridad y sanidad. También es importante reforzar el personal dedicado al tratamiento penitenciario, que es el que trabaja en hacer realidad el artículo 25 de la Constitución española: la reeducación y reinserción social como finalidad de la pena privativa de libertad. La fuerte reducción del número de internos en los últimos años (casi un 16 %, como antes se ha indicado) es una gran oportunidad para mejorar el tratamiento penitenciario, lo que se vería facilitado con el incremento del personal dedicado a esta tarea. Especial preocupación causan los problemas relacionados con el personal médico, pues ni se producen las transferencias comprometidas hace muchos años, ni parecen existir incentivos suficientes para el mantenimiento y reforzamiento de la actual plantilla en sus puestos de trabajo.

El capítulo dedicado a las personas privadas de libertad se ocupa de los centros como servicios públicos, pero se ocupa, sobre todo, de los derechos de los internos, con especial acento en el derecho a la vida y a la integridad física y en el derecho a la salud, pues, como tantas veces se ha repetido, los internos pierden la libertad, pero conservan un amplio conjunto de derechos establecidos en la Constitución, la Ley General Penitenciaria, su reglamento y demás normativa de aplicación.

En el caso de los fallecimientos, y especialmente de los suicidios, el Defensor del Pueblo, además de llevar a cabo numerosas actuaciones de oficio, mantiene en sus comunicaciones un diálogo constructivo con la Administración a fin de mejorar la prevención. Esto explica la insistencia en cuestiones como los denominados «internos de apoyo» (a personas en riesgo de autolesión), las medidas de observación y toma de fotografías en caso de suicidio, lo que se ha denominado «autopsia psicológica», el análisis de las conductas de simulación y otras conexas.

Debe insistirse, también, en la mejora de los protocolos de investigación cuando hay quejas o denuncias por malos tratos, en la apertura de libros de quejas por malos tratos en todos los centros penitenciarios y en la minimización del uso de las contenciones mecánicas, que han de practicarse siempre bajo estricta supervisión médica, durante el menor tiempo posible en cada caso y ateniéndose a la *Guía de buenas prácticas sobre contenciones mecánicas* publicada recientemente por el Defensor del Pueblo, remitida a todos los centros penitenciarios y disponible para todos en la web de esta institución.

Finalmente, en materia de sanidad penitenciaria, el Defensor del Pueblo se ha venido ocupando de cuestiones tales como las transferencias sanitarias, los convenios con las comunidades autónomas para coordinar mejor las prestaciones sanitarias, los enfermos de hepatitis C o las pérdidas de citas médicas por falta de personal de conducción. El objetivo de esta labor es hacer posible que los internos sean atendidos en

condiciones equivalentes a las del resto de los ciudadanos, compensando los inevitables efectos de la privación de libertad con medidas tales como el fomento de la telemedicina.

2.1 FALLECIMIENTOS

En el momento de la confección del presente informe se encontraban disponibles los datos correspondientes a la mortalidad en los centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias durante el año 2016. En ese año fallecieron 156 internos (2,99 por cada 1.000 internos), el año anterior se produjeron 155 fallecimientos (2,79 por cada 1.000 internos); 151 fueron varones y cinco mujeres; la mitad de las personas fallecidas eran menores de 45 años; 110 fallecieron en el centro penitenciario; 45 en instalaciones hospitalarias y una durante el traslado al hospital; 92 fallecieron por causas naturales y 63 por causas violentas; 39 por consumo de drogas; 23 por suicidio y una por accidente. Ningún interno falleció como consecuencia de una agresión en 2016.

Por lo que se refiere a la distribución por centros penitenciarios, destacan con cinco o más fallecidos por año: A Lama (Pontevedra) (cinco), Algeciras (Cádiz) (seis); Las Palmas I (cinco); León (siete); Madrid IV-Navalcarnero (cinco); Madrid VI-Aranjuez (cinco); Puerto III (Cádiz) (seis); Sevilla I (cinco); Sevilla II-Morón de la Frontera (seis), Teixeiro (A Coruña) (cinco); Tenerife (seis); Alicante II-Villena (cinco) y Valencia (ocho). En todos ellos ha sido mayor el número de fallecimientos habidos que los casos esperados, según la proyección estadística que maneja la Administración penitenciaria. Aunque se trate de una desviación que no resulte estadísticamente significativa, se ha considerado conveniente destacar estos centros penitenciarios concretos.

El número de suicidios acaecidos durante el año 2016 han sido 23, de los cuales 21 tuvieron lugar en centros penitenciarios y dos en unidades de custodia de los hospitales de referencia (22 hombres y una mujer). Reconoce la Administración que la tasa de incidencia de este factor de mortalidad (0,44 por cada 1.000 internos), aunque sensiblemente inferior a la de la Unión Europea, es superior a la de la población general para estos grupos de edad. La Administración penitenciaria informó que la causa habría que buscarla en que en el ámbito penitenciario concurren muchos de los factores de riesgo que la Organización Mundial de la Salud vincula con la conducta suicida (ruptura de relaciones y aislamiento social, problemas jurídicos, nivel socio económico bajo, abuso de alcohol y drogas, trastornos mentales, trastornos de la personalidad y padecimiento de enfermedades orgánicas graves).

No cabe duda de que la estancia en prisión supone un impacto importante en la estabilidad económica, emocional, y en el desarrollo de la propia personalidad del encarcelado, pero tampoco se puede desconocer que la Administración penitenciaria por

mandato legal tiene la obligación de reducir el impacto de los factores de riesgo recién señalados. Para ello, se deben fomentar las comunicaciones de los internos y evitar el aislamiento social facilitando la permanencia del privado de libertad en centros penitenciarios próximos a su lugar de vinculación sociofamiliar. Se deben adoptar políticas de tratamiento de la enfermedad mental adecuadas, diseñar y fomentar la implantación de programas apropiados de atención a la toxicomanía, apoyando aquellos proyectos significativos que ya existen en algunos centros penitenciarios. Se debe procurar evitar situaciones de indigencia grave mediante el establecimiento de ayudas económicas en aquellos casos en los que los internos no reciben ningún tipo de ingreso por carecer de familiares u otras razones. Se deben establecer programas adecuados de apoyo psicológico y potenciar la adecuada disponibilidad de suficiente personal sanitario con el que desarrollar políticas sanitarias preventivas para atender a aquellos internos que padecen enfermedades orgánicas graves y establecer los convenios necesarios con las administraciones autonómicas entretanto no se proceda al traspaso de las competencias.

Todas estas actuaciones inciden directamente en aquellas situaciones de riesgo que la Organización Mundial de la Salud vincula con la conducta suicida. La edad media de los internos fallecidos por suicidio durante 2017 (últimos datos disponibles) fue de 37,2 años. En 20 casos el método utilizado fue el ahorcamiento y en los tres restantes la autolesión (09002649).

Durante el año 2017 ha sido solicitada información relativa a los suicidios acaecidos en el año 2016, más amplia que la contenida en el informe anual sobre la mortalidad en instituciones penitenciarias, la cual todavía no ha sido recibida. Se trata de conocer, además del centro penitenciario y la edad, el medio utilizado, la situación penal, el grado de clasificación, la existencia de eventuales restricciones regimentales, el tipo de delito y si se encontraba en esos momentos o con anterioridad en el programa de prevención de suicidios. También se solicitó información relativa a si los protagonistas de estas conductas, ya sea en grado de tentativa o consumación, padecían alguna enfermedad mental y si se supervisan los tratamientos médicos que estos internos pudieran estar recibiendo en esos momentos. El Defensor del Pueblo, asimismo, solicitó información acerca del número de reclusos que intentan suicidarse y se suicidan, que padecen alguna forma de depresión, y si estaban siendo tratados de esta enfermedad. Esta información se encuentra pendiente de ser facilitada (0100069).

Internos de apoyo, medidas de observación y toma de fotografías en caso de suicidio

En uno de los casos de suicidio analizados durante el presente año se observó que el médico que le atendió apreció la concurrencia de riesgo de suicidio. Para evitar que atentara contra su vida se le ingresó en la enfermería y le fue retirado el material de riesgo, fue alojado en una celda de observación, se reforzó la supervisión por el servicio de vigilancia, se efectuaron controles mediante rondas nocturnas y se le asignó un interno de apoyo. Todas estas medidas, pese a su amplitud, resultaron ineficaces, pues el interno finalmente acabó con su vida ahorcándose con una sábana.

Las averiguaciones efectuadas han permitido conocer que la medida más potente de las adoptadas fue la asignación de un interno de apoyo. Este interno, que no había realizado ningún curso de formación que le habilitara para el desempeño de tal función, ni había recibido instrucciones específicas respecto del interno cuyo acompañamiento le fue asignado, estaba dormido en el momento en el que su compañero se suicidó. Ello da muestra de la necesidad de que sea revisado el papel atribuido a los denominados internos de apoyo, reiterando que esta función ha de ser realizada por personal funcionario capacitado en lugar de personas privadas de libertad a las que no cabe exigir responsabilidad alguna en el cumplimiento de las funciones que son propias de la Administración.

Las rondas nocturnas tampoco sirvieron para detectar que el interno ya se había ahorcado y el refuerzo de la supervisión del servicio de vigilancia resultó inútil. Que fuera alojado en una celda de observación tampoco tuvo efectos prácticos y, por último, pese a que se debía retirar el material de riesgo, terminó ahorcándose con una sábana.

Se ha recomendado que sea revisada la función de los internos de apoyo y que no se atribuyan tales funciones, ya sea en el marco del programa de prevención de suicidios o fuera de él, a internos que no hayan sido previamente entrevistados por miembros de la junta de tratamiento y por el equipo sanitario para confirmar su aptitud personal. Tampoco ha de atribuirse tales funciones a internos que no hayan recibido formación y que no tengan la habilitación específica para el desempeño de tal función.

También se ha recomendado que sea instaurada la práctica de tomar fotografías del estado y situación del interno que se ha suicidado. Dichas fotografías habrán de ser incorporadas a la documentación interna que obre en los archivos de la Administración respecto de este tipo de episodios. Serán tomadas por personal sanitario, pues parece prioritario que las tareas de reanimación que pudieran ser necesarias, fueran llevadas a cabo por este personal. Asimismo se ha recomendado que las sábanas de las que disponen los internos que se encuentran sometidos a medidas de control, no faciliten

que sean utilizadas para el intento o consumación de suicidio, a través de la elección de un material adecuado para ello (15011191).

Autopsia psicológica

La Administración penitenciaria catalana informó de la previsión de publicar un Programa Marco de Prevención de Suicidios en los centros penitenciarios que gestiona, donde se establecerá la obligación de revisar los incidentes críticos en el centro de reclusión de forma profesionalizada, de modo que se formulen hipótesis sobre las causas del suicidio cuando se trate de este incidente. De este modo se acoge por la Administración penitenciaria de Cataluña el reiterado planteamiento de esta institución, para que con ocasión de las investigaciones internas que son realizadas por la Administración se lleven a cabo las denominadas autopsias psicológicas de los fallecidos, cuya finalidad es la reconstrucción del estado psicosocial en el que se encontraba la persona privada de libertad al momento de los hechos. Se trata con ello de mejorar el conocimiento de este tipo de situaciones con la finalidad de reducir su número.

También se está planteando en la actualidad la conveniencia de que durante la investigación de los casos de suicidio se verifique posteriormente, mediante la herramienta de detección del riesgo de suicidio de que dispone la Administración, la puntuación que habría arrojado el estado y situación en el que se encontraba el interno al momento de su fallecimiento. Con ello se pretende que la Administración verifique si el programa de prevención de suicidios habría o no detectado tal situación. En ese caso podrían apreciarse oportunidades de mejora de la herramienta. Si por el contrario, lo que sucede es que se ha producido una aplicación incorrecta o inefectiva de las herramientas de detección y tratamiento del riesgo de suicidio, se habrá de actuar en consecuencia (16011928).

Atención psicosocial a testigos de suicidio

El informe del pasado año dio cuenta de la disposición de la Administración penitenciaria para atender la **Recomendación** formulada por esta institución para que se prestara la debida atención psicosocial a aquellos internos que han sido testigos de suicidio o de tentativas, ya sean o no internos de apoyo, con especial consideración si son compañeros de celda. Pese a ello, según la información disponible a finales de 2017, todavía no se había procedido a la oportuna modificación de la instrucción que regula esta materia, ni ha sido establecido, conforme recomendó esta institución, un protocolo de actuación para todos los centros penitenciarios. Lo único que se ha hecho ha sido remitir una comunicación a los directores de los centros penitenciarios para que «se preste la debida atención psicosocial a aquellos internos que hayan sido testigos de

suicidios o de tentativas», pero no se detalla en qué consiste dicha atención, quién la prestará, durante qué tiempo, etc. En definitiva, no se ha establecido el protocolo recomendado ni se explica el porqué. No puede ser tenida por aceptada la **Recomendación** en los términos en los que fue formulada por esta institución (13030551).

Conductas de simulación

Nuevamente se ha de señalar que no se han producido avances en el desarrollo o perfeccionamiento de una herramienta para la detección de las conductas de simulación en el ámbito penitenciario. Esta institución considera que es necesario que los profesionales que han de trabajar en los diferentes centros penitenciarios que dependen de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dispongan de una herramienta que facilite la detección de las conductas de simulación, de modo que se pueda valorar a través de su utilización en qué medida el interno está simulando una conducta suicida o si, por el contrario, existe voluntad y determinación de acabar con la propia vida.

En estos casos es importante determinar si la conducta de simulación de suicidio es una manifestación velada de una demanda concreta o inespecífica, es decir, la conducta de simulación de suicidio puede ser una llamada de atención sobre un problema o situación no explicitado por el interno, pero que habrá de ser objeto de atención por parte de la Administración, más allá de las actuaciones punitivas que en la actualidad se despliegan frente a este tipo de conductas cuando son consideradas una forma de coacción del interno frente a la Administración. En este contexto, se ha de reiterar que la Administración ha de analizar y, en su caso, atender las pretensiones legítimas que puedan encubrir este tipo de conductas y canalizarlas adecuadamente. Simular suicidio no deja de ser una forma de comunicación disfuncional, además de no convencional, que puede enmascarar situaciones o estados potencialmente patológicos que han de ser atendidos por los diversos profesionales de que dispone la Administración. Se reitera que podría resultar estimulante para los profesionales de las ciencias de la conducta de las plantillas de la Administración penitenciaria trabajar en el diseño y validación de este tipo de herramientas, si esa Administración consigue motivarles y lograr su implicación en la consecución de dicho objetivo. La fuente de información práctica de que dispone la Administración para este tipo de incidentes dificulta que otros profesionales distintos de los penitenciarios puedan diseñar y validar este tipo de herramientas (11013237).

Centro Penitenciario de Córdoba

En el año 2014 tuvo lugar en el Centro Penitenciario de Córdoba el fallecimiento de un interno como consecuencia de las heridas provocadas por un compañero suyo de internamiento. La resolución judicial que puso fin al procedimiento daba cuenta de la existencia de diversas deficiencias achacables a la Administración penitenciaria en materia de gestión y organización de la seguridad. En el año 2017 se ha tenido conocimiento de que la Administración ha adoptado medidas correctoras y se solicitó información acerca de si con ellas se evitaría la repetición de hechos análogos, información que está pendiente de ser remitida (14011159).

Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante

Un interno del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante se dirigió a esta institución manifestando su pesar por el fallecimiento de un compañero suyo de internamiento en aquel establecimiento que, aunque penitenciario, es primordialmente de carácter asistencial. Se trataba de un caso de suicidio en el departamento de agudos. Efectivamente, el interno falleció el día 27 de diciembre de 2016, ahorcándose en la sala de estar del departamento de agudos, pese a que se encontraba sometido a medidas de atención, vigilancia y control de las contempladas en el programa de prevención de suicidios, pues el día anterior ya había intentado acabar con su vida.

Destaca de la información recibida, entre otros factores, una deficiente labor de supervisión y una insuficiente dotación de funcionarios. Se solicitó información precisa acerca de en qué consistían las medidas específicas establecidas para prevenir el suicidio de este interno, si fueron dadas instrucciones concretas al respecto, si fueron cumplidas y, en su caso, si se produjo alguna deficiencia en este sentido. No se trata de un caso de suicidio sin antecedentes, sino que el interno previamente ya había dado muestras de su intencionalidad y la Administración había adoptado medidas para evitar que repitiera conductas de esta naturaleza, por lo que resulta obligado que la Administración efectúe un escrupuloso y profundo análisis de lo sucedido.

Tampoco se ha facilitado información acerca de la motivación que pudiera tener el interno y si fue efectuada, como esta institución aconsejó, su autopsia psicológica. No ha de olvidarse que se trata de un interno especialmente supervisado por haber intentado suicidarse y que se encontraba además formando parte del reducido grupo de personas privadas de libertad que son sometidas a la especial atención, control y vigilancia de un hospital psiquiátrico penitenciario (17001781).

En el informe del año 2015 se dio cuenta de las averiguaciones efectuadas por esta institución acerca de las circunstancias concurrentes en el fallecimiento por suicidio, durante el año 2014, de un interno del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante.

Entonces se recordó a la Administración que, desde el punto de vista procedimental, no es oportuno que el personal que participa en las investigaciones internas por hechos graves pertenezca a la plantilla del establecimiento en el que han tenido lugar los hechos. No puede admitirse la alegación formulada en el sentido de que cuando esto sucede se trata de personal que desarrolla tareas puramente mecánicas y auxiliares. En estos casos se ha señalado por la Administración que parece apropiado recurrir a un funcionario con cualificación profesional, cuyas funciones sean efectivamente mecánicas y auxiliares. Por el contrario, sostiene el Defensor del Pueblo, si el funcionario que acompaña al instructor pertenece al Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias, del que se nutren buena parte de los directores de los centros penitenciarios, parece conveniente que las funciones que se les encomienden vayan más allá de las meramente auxiliares y mecánicas.

Desde un punto de vista material, se ha insistido en que, aun admitiendo que la disposición horizontal de las rejas de las ventanas del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante pudieran ofrecer una imagen carcelaria atemperada y eventualmente menos penosa, resulta fundamental que sea evitada la existencia de elementos facilitadores de actos suicidas. La Administración tiene como primera obligación proteger la vida de los pacientes de dicho hospital, por tanto se ha de priorizar la protección de este derecho. Cabe añadir que si el objetivo es rebajar el efecto y la penosidad carcelaria de estas instalaciones, se haga evitando la presencia de elementos que faciliten el anclaje de cuerdas u otros materiales con los que llevar a cabo intentos de suicidio, como sucede en la actualidad en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. Aunque inicialmente la Administración se mostró remisa, ha adoptado medidas para evitar la disponibilidad de cables alargadores en las celdas que constituyen un elemento susceptible de ser utilizado en este tipo de prácticas autolíticas (14024138).

Centros penitenciarios de Pamplona y Daroca (Zaragoza)

Con ocasión de sendas visitas realizadas a los centros penitenciarios de Pamplona y Daroca por representantes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se tuvo conocimiento del fallecimiento de tres internos durante el año 2017, dos en el Centro Penitenciario de Pamplona y uno en el de Daroca. Dada cuenta de estos hechos, se procedió a la incoación y tramitación de los correspondientes expedientes, con la finalidad de conocer el resultado de las investigaciones internas llevadas a cabo para analizar las causas y circunstancias de dichos fallecimientos y eventuales actuaciones llevadas a cabo por la Administración penitenciaria, que aún siguen en trámite (17024572, 17024573, 17022671).

Centro Penitenciario de Albolote (Granada)

A finales del mes de junio de 2017, falleció un interno del Centro Penitenciario de Albolote, a causa de las heridas provocadas con un arma blanca tras ser atacado por un compañero suyo de internamiento. Los médicos no pudieron salvar su vida. La información recibida ponía de manifiesto que los hechos se produjeron en un lugar que no contaba con vigilancia directa de funcionarios y que las actuaciones, tanto judiciales como administrativas se encuentran pendientes de resolución. El expediente sigue en trámite (17013069).

Se tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, del fallecimiento también de otro interno en el mismo centro penitenciario. Se apuntaba la posibilidad de que se tratara de un caso de sobredosis. Las investigaciones internas en sede administrativa y judicial se encuentran en trámite, motivo por el que se solicitó información relativa a las novedades que pudieran producirse al respecto (17013160).

Centro Penitenciario de Tahiche (Lanzarote)

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento del fallecimiento de una interna del Centro Penitenciario de Tahiche-Lanzarote, que fue encontrada muerta al momento de la apertura de las celdas por la mañana. Los funcionarios de vigilancia la hallaron a las 7 de la mañana y se procedió al inmediato aviso del servicio de emergencias 112. Acudieron 20 minutos después y entretanto facilitaron información para que los funcionarios presentes le practicaran reanimación cardiopulmonar, que resultó infructuosa. Las actuaciones judiciales y administrativas se encuentran en trámite, habiendo sido solicitada información de las novedades que pudieran producirse al respecto, con la finalidad de valorar la continuación o cierre del presente expediente. En todo caso, a falta de información más precisa, ha de ser puesto en cuestión el hecho de que el centro penitenciario no dispusiera de servicio médico propio y se solicitara el concurso del servicio de emergencias 112. La Administración penitenciaria está directamente obligada a prestar por sí misma, y a través de los médicos de la sanidad penitenciaria, la cobertura de las necesidades de la asistencia médica que presenten las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios que gestiona (17011822).

Otro caso fue el fallecimiento de un interno en junio de 2017, quien se habría suicidado en la enfermería del establecimiento. La Administración ha instruido una investigación interna, cuya conclusión se encuentra pendiente del pronunciamiento en sede judicial por estos mismos hechos. El expediente sigue en curso con la finalidad de conocer las actuaciones llevadas a cabo en sede administrativa, sus conclusiones y eventuales medidas correctoras adoptadas (17011541).

Centro Penitenciario de Sevilla II (Morón de la Frontera)

Se recibió a través del Defensor del Pueblo Andaluz la queja de la madre de una persona privada de libertad fallecida en el Centro Penitenciario de Sevilla II-Morón de la Frontera, el día 8 de junio de 2017. Se vinculaba este hecho con la paliza, que, según sus manifestaciones, sufrió su hijo unas semanas antes en el referido establecimiento. Relata que su hijo le expresó por teléfono que se encontraba físicamente mal, que los funcionarios no le prestaban atención y que no le llevaban al médico pese a sus peticiones. Se señala que el fallecimiento fue objeto de denuncia judicial. La información disponible ponía de manifiesto que a la espera de la autopsia y de la conclusión del procedimiento judicial en curso, cabría atribuir el fallecimiento al consumo de opiáceos (17012264).

Centro Penitenciario de Jaén

Un sindicato del Centro Penitenciario de Jaén denunció el fallecimiento de un interno en uno de los módulos del establecimiento por una crisis cardiaca cuando no había servicio médico en el establecimiento. Durante la semana, a esas horas, el servicio sanitario se presta con guardia localizada y su presencia debe ser activada por el personal de vigilancia que presta servicio en el turno de noche. Este hecho conlleva retrasos en la atención médica de los casos urgentes. Consideran los comparecientes que la presencia de servicio médico permanente ayudaría a evitar este tipo de muertes en el interior de los centros penitenciarios. La información facilitada ponía de manifiesto que, cuando el interno solicitó atención médica a los funcionarios de vigilancia del establecimiento, podría estar sufriendo o se encontraba en los momentos inmediatamente previos a la crisis cardiaca que acabaría con su vida.

Esta institución, con independencia de este caso concreto, en el que las actuaciones administrativas y judiciales han concluido sin apreciar responsabilidad, ha de manifestar una vez más, que la obligación legalmente establecida que corresponde a la Administración penitenciaria de velar por la vida de las personas privadas de libertad, cuya custodia le ha sido confiada, comprende de forma necesaria e insoslayable la adecuada dotación de personal de los servicios médicos de los centros penitenciarios que gestiona. Este deber, y en consecuencia la necesaria dotación suficiente de personal, exige estar en disposición de poder ofrecer una primera atención médica de urgencia cuando así lo requieran los internos y que no sufran retrasos o dilaciones derivadas de la indisponibilidad en el establecimiento penitenciario de personal adecuado para prestarla, por ausencia, lejanía u otros motivos.

Por otra parte, debe hacerse también hincapié en que no es aceptable que se haga recaer en los funcionarios de vigilancia valoración alguna respecto de la necesidad

de atención médica urgente. Este tipo de juicios y decisiones, que tienen un componente indudablemente clínico, particularmente si revisten carácter de urgencia, han de ser efectuados por profesionales formados para ello y a la mayor brevedad posible. No cabría entender ni sería tampoco admisible que, ante una hipotética situación de insuficiencia de personal de vigilancia y una también hipotética sobredotación de personal sanitario, se hiciera recaer en estos últimos las labores de vigilancia que no pudieran ser adecuadamente cubiertas por los funcionarios de vigilancia (17010918).

Centro Penitenciario de Ávila

A principios de 2017 se tuvo conocimiento, con ocasión de la visita girada por miembros de esta institución al Centro Penitenciario de Ávila, del fallecimiento por suicidio de dos internas, uno en noviembre de 2016, mientras se encontraba cumpliendo una sanción en la celda de aislamiento y el otro en su propia celda en 2017. La información remitida respecto del primero de los casos pone de manifiesto que prosigue en trámite el procedimiento judicial incoado para el esclarecimiento de estos hechos. Por lo que se refiere al segundo de ellos, han concluido con sobreseimiento las actuaciones tanto en sede judicial como administrativa. Se debe destacar positivamente la tarea de elaboración de las conclusiones correspondientes a la investigación interna y en particular, el análisis biográfico y psicosocial de la interna al momento del suicidio y el esfuerzo explicativo efectuado respecto de las circunstancias que considera la Administración que explican el suicidio (17010090, 17010091).

Centro Penitenciario de Campos del Río (Murcia)

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento del fallecimiento de un interno del Centro Penitenciario de Murcia II. Tras este hecho, funcionarios del establecimiento elevaron a la Fiscalía de Murcia una denuncia contra el director de su prisión. Se trataba de un interno que habría protagonizado varios intentos de suicidio, bien por ahorcamiento o a través de otras autolesiones y que, en el momento de producirse los hechos, se encontraba sometido a restricciones regimentales. A la denuncia de los funcionarios parece ser que se le suma la de un grupo de internos del módulo donde se encontraba el fallecido, que habrían cursado 25 instancias al juzgado de vigilancia penitenciaria, manifestando su queja por la situación vivida y haciendo responsable al director del establecimiento de los hechos. Informó la Administración que, efectivamente, se produjo el suicidio por ahorcamiento mientras el interno se encontraba sometido a medidas limitadoras de su régimen de vida. No se tiene constancia —indica la Administración— de que funcionarios del establecimiento hayan cursado denuncia alguna a la fiscalía por este hecho. Se hace referencia a que el fallecimiento estaba siendo objeto de

investigación en sede administrativa y judicial. Ambas actuaciones en el momento del cierre del presente informe no habían sido finalizadas. El expediente se mantiene en trámite (17004045).

Centro Penitenciario de Alicante

En el 2013 se produjo el suicidio de un interno en el Centro Penitenciario de Alicante que motivó la apertura de expediente por parte de esta institución. De lo actuado se desprenden ciertos hechos que pueden resultar indicativos de la existencia de situaciones de riesgo de suicidio no adecuadamente detectadas en la actual versión del programa de prevención de suicidios diseñado por la Administración y reflejado en la Instrucción 5/2014. Efectivamente, las presentes actuaciones muestran el caso de un interno que se ahorcó al día siguiente de haber tenido una intensa discusión familiar por teléfono, en cuyo curso rompió uno de los cristales de la cabina telefónica que estaba usando. La investigación realizada por la Administración pone de manifiesto que se trataba de un interno con problemas para controlar su impulsividad, y que en aquellos momentos recibía tratamiento médico por ese motivo. Además, con anterioridad había protagonizado episodios autolesivos.

El Defensor del Pueblo destacó la necesidad de que la circular del programa de prevención de suicidios contemple adecuadamente que han de ser cuidadosamente analizados aquellos episodios en los que una persona privada de libertad protagonice incidentes relevantes que vayan acompañados de manifestaciones que denoten pérdida del control de impulsos, particularmente, si se trata de un interno que presenta déficits en esta materia.

Lo habitual es que este tipo de actuaciones por parte de los internos genere una rápida reacción en materia disciplinaria de mayor o menor contundencia, pero que no se analicen las causas y circunstancias de tal actuación. Es conocido que el suicidio en ocasiones aparece como el resultado de una conducta impulsiva. Por ello se considera que la circular que previene este tipo de actos ha de establecer mecanismos de alerta ante incidentes que denoten que un interno que presenta déficits de control de impulsos ha protagonizado un incidente que pone de manifiesto tal situación. La propuesta de esta institución va encaminada a que se establezcan los mecanismos adecuados para que cuando se producen conductas que denotan la pérdida de control por parte del interno, sucedan o no con ocasión de un conflicto o debido a circunstancias familiares, se activen los sistemas adecuados de valoración de los hechos y sus circunstancias desde la perspectiva del eventual riesgo de suicidio concurrente, teniendo en cuenta, además, los antecedentes autolesivos que pudiera presentar la persona privada de libertad. Y no solo

la trascendencia meramente disciplinaria que pueden tener tales conductas asociadas a una pérdida de control (13029998).

Centro Penitenciario de Morón de la Frontera (Sevilla)

Una asociación de derechos humanos andaluza manifestó a esta institución su preocupación en relación con dos fallecimientos acaecidos en el Centro Penitenciario de Sevilla II-Morón de la Frontera a principios del año 2017. En un caso la asociación tuvo conocimiento del hecho por la esposa del fallecido, quien no habría recibido ninguna información de la Administración acerca de las causas del fallecimiento.

El segundo caso se trata de un interno que habría permanecido en departamentos de régimen cerrado durante mucho tiempo y que se habría dirigido a la asociación compareciente para manifestar que su hermano no habría recibido atención pese a encontrase muy enfermo. La información remitida por la Administración pone de relieve que la conclusión de las actuaciones administrativas está pendiente de la recepción de los informes definitivos de la autopsia que habrían sido solicitados a los juzgados que han instruido ambos procedimientos judiciales. El presente expediente se encuentra en seguimiento (17002316).

Centro Penitenciario Madrid IV, Navalcarnero

En el curso de las actuaciones relativas a la investigación reservada, instruida por la Administración para el esclarecimiento de las circunstancias del fallecimiento por suicidio de un interno del Centro Penitenciario de Navalcarnero en 2015, se apreció que la muerte fue el resultado de un acto suicida con previsión de rescate que resultó frustrada, pues finalmente fue consumado, pese a los intentos desplegados para su atención. Se trataba de un interno con una limitada permanencia en prisión y a quien se le había aplicado el programa de prevención de suicidios, que había requerido ingreso hospitalario por episodios de sobredosis y que presentaba marcas por antiguas autolesiones. La información reservada no facilita información relativa a la puntuación de la situación que registraba este interno, conforme a la tabla de variables de riesgo utilizada por la Administración, ni tampoco los motivos concretos por los que fue adoptada la decisión de incluirlo en el programa de prevención de suicidios.

La documentación que conforma la información reservada tampoco permite conocer si ha sido verificado por el centro directivo, si en el momento en que fueron levantadas las medidas protectoras contempladas en el programa de prevención de suicidios, efectivamente habían desaparecido las circunstancias, tanto de carácter subjetivo como objetivo, que en su momento determinaron su adopción. La ausencia de

sintomatología detectada, como se aprecia en muchos casos en los que tienen lugar suicidios, no puede ser considerada sin más como sinónimo de falta de riesgo. Del mismo modo, la casuística muestra que la falta de verbalización de ideas suicidas, ya sea de forma espontánea o a requerimiento de un interlocutor, tampoco puede ser considerada como sinónimo de ausencia de riesgo suicida. Ambos aspectos han de ser tenidos en cuenta en las informaciones reservadas instruidas para esclarecer los casos de suicidio habidos en centros penitenciarios.

Por ello, sin perder de vista que la decisión suicida está relacionada con la capacidad del individuo en un momento concreto para gestionar sus emociones, cuando se analizan los casos de suicidio se ha de prestar especial atención a la concurrencia o no de aquellas circunstancias objetivas que han sido detectadas y sistematizadas a través de la tabla de variables de riesgo de suicidio. En definitiva, lo que se plantea es que si en términos generales resulta difícil acceder a la psique del individuo, a sus procesos de pensamiento o al conocimiento de cómo opera su voluntad e impulsividad, habrá de ponerse el énfasis en aquellas circunstancias objetivas, que con base en la experiencia o estudios científicos al efecto, han sido ya detectadas como situaciones de riesgo. En este sentido, la propuesta efectuada por esta institución para que se proceda a la verificación de la situación en la que se encontraba el interno desde el punto de vista de las variables de riesgo contempladas en el programa de prevención de suicidios, resulta de especial importancia como parte del proceso de autopsia psicológica, que se ha de llevar a cabo ante este tipo de episodios. Así se valida tanto el instrumento de detección como las oportunidades de mejora de los juicios de sus aplicadores.

El criterio de esta institución es que resulta conveniente que, cuando sea adoptada la decisión de incluir a un interno en el programa de prevención de suicidios, han de detallarse las circunstancias concretas que fundamentan tal decisión. Asimismo, cuando se proceda a su levantamiento, se debe verificar si efectivamente han desaparecido tales circunstancias, o al menos disminuido significativamente. No parece razonable que, si persisten las circunstancias que motivaron la inclusión en el programa de prevención de suicidios, se levanten las medidas de protección. Además, en este caso concreto el interno se suicidó mientras se encontraba en una de las denominadas Unidades Terapéuticas y Educativas (UTE), donde se presupone una mayor intensidad en la atención de la persona privada de libertad. Entre los testimonios recibidos se aprecia que prácticamente ninguno de los funcionarios que prestaban servicio en este departamento conocían al interno, incluso el educador, con quien habría coincidido 15 días, únicamente le vio una vez.

Por otra parte, se aprecia que no fue recabado el testimonio de los representantes de una asociación, que cabe suponer tendrían mayor información sobre la situación de este interno durante el período que permaneció en el módulo 4, donde se desarrolla su

programa de intervención. En la propia información reservada se recoge que la atención al interno mientras estuvo ingresado en el módulo 4 «debía ser profusa, máxime atendiendo a que el módulo en esas fechas estaba ocupado por 85 internos y trabajaban en él, independientemente de los funcionarios de vigilancia preceptivos, 16 o 17 profesionales entre propios de la institución y del exterior». Tampoco aparece ningún testimonio significativo, aparte del de un facultativo. No ha sido recabado en el curso de la información reservada instruida ningún informe acerca del modo en que se llevó a cabo la retirada de la metadona; se sabe que «ha dejado la metadona» pero no se aclara si fue una retirada paulatina o no, ni el criterio técnico respecto de cómo pudo influir esta decisión en el ánimo del compareciente, y si habría sido conveniente adoptar alguna medida complementaria entre tanto se tramitaba la consulta preferente con el psiquiatra. Ha de tenerse en cuenta que ya había sido apreciada la presencia de un trastorno ansioso relativo a la abstinencia de metadona y que el suicidio tuvo lugar en fechas próximas a este hecho.

En este sentido, habría sido necesario conocer si el interno recibió algún consejo, y en su caso, quién le informó a su ingreso en la UTE, de cómo debería compaginar el ingreso en dicha unidad con el abandono de la metadona como condición indispensable para su ingreso. Parece conveniente que en el curso de este tipo de investigaciones, particularmente si se trata de internos que como el fallecido «tomaba medicación en cantidad importante para sus patologías psiquiátricas», se confiera un mayor protagonismo a los profesionales en ciencias de la conducta y sanitarios, y que la información reservada valore cuál es el efecto que puede ser atribuido a la ingesta del conjunto de fármacos que los internos pueden estar recibiendo (en ocasiones en cantidades importantes en el episodio suicida). Ha de tenerse en cuenta que determinados fármacos se asocian con cierto riesgo de suicidio. En la información recibida en esta institución sobre este caso, se puso de manifiesto que la muerte de su hijo recién nacido, mientras el interno se encontraba en prisión, le había supuesto un choque emocional del que no se habría recuperado. Se aprecia que este asunto no ha sido objeto de información ni para confirmarla ni para desmentirla, ni se hace referencia a ella en la información reservada instruida para esclarecer la causa del suicidio (16007167).

2.2 MALOS TRATOS

Continúan recibiéndose quejas de personas privadas de libertad que manifiestan haber sido víctimas de malos tratos en centros penitenciarios. Esta institución mantiene su atención continua sobre esta materia.

Protocolo de investigación

La Administración decidió no regular la captación, grabación, transmisión, conservación, almacenamiento, extracción y puesta a disposición de las imágenes de los sistemas de videovigilancia correspondientes a los centros penitenciarios que gestiona. Se alude a la heterogeneidad de los sistemas de captación y grabación de imágenes instalados en los diferentes centros penitenciarios. El Defensor del Pueblo insiste en la urgencia de que se acometa dicha regulación, pues alegar la heterogeneidad equivale a decir que será imposible alumbrar la normativa propuesta.

Dicha heterogeneidad, aparte de ser una circunstancia secundaria, por definición es permanente, pues nunca existirán los mismos sistemas de videovigilancia, particularmente si, como parece ser, la Administración tampoco ha adoptado la decisión de establecer unos estándares ni de carácter técnico ni de distribución de equipos, como parecería razonable que se hiciera. Se ha de hacer hincapié en que la instalación, empleo y explotación de los sistemas de videovigilancia se enmarca en una corriente más amplia de transparencia de las actuaciones administrativas y que las resistencias que se aprecian en la Administración han de ser interpretadas negativamente, pues únicamente parecen encaminadas a dificultar las ventajas que su disponibilidad regulada conlleva para el mejor respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad y para salvaguardar la correcta actuación de los funcionarios que prestan servicio en los centros penitenciarios.

Es criterio de esta institución que se facilite el acceso a las grabaciones cuando puedan contener información susceptible de ser empleada por las personas privadas de libertad en el ejercicio de sus derechos, en su defensa como material probatorio o, en caso, de denuncias por malos tratos presentadas en sedes judiciales o administrativas. En este sentido, resulta prioritario, además, que se culmine la instalación de sistemas de videograbación en las celdas de inmovilización y que se proceda a la paulatina instalación de cámaras de videovigilancia con soporte de grabación en los lugares en los que se practican cacheos a los internos. En la medida en que se retrasase la adopción de estas medidas, los informes que puedan ser remitidos respecto de los expedientes que versan sobre quejas de malos tratos, verán su credibilidad limitada, pues con su solo apoyo no podrá descartarse completamente el fundamento de las quejas de los internos.

También ha sido necesario señalar que mientras no se dicten las citadas normas, en aquellos casos en los que en el curso de una investigación interna de cualquier naturaleza se visionen grabaciones correspondientes a los sistemas de videovigilancia, se ha de documentar apropiadamente y por escrito el contenido de lo visionado.

Por lo que se refiere a las celdas de inmovilización mecánica, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha dado instrucciones para que sean instaladas

cámaras de videovigilancia, pero ha renunciado a instalar un sistema estándar. Con ello se garantiza la persistencia de la heterogeneidad de dispositivos y da muestra de la falta de consistencia del argumento empleado por la Administración para justificar la actual ausencia de normas sobre captación, grabación, conservación, almacenamiento, extracción y puesta a disposición de las imágenes, cuando, además, ha sido ordenado expresamente que los dispositivos instalados en las celdas de inmovilización no graben (09022085 y 14009107).

Quejas recibidas a través del sistema de registro y comunicación de violencia institucional (SIRECOVI)

También se reciben quejas de malos tratos a través de interesantes iniciativas procedentes del ámbito académico. Así ocurre con el sistema de registro y comunicación de violencia institucional (SIRECOVI). Es un sistema de registro y comunicación para la protección de víctimas del Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos (Centro de Investigación de la Universidad de Barcelona). Se activa ante la recepción de una comunicación de una persona que presuntamente ha sufrido malos tratos o torturas en espacios de privación de libertad u otros. Tras recibir esta comunicación se recaba el consentimiento de la persona afectada, se pondera la verosimilitud del relato de los hechos recibidos y se registra el caso. A continuación, y en función de las características de los hechos, se da traslado a las instituciones públicas, organizaciones sociales, nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, y este es el momento en el que se considera el posible envío al Defensor del Pueblo. Durante el año 2017 se han recibido varias quejas procedentes del SIRECOVI.

Una persona privada de libertad en el Centro Penitenciario Brians 1 (Barcelona), que se provocó una autolesión mediante unos cortes en el abdomen que precisaron atención médica, después de mantener una huelga de hambre, manifestó haber sido pegado por funcionarios mientras era conducido al departamento de aislamiento. Una vez allí, fue inmovilizado, permaneciendo toda la noche en esta situación. Parece ser que presentaba una lesión en la cabeza. Al día siguiente se produjo otro incidente en el que manifestó que fue golpeado. Fue objeto de atención médica en el hospital extrapenitenciario y se quejó de que no se le facilitó el informe médico correspondiente. También se hace referencia a otras cuestiones de carácter general relativas al uso del baño durante el horario de patio, actitud prepotente por parte de funcionarios, etc. La Administración catalana informó al Defensor del Pueblo que había realizado tareas indagatorias, entre las que se incluyó la recepción del testimonio del propio interno. Durante esta fase de averiguación indagatoria por parte de la citada Administración se solicitaron aclaraciones respecto a hechos e identidades, que parece ser que el interno no fue capaz de facilitar, condicionando la verosimilitud de las manifestaciones

efectuadas. Esto motivó que se procediera al archivo de las actuaciones indagatorias. El expediente permanece en trámite en el Defensor del Pueblo para conocer el contenido concreto del testimonio recibido, si en su momento fueron visionadas las grabaciones de las cámaras de videovigilancia y si se le entregó copia al interesado del informe médico al que hizo referencia en su queja (17004111).

Otra comunicación procedente del SIRECOVI hacía referencia a varios casos en un mismo escrito. Un interno, preso en el departamento de régimen cerrado (DERT) del Centro Penitenciario de Brians 2 (Barcelona), proveniente del DERT del Centro Penitenciario Brians 1, tenía «secuelas» de su paso por el DERT B1. El afectado alegaba episodios de malos tratos. Según su relato, un funcionario lo llevó a la celda de contención donde no hay cámara, amenazándole verbalmente. Varios funcionarios le pegaron. Luego lo pasaron a otra celda de aislamiento donde sí hay cámara. El mismo funcionario que lo sacó de su celda preguntó si la cámara grababa audio. Tras la negativa, empezó de nuevo a insultar y a amenazar al interno. Luego tapó la cámara con la mano y otros funcionarios le pegaron. El interno dice que, de diecisiete funcionarios del DERT del Centro Penitenciario de Brians 1, únicamente tres de ellos nunca le pusieron una mano encima.

Relata, al igual que otros internos, que los funcionarios generan en el módulo un ambiente de exaltación en el que se producen «visitas» por parte de funcionarios a las celdas. Señala la Administración que los hechos aquí recogidos son idénticos a los que expuso en su momento al Síndic de Greuges de Cataluña, en abril de 2016. La gravedad de las afirmaciones contenidas propició la apertura de un expediente informativo, en cuya conclusión final el inspector afirma que la queja del interno no presenta signos de verosimilitud y que no es posible constatar ninguna infracción disciplinaria por parte de los funcionarios a los que hace referencia el interno.

El segundo caso, ponía de manifiesto que un interno hacía referencia a que ciertos funcionarios maltrataron a otro interno. Relataba como oía gritos y cómo le tapaban la boca para que no gritara. Cuenta sobre otro funcionario que está manipulando a los presos para generar divisiones entre ellos. Asimismo, relata cómo hay un ambiente tenso desde las visitas del Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos (OSPDH). Este interno ya había presentado quejas sobre presuntas torturas y malos tratos de los que supuestamente había sido testigo. El servicio de inspección inició varios expedientes de diligencias informativas, los cuales se archivaron por su notoria falta de verosimilitud. Se señalaba que el interno dirigió más de 300 peticiones, quejas y reclamaciones a la Dirección General de Servicios Penitenciarios de la Generalitat de Cataluña desde su primer ingreso en prisión en el año 1994.

En este caso el interno relataba malos tratos por parte de varios funcionarios. Dice que escuchó cómo pegaban a otros presos. También hablaba de las reuniones de

los funcionarios, que beben alcohol y que a veces sacan a presos de sus celdas y los llevan a donde están reunidos y les hacen preguntas. La Administración ha señalado que estas afirmaciones dieron lugar al inicio de investigaciones indagatorias. El análisis de la documentación facilitada, así como las actuaciones llevadas a cabo, dieron por finalizadas las actuaciones al no quedar probado que los funcionarios que participaron en la inmovilización del interno no la llevaran a cabo de forma rigurosa y por tanto, que no existía responsabilidad disciplinaria.

Por último, en el caso de otro interno, se señala que estuvo en el DERT del Centro Penitenciario de Lledoners (Barcelona) y en el de Brians 1 en 2013-2014. Según refiere, cuando llegó al DERT de Brians, en diciembre de 2013, tres funcionarios le dieron una brutal paliza (bofetadas, puñetazos, patadas, e insultos) en presencia de un jefe de servicios, el cual le insultaba y amenazaba. Al día siguiente, relata que uno de los tres funcionarios, que presuntamente le habían agredido el día anterior, le propinó un fuerte bofetón, golpe que provocó que su cabeza chocara contra la pared y que se le abrieran los puntos de sutura que llevaba en la parte alta derecha de la frente, herida que empezó a sangrar.

Según manifiesta, las bofetadas fueron constantes a lo largo de seis meses. Afirma que si le incautaban un porro o le encontraban pasando o recibiendo tabaco le daban palizas. Refiere haber estado ocho meses saliendo a un patio muy pequeño, solo y sin ningún compañero. Por su parte, la Administración informó que dichas diligencias fueron objeto de atención en el juzgado de vigilancia penitenciaria, que inició las Diligencias Informativas 46/2014. Tras cuatro meses de instrucción y sin ningún indicio de irregularidades, se acordó su archivo (17004726).

Centro Penitenciario de Palma de Mallorca

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que en el Centro Penitenciario de Palma se sigue un procedimiento judicial contra funcionarios del citado establecimiento penitenciario por hechos, al parecer, sucedidos el día 19 de agosto de 2016, en cuyo curso un interno, que fue sometido a medidas de control personal, habría sido maltratado y sufrido lesiones en la cara. Se produjo el sobreseimiento provisional de las actuaciones judiciales. Por este motivo se solicitó información a la Administración penitenciaria sobre diversos aspectos relativos a las actuaciones realizadas en sede administrativa para esclarecer estos hechos (16012876).

Libro de quejas de malos tratos

Esta institución instó que se abriera un libro de quejas de los internos por malos tratos en la dirección de los establecimientos penitenciarios. Esta iniciativa tuvo buena acogida y fue objeto de una posterior orden interna de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Durante las visitas cursadas a lo largo del año 2017, se ha apreciado que esta orden está teniendo un cumplimiento muy discreto. Por ello, se ha de requerir un mayor esfuerzo de la Administración penitenciaria en esta materia, acorde al compromiso de tolerancia cero con este tipo de conductas.

Medidas restrictivas y medios coercitivos

La Administración identifica medidas restrictivas con medios coercitivos. Excluida la aplicación que la Administración hace del artículo 75 del Reglamento penitenciario, todas las medidas restrictivas son medios coercitivos, aunque no todos los medios coercitivos son medidas restrictivas. Son medios coercitivos, pero no medidas restrictivas, la fuerza física y las defensas de goma. El correcto uso de estas medidas se fundamenta en la aparición de un suceso de violencia, evasión, daños hacia sí mismo u otras personas o para vencer la resistencia activa o pasiva a las órdenes del personal que exige su utilización. El aislamiento provisional y la inmovilización mecánica implican, a diferencia de la fuerza física dentro de la que se incluye el uso de defensas de goma, un proceso de decisión en el que se da participación al facultativo de la sanidad penitenciaria. Así, es posible que un interno, que por motivos regimentales se considere que ha de ser aislado, finalmente no lo sea porque el médico determina que adoptar estas medidas está contraindicado con su situación o estado sanitario. Idéntica circunstancia puede darse en el caso de la inmovilización mecánica.

Precisamente para estos casos en los que no se puede aplicar válidamente un aislamiento regimental o una inmovilización mecánica, si no es con la inmediata habilitación del facultativo del centro que supervisa tales medidas, es para lo que esta institución reclama que sean dictadas las normas que la Administración penitenciaria rehúsa adoptar por entender que no existe obligación legal de hacerlo. El criterio de esta institución es que debe ser regulado cómo se ha de actuar en aquellos casos en los que exista conflicto de actuaciones por insuficiencia de personal facultativo con el que atender las labores ordinarias asistenciales y la supervisión de las medidas restrictivas, que por su propia naturaleza son urgentes e imprevistas. No resulta razonable que haya cárceles que carecen de servicio médico de presencia física durante las 24 horas, en las que se diga que cuando el médico no está presente no se aplican tales medios coercitivos (aislamiento provisional o inmovilización mecánica) y que se trate de una simple práctica administrativa consentida y carente del debido reflejo normativo.

Si se admite que, efectivamente, no se aísla provisionalmente o inmoviliza a ningún interno sin que el médico informe por escrito de que no existe contraindicación sanitaria para adoptar tales medidas, parece razonable que haya una norma que dé soporte a esa práctica. Aunque es una práctica del todo acertada desde la perspectiva del respeto de los derechos de las personas privadas de libertad, afecta al fundamento de una decisión regimental que debe estar guiada por el principio de necesidad y no en función de la disponibilidad de médicos. Es conocido que la normativa reguladora establece que con apoyo en el principio de necesidad, estas medidas solo se aplicarán cuando no exista otra manera menos gravosa de conseguir la finalidad perseguida y por el tiempo estrictamente necesario.

Dicha norma habrá de regular también el resto de cuestiones conexas relativas a la participación de los médicos con ocasión de la aplicación de medidas coercitivas y subsiguientes documentos de carácter médico-legal que se encuentran huérfanos de regulación en el ámbito administrativo por falta de iniciativa al respecto (13020920).

Inmovilización en el Centro Penitenciario de Valencia

Una interna del Centro Penitenciario de Valencia manifestó haber sido golpeada mientras se encontraba inmovilizada bocabajo en una cama sin colchón. La información remitida puso de manifiesto que la adopción de tales medidas se encontraba justificada por sucesivas reacciones violentas e incontroladas de la interna, quien de manera inapropiada reclamaba tabaco. Pero no se informó acerca de su queja por maltrato, la ausencia de colchón y la concreta posición en la que fue inmovilizada, más allá de las generalidades de que la posición depende de la decisión del médico y que las camas donde se practican estas medidas de control disponen de colchón. Se recordó que la disponibilidad de grabaciones correspondientes a la práctica de este tipo de medidas, conforme ha recomendado esta institución de forma sostenida en el tiempo, facilitaría y simplificaría la oportuna contestación de la presente queja y lo que es más importante, aclararía de forma inequívoca en qué condiciones tuvieron lugar ambas inmovilizaciones y si son ciertas sus manifestaciones.

Esta institución insistió una vez más en la necesidad de que las salas de inmovilización de los centros penitenciarios dispongan de un sistema que permita la oportuna grabación, extracción, conservación, registro y puesta a disposición de este tipo de medidas. También fue reconocida la labor llevada a cabo en el Centro Penitenciario Antoni Asunción Hernández, de Valencia, para confeccionar el protocolo de aplicación de sujeción mecánica vigente en ese establecimiento, al tiempo que se estimuló a la

Administración penitenciaria para que promueva la extensión de este tipo de documentos a los restantes establecimientos penitenciarios (17001794).

Incidente en el Centro Penitenciario de Tahiche-Lanzarote

Por dos vías diferentes, una noticia aparecida en los medios de comunicación y un escrito remitido por un interno, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de un incidente ocurrido en el Centro Penitenciario de Tahiche-Lanzarote.

Según la versión aparecida en medios de comunicación, facilitada por un sindicato de funcionarios de prisiones, un interno, sin que se explique en qué contexto, había intentado provocar un incendio en su celda y, provisto de un arma de fabricación artesanal, habría intentado clavársela al primero que se acercara, amenazando con matar a todos. Se calificó como una brutal agresión a los nueve funcionarios, quienes, pese a disponer de elementos de protección como escudos y cascos, además de defensas de goma, sufrieron contusiones.

La versión del interno, por su parte, ponía de relieve que el referido día cuando estaba quejándose por el hecho de que le habían limitado la realización de comunicaciones intermodulares, se autolesionó. El compareciente reconoce que le indicaron que se tirara al suelo, pero que no obedeció. Según su relato, los funcionarios comenzaron a pegarle y se defendió como pudo con las manos. Una vez reducido fue esposado.

En un escrito posterior, el interno daba cuenta de que estaba siendo objeto de maltrato psicológico en el Centro Penitenciario de Las Palmas II, donde fue trasladado después, y que estaba recibiendo represalias. Llevaba más de un mes solo en su galería, saliendo solo al patio y en unas condiciones de vida idénticas a las que tendría si estuviera cumpliendo sanción de aislamiento. Solicitó ser visto por el médico y que le entregaran los informes de lesiones. Manifestaba encontrarse mal, pues llevaba un mes sin hablar con nadie. Consideraba que estaban retrasando la entrega de su correo, con la finalidad de desestabilizarle, y que le estaban castigando mediante la retirada de ciertos objetos que trajo de Lanzarote en su petate. Apuntaba que no estaba justificada la aplicación de medidas coercitivas, como es esposarle cada vez que saliera de la celda. También se quejaba de las dificultades para autorizar las llamadas telefónicas a su esposa. El Defensor del Pueblo solicitó información a la Administración para conocer las novedades habidas en sede judicial y administrativa, en relación con las actuaciones llevadas a cabo para esclarecer los hechos relatados por el compareciente y denunciados por los funcionarios (17005071, 17004686).

2.3 SANIDAD PENITENCIARIA

Transferencias de competencias y convenios con las comunidades autónomas

Está pendiente la transferencia de esta materia a los servicios sanitarios autonómicos, conforme prevé la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, de 2003, que establece que «Los servicios sanitarios dependientes de Instituciones Penitenciarias serán transferidos a las comunidades autónomas para su plena integración en los correspondientes servicios autonómicos de salud. A tal efecto, en el plazo de 18 meses desde la entrada en vigor de esta ley y mediante el correspondiente real decreto, se procederá a la integración de los servicios sanitarios penitenciarios en el Sistema Nacional de Salud, conforme al sistema de traspasos establecidos por los estatutos de autonomía que prevé la Ley General de Sanidad».

Durante el período al que se contrae el presente informe no han estado vigentes los convenios en su momento suscritos en materia de asistencia sanitaria con las comunidades autónomas, que tradicionalmente han regulado esta relación entre la Administración penitenciaria y las comunidades, lo que su vez está dando lugar a que se produzca la judicialización del asunto, principalmente a causa de la reclamación por parte de las comunidades autónomas del abono de cantidades derivadas de la prestación de servicios sanitarios a las personas privadas de libertad.

En 2004, es decir, hace 13 años, comenzó la tramitación del presente expediente y no se han apreciado avances, excepción hecha de la transferencia de competencias al País Vasco, lo que ha llevado de forma continuada a recordar a la Administración la necesidad de que se aborde decididamente este problema. Al tiempo que se recordó por parte de esta institución que, entretanto no culmine el proceso de transferencia, se debe proceder a la renovación de los convenios con las comunidades autónomas en esta materia, en aras de una mayor seguridad jurídica y garantía de asistencia a las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios. La Administración penitenciaria informó que se trata de un problema que se encuentra bloqueado y no se llega a acuerdos, por lo que habrá de explorarse con carácter urgente si debe ser abordado en un ámbito de decisión superior (0428675).

Telemedicina

Un año más se ha de destacar que persisten las dificultades para la extensión de los servicios de atención a personas privadas de libertad a través de telemedicina. Se solicitó a la Administración penitenciaria información específica relativa a las

circunstancias que explican el precario uso de esta facilidad tecnológica y que haya comunidades autónomas que, pese a disponer de equipos que permitirían un mayor uso de esta modalidad de atención a personas privadas de libertad, no han implementado los servicios de telemedicina en aquellas especialidades en que resulta posible. El deber especial de tutela de la salud de las personas privadas de libertad que corresponde a la Administración, incluye, a criterio de esta institución, llevar a cabo acciones positivas encaminadas a la mejora de su atención mediante el uso de servicios de atención a través de la telemedicina.

La Administración penitenciaria, aunque considera que esta es una herramienta prioritaria, señala que su ausencia no supone un menoscabo al derecho a la salud de las personas privadas de libertad, que igualmente son atendidas correctamente, situando la responsabilidad de la actual situación en las comunidades autónomas a las que se atribuye la carencia de instalaciones o de personal encargado de atender este tipo de servicios. La información facilitada por algunas comunidades autónomas sitúa en la falta de convenios con la Administración penitenciaria el actual estado de desarrollo de los servicios de telemedicina. Algunos de los epígrafes que a continuación se desarrollan complementan la idea de que la salud de las personas privadas de libertad recibiría una mejor asistencia sanitaria mediante la extensión de este tipo de atención, lo que obliga a un especial esfuerzo para remover los obstáculos existentes para la extensión de la telemedicina.

Todo ello sin entrar a valorar que la correcta y racional gestión de los siempre limitados recursos públicos, obligaría a no incurrir en los muy elevados costes que conlleva el mantenimiento del sistema tradicional de desplazamiento del interno enfermo a unidades sanitarias extrapenitenciarias cuando pudiera ser evitado mediante el empleo de la asistencia por el sistema de telemedicina. No es razonable que se aluda de forma reiterada a la falta de recursos y simultáneamente no se desplieguen todos los esfuerzos necesarios para evitar incurrir en gastos innecesarios a través del empleo de medios que la moderna tecnología ofrece desde hace años (0400062 y 0111213).

Enfermos de Hepatitis C

Otro asunto de especial atención ha sido el tratamiento de los enfermos de hepatitis C privados de libertad en centros penitenciarios. La Administración se reafirma en que las personas privadas de libertad susceptibles de tratamiento contra esa enfermedad, son tratadas en las mismas condiciones que la población general. Se señala que el diagnóstico es establecido por los especialistas del sistema sanitario público, de la misma manera que ocurre con la población general que acude al especialista derivado por el médico de atención primaria, en este caso lo hace el médico del centro

penitenciario, lo que no supone un menoscabo a sus derechos. La indicación del tratamiento atiende a los protocolos establecidos por el Ministerio de Sanidad, que han variado con el tiempo y que en la actualidad incluye el tratamiento de enfermos en fase temprana de desarrollo de la enfermedad, criterio que se comparte y aplica. Los tratamientos han sido y son dispensados a los pacientes, independientemente de la Administración que se haga cargo de su pago en cada momento, se apunta. Descendiendo a cuestiones más concretas se ha informado que la medición de la fibrosis hepática se realiza mediante la técnica de fibroscán, técnica de la que disponen todos los hospitales de referencia, no así en los centros de salud o los centros penitenciarios. La prueba del fibroscán es solicitada por el médico especialista.

Con carácter general, según informó la Administración, los especialistas hospitalarios prefieren que las pruebas sobre las que se basa su valoración sean hechas en el propio hospital con su aparataje y sus técnicos. Esto es válido para el fibroscán y otras pruebas complementarias que fueran precisas. Por ello, lo habitual es que las pruebas realizadas por terceras personas sean repetidas en el propio hospital. La Administración informó que la cifra de prevalencia, en el momento de la confección del informe de referencia, es de 18,7 % internos con anticuerpos para el virus de hepatitis C y un 11 % que precisa ser tratado.

La Administración afirmó que ninguna persona actualmente en prisión ve retrasado su tratamiento en espera de sentencias o que se pongan trabas para que los médicos puedan prescribir los fármacos para la hepatitis C. Es la Ley del Medicamento la que establece que los medicamentos de dispensación hospitalaria, como lo son los de la hepatitis C, deben ser prescritos por los especialistas que prestan sus servicios en los hospitales. Tampoco hay ninguna persona actualmente en prisión que vea retrasado su tratamiento en espera de sentencias que diriman si la Administración penitenciaria ha de hacerse cargo o no del tratamiento.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias puso de manifiesto que en los centros penitenciarios dependientes de esa Administración, es decir todos menos los de Cataluña, deben ser tratados el 11 % de un total de 52.000 internos aproximadamente. Según los datos disponibles, se han tratado un total de 1.519, lo que supone un 26 % de quienes lo precisan. En la población general solo se habría tratado a un 16 % de los enfermos que deberían ser tratados. Por tanto, en el medio penitenciario se están tratando los pacientes a un ritmo mucho mayor que en el exterior. Concluye la Administración, por todo ello, que no puede compartirse que las personas privadas de libertad afectadas de hepatitis C estén siendo tratadas de forma distinta y peor que los enfermos que están en libertad.

El informe del pasado año 2016 dio cuenta de la disparidad de datos existentes entre la elevada cifra de personas privadas de libertad afectadas de hepatitis C que se

derivan de las tasas de prevalencia de esta enfermedad en prisión y el número de internos, relativamente bajo, que efectivamente son tratados, todo ello con inexistencia de lista de espera para la recepción de estos tratamientos. Pese al criterio de esta institución, la Administración no considera imprescindible desde el punto de vista clínico mantener un registro de las personas que padecen hepatitis C crónica, sino únicamente de aquellas que además precisan tratamiento por presentar una viremia sostenida. Se da la circunstancia de que estos últimos son diagnosticados y se establece la indicación de tratamiento por parte de los hospitales de referencia.

El interés de esta institución no se centra en los aspectos estrictamente clínicos, sino que se pretende conocer el número concreto de internos aquejados de hepatitis C susceptibles de ser tratados con los fármacos más modernos y los que no los estuvieran recibiendo para determinar la existencia de disfunciones que puedan ser explicables por razones extra sanitarias. Esta institución se refiere, en primer término, a aquellos internos que se encuentran en proceso de prescripción del tratamiento, bien por haber sido detectada la presencia de anticuerpos con ocasión del ingreso en prisión o porque vean retrasadas sus salidas a hospitales como consecuencia de la falta de efectivos policiales, traslados de establecimiento, etc. En otras ocasiones serán los retrasos que pudiera haber en los hospitales de referencia para la realización de consultas o pruebas complementarias. Es conocido que determinados centros penitenciarios presentan una elevadísima tasa de suspensión de consultas por falta de fuerza conductora. Y que determinados hospitales también presentan listas de espera para el médico especialista y pruebas complementarias.

Aunque se señale que no existe ninguna diferencia en el tratamiento de los enfermos de hepatitis C, ya se encuentren en libertad o en centros penitenciarios, la realidad muestra que las condiciones de acceso a los servicios sanitarios de aquellas personas que están privadas de libertad están mediatizadas negativamente por esta circunstancia, fundamentalmente por la ausencia de libertad deambulatoria, que resulta intrínseca a la privación de libertad, y la consiguiente dependencia de servicios públicos externos que faciliten su traslado en condiciones seguras a instalaciones sanitarias de la red pública. Asimismo, las personas privadas de libertad en cada ocasión en la que pierden la posibilidad de asistir a la consulta especializada o a la práctica de pruebas diagnósticas, son obligadas a situarse de nuevo en la lista de espera, y aunque es poco probable, no cabe descartar que habiendo obtenido consulta con el especialista extrapenitenciario, esta no pueda llevarse a cabo por segunda vez por falta de fuerzas conductoras u otras razones, lo que retrasa significativamente todo el proceso.

Por este motivo, puede decirse que aunque las condiciones de acceso a los tratamientos de los enfermos de hepatitis C son idénticas, ya se trate de personas privadas de libertad o no, la realidad es que en la práctica encontrarse privado de

libertad también a estos efectos es una circunstancia negativa. El plazo al que hace referencia la Administración (que a todo interno al que se le prescribe el tratamiento se le dispensa en un plazo generalmente inferior a un mes) no tiene en cuenta que las eventuales dificultades señaladas suman un período de tiempo más o menos largo, pues es el plazo total el que realmente determina la eficacia de la actuación llevada a cabo.

Por otra parte, el criterio de esta institución es que el análisis del problema de la hepatitis C en el ámbito penitenciario no debe ser abordado desde un punto de vista estadístico global, sino que exige un análisis más pormenorizado, precisamente porque el derecho a la salud de las personas privadas de libertad que la Administración penitenciaria viene obligada a proteger se encuentra en juego. En este sentido, parece imprescindible poder disponer de datos de cada centro penitenciario, con la finalidad de conocer en qué establecimientos concretos o servicios sanitarios autonómicos pudieran estar produciéndose retrasos achacables a las causas antes descritas u otras que dilaten el tratamiento de estos enfermos y aconsejen la adopción de medidas específicas (16008986 o 13009253).

Pérdida de consultas médicas

El problema de la pérdida de consultas y citas médicas es objeto de atención específica en otro de los expedientes que tramita esta institución desde el año 2011. La última información disponible pone de manifiesto que, en algunos establecimientos penitenciarios, el número y porcentaje de consultas médicas, pese a estar programadas con mucho tiempo de antelación, y cuya consecución resulta en casi todas las ocasiones muy costosa en términos del tiempo empleado hasta que puede ser efectivamente realizada, no tienen lugar debido a la falta de efectivos policiales. Se aprecia como altamente preocupante que en el Centro Penitenciario de A Lama (Pontevedra) durante el año 2016, 407 consultas médicas programadas no se realizaron por este motivo; en el de Burgos el número fue de 143; 177 en el de Huelva; 299 en el de Jaén; 111 en el de Las Palmas; 266 en Madrid II-Alcalá de Henares; 118 en Madrid VI-Aranjuez; 106 en Madrid VII-Estremera; 115 en el de Málaga; 812 en el de Palma de Mallorca; 178 en el de Teixeiro (A Coruña); 154 en Las Palmas II y 73 en el de Tenerife. Porcentualmente destaca el Centro Penitenciario de Jaén, en el que cerca del 32 % de las consultas programadas no tuvieron lugar por falta de custodia policial y el Centro Penitenciario de Palma de Mallorca, donde el porcentaje de consultas programadas perdidas es cercano al 29 %.

Estas abultadas cifras llevan a plantear la necesidad de que sea abordada la adopción urgente de medidas efectivas, pues parece que las reuniones llevadas a cabo, con la finalidad de «explorar conjuntamente alternativas viables», han de dar ya paso a

la adopción de medidas concretas para solucionar los problemas existentes, que lógicamente en determinados casos implica la adecuada dotación de efectivos policiales para llevar a cabo este servicio. Aludir a labores de información y sensibilización de los internos para que aprovechen salidas del centro para acudir ellos mismos por sus propios medios a la consulta, parece desconocer que la fecha de consulta es previamente fijada por las autoridades sanitarias, de modo que si no se realiza por parte de los establecimientos una tarea previa de sincronización entre las fechas de disfrute de permisos, salidas y asignación de citas, de poco servirá esa tarea de sensibilización. Han de ser tomadas medidas que tengan efectividad directamente por sí y que no dependan de la coincidencia de la salida y la fijación de una cita médica, particularmente si nos referimos a internos que se encuentran en primer y segundo grado de tratamiento.

Además, se da la circunstancia de que en los centros penitenciarios de Albolote (Granada), Algeciras (Cádiz), Alicante II-Villena, Burgos, Castellón II-Albocasser, Córdoba II, El Dueso (Cantabria), Jaén, Las Palmas, León, Madrid II-Alcalá Meco, Madrid VI-Aranjuez, Palma de Mallorca, Sevilla II y Tenerife, existe un porcentaje llamativo de consultas programadas y no realizadas de las que no resulta posible conocer el motivo. Destaca en particular el Centro Penitenciario de Valencia, donde durante año 2016 más del 27 % de las visitas programadas no tuvieron lugar y, además, no resulta posible conocer, ni para la Administración que gestiona este tipo de traslados, ni para esta institución que lleva solicitando información al respecto durante un período relativamente largo de tiempo, qué motivos justifican que una cifra tan abultada de consultas médicas en términos de tiempo y recursos no se produjeran y se engloben bajo un genérico «otros motivos».

En todo caso, se ha de destacar que estas disfunciones no son una mera molestia o incomodidad, sino que repercuten directamente sobre la salud de las personas privadas de libertad sobre las que la Administración penitenciaria y los que con ella colaboran en materia de traslado de internos, tiene un deber específico de especial protección legalmente establecido (11008188).

Historia clínica digital

De forma paulatina durante el año 2017 se procedió a la instauración de la historia clínica digital en los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. La previsión era que a finales de 2017, en el 75 % de los centros penitenciarios pudieran resolverse todas las necesidades burocráticas anejas a la prestación sanitaria mediante este sistema. No puede ser precisada la fecha en la que la historia clínica digital podrá sustituir plenamente al papel.

En prácticamente todos los centros se encuentran en uso las historias clínicas tradicionales en formato papel. Sería deseable que sea realizado un esfuerzo para que las historias clínicas pudieran ser accesibles desde la aplicación que gestiona la historia clínica digital.

Se apreció que en la historia clínica digital no se consignan aquellas ocasiones en las que las personas privadas de libertad salen al hospital extrapenitenciario para consulta o prueba diagnóstica y regresan al establecimiento sin recibir la atención médica. En relación con este asunto, la Administración informó que estas historias clínicas no consignan tales datos del mismo modo que no lo hace cualquier otra de las empleadas en el Sistema Nacional de Salud. Tras recordar a la Administración su deber de tutela de la salud de las personas privadas de libertad y la inoportunidad de la analogía planteada, se formuló una **Recomendación** para que se adoptaran las modificaciones que se consideren necesarias, con la finalidad de que sean consignadas estas vicisitudes oportunamente en la historia clínica digital de las personas privadas de libertad en centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. En contestación a la **Recomendación** se señaló que en la historia clínica digital figurará la anotación de si un paciente ha sido excarcelado por motivos sanitarios y no ha podido ser atendido, pero dicha anotación se plasmará en la hoja de evolución o en un documento externo para que el médico responsable valore la necesidad de solicitar nueva consulta o pruebas diagnósticas. Los registros de las consultas perdidas por cualquiera de las causas se llevan a cabo de forma diferenciada y numérica, pero no como un registro derivado de la información individual de cada paciente.

Si bien la Administración admitió la conveniencia de consignar efectivamente si un concreto interno que ha sido excarcelado por motivos sanitarios no ha podido ser atendido, esta institución reiteró el contenido de la **Recomendación** formulada para que la información se incluyese en todo caso en la hoja de evolución del paciente.

Debe añadirse sobre este asunto que las impresiones derivadas de las visitas giradas a centros penitenciarios ponen de manifiesto que efectivamente se trata de una aplicación informática susceptible de ser mejorada. Por ello se considera que deben ser oportunamente valoradas las sugerencias que pueden ser formuladas, principalmente desde los centros penitenciarios, sin perder de vista que se trata de una herramienta informática, en consecuencia su valor es puramente instrumental y, por ello, ha de estar al servicio de los profesionales que se encargan de la asistencia sanitaria de las personas y por tanto acoger las necesidades que surjan. (16000487, 06011623).

Información a familiares de internos en caso de enfermedad grave

Se ha debido formular una **Recomendación, una Sugerencia y un Recordatorio de Deberes Legales**, con la finalidad de que la Administración redacte una nueva normativa interna sobre información a familiares y allegados de la situación de enfermedad grave de un interno en plena conformidad con el artículo 216 del Reglamento Penitenciario. Entretanto deberían darse instrucciones para que en los centros penitenciarios se facilite información a familiares y allegados de la situación de enfermedad grave de un interno, de modo que se comunique tal situación aun cuando no hubiera ingreso en un hospital, como la normativa interna actual de forma ambigua da a entender. Así lo aconsejaba el caso que dio origen a estas resoluciones, en el que el no ingreso hospitalario en un primer momento de un enfermo grave —que finalmente falleció— no conllevó la comunicación de tal circunstancia a la familia. Sin embargo, la Administración no contempla modificar la normativa interna sino que prefiere el mantenimiento de la situación actual (15013794).

Farmacias penitenciarias

Se ha tenido conocimiento de que solo 16 centros penitenciarios de los 66 gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias cuentan con servicio de farmacia, nueve bajo la supervisión de un facultativo especialista en farmacia hospitalaria y otros siete bajo la responsabilidad de un farmacéutico no especialista. El resto de los centros penitenciarios no dispondrían de farmacia como tal, aunque en todos ellos se realiza una prestación farmacéutica para internos. El expediente sigue abierto con la finalidad de que la Administración regularice la prestación farmacéutica para los internos en aquellos centros que presentan deficiencias en esta materia (17009896).

Reparto de medicación psicotrópica

Persiste el problema del reparto de medicación psicotrópica en los establecimientos penitenciarios al que la Administración no parece estar ofreciendo la atención integral necesaria demandada por los funcionarios de prisiones. La información que facilitó la Administración a este respecto parece poner de manifiesto que no se asumen las especificidades propias de la atención sanitaria en el ámbito penitenciario. Así, se considera que los servicios, atención y modalidades de prestación que se ofrecen en un centro penitenciario son como los de los centros de atención primaria y en consecuencia, su organización a ser análoga a la de estos. La realidad de los centros penitenciarios muestra que no es así. La importancia de la correcta organización del asunto de la entrega de psicofármacos en los centros penitenciarios, como ya fue puesto de manifiesto en el informe anual del pasado año, trasciende el ámbito puramente sanitario.

La realidad penitenciaria impide que los múltiples aspectos que la conforman puedan ser analizados de forma independiente. Es necesario tener en cuenta la interrelación existente entre todos los elementos constitutivos de la realidad penitenciaria y particularmente cuando nos encontramos como en el presente caso con un elemento de gestión con múltiples implicaciones derivadas. Implicaciones que afectan a la sanidad, a la seguridad, al régimen y al tratamiento penitenciario. Así se explica que, además de ser un asunto que preocupa a los sanitarios o a los funcionarios de vigilancia, haya sido también una materia tratada en reuniones de directores con los responsables de los servicios centrales. Esta institución solicitó infructuosamente información específica acerca de cómo ha sido recibida por los máximos responsables de los servicios centrales de la Administración penitenciaria la preocupación de los directores de los centros penitenciarios respecto de esta materia y los términos en los que habría sido expuesta esta preocupación, pero lamentablemente no ha sido posible conocerlo, más allá de que es considerado como un asunto exclusivamente sanitario.

También se ha podido conocer que los responsables de la Administración penitenciaria no han explorado la solución al problema de reparto de psicofármacos con aquellas organizaciones que se han mostrado interesadas en ello, abonando de este modo sus quejas por falta de sensibilidad y escasa implicación de los servicios centrales en la solución de este problema. En el fondo subyace una acusada y crónica falta de personal sanitario que todavía no ha sido atajada como se pondrá de manifiesto más adelante. No se asume la responsabilidad de resolver el problema que supone el mantenimiento de un sistema de reparto de psicofármacos que en la práctica está produciendo numerosas y en ocasiones graves dificultades de diversa índole en los establecimientos penitenciarios, y que tales dificultades se trasladan a los responsables de los centros penitenciarios concretos, quienes carecen de capacidad de maniobra para resolverlas. Con ello desplazan dichas dificultades a los funcionarios que desempeñan tareas de control y vigilancia, que son quienes en última instancia han de garantizar la vida, la seguridad y los derechos de las personas privadas de libertad. El personal sanitario de los centros penitenciarios se ve condicionado a la hora de prescribir tratamientos directamente observados ya que, más que regirse por criterios meramente clínicos, deben hacerlo en función de la limitada disponibilidad de personal para proceder a su adecuado reparto.

Como resultado de todo ello son los internos quienes sufren las peores consecuencias; los internos que son condicionados o agredidos para que entreguen su medicación, ya sea por un precio o por la fuerza; los internos que acumulan su medicación y eventualmente pueden utilizarla para consumos autolesivos provocándose sobredosis o que consumen sin pretender la autolesión, lo que también puede traer fatales consecuencias; o los funcionarios que ven incrementarse la conflictividad del módulo por las reyertas derivadas de las deudas contraídas con ocasión de la entrega

irregular de fármacos o directamente para arrebatar los fármacos disponibles, etc. (16004918).

Falta de médicos y guardias localizadas

Una queja de una organización sindical ponía de manifiesto que, desde hacía más de un año, se sufría una acusada falta de médicos en el Centro Penitenciario de Topas (Salamanca). La relación de puestos de trabajo de este establecimiento penitenciario preveía ocho médicos, pero en la práctica solo dos prestaban servicio. La información remitida por la Administración pone de manifiesto que, aunque fue aumentado hasta cinco el número de médicos de este centro, no había cobertura de 24 horas de guardias médicas de presencia física. Destaca de la información recibida la reconocida falta de atractivo que tienen las plazas de médicos de prisiones. Cuando la Administración intenta reclutar personal se encuentra con dificultades para recibir aspirantes y en ocasiones, al parecer cada vez con mayor frecuencia, estos médicos renuncian a sus puestos una vez nombrados. Parece necesario valorar si las condiciones de trabajo y su retribución están en la media que ofrece el mercado para este tipo de profesionales.

Preocupa a esta institución la persistencia del problema de las guardias localizadas, pues en este centro desde su inauguración se cubrían mediante el sistema de presencia física. La situación de guardias localizadas implica, teniendo en cuenta que los médicos residen en poblaciones alejadas del establecimiento, que desde que se produce la urgencia hasta que el interno puede ser atendido por el médico, pasa un tiempo no inferior a 60 minutos, quedando como única atención un enfermero que no puede diagnosticar ni dispensar tratamientos, sin la previa prescripción médica.

Si el interno necesita ser trasladado a una instalación extrapenitenciaria, teniendo en cuenta la distancia desde el centro y la indisponibilidad inmediata de la fuerza conductora y de la ambulancia, su llegada al hospital de referencia no puede realizarse antes de dos horas y media desde que se inició la urgencia. De este modo si se trata de algo grave cuando el interno llega al hospital, la eficacia de los primeros tratamientos habría desaparecido. Un enfermero, no es un médico, cada uno tiene un ámbito de competencias y son insustituibles, no pudiendo hacer asumir a esos profesionales una responsabilidad para la que no están cualificados ni facultados, sin perjuicio de que si lo hicieran estarían incumpliendo la legislación vigente. Aunque la Administración señale que la asistencia sanitaria en los centros penitenciarios se organiza como en los centros de atención primaria, los comparecientes se lamentan de que en el resto de la sanidad pública cuando se produce la baja de un médico se repone de forma inmediata mientras

que la solución que se les da a los médicos de prisiones es que «se arreglen como puedan». Las actuaciones prosiguen en trámite (17007172).

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de la incidencia producida en el Centro Penitenciario Sevilla I-Morón de la Frontera que alberga a más de 1.000 internos. Enfermeros de este establecimiento presentaron demandas judiciales «por acoso e infracción» de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contra el director del establecimiento y su subdirector médico. Dicho acoso se vincula a una previa denuncia que los enfermeros cursaron ante la Agencia Española de Protección de Datos por incumplimientos de dicha ley a través del programa de gestión de las historias clínicas. Lo anterior motivó que la referida agencia calificara los hechos denunciados como infracción grave y obligara a introducir modificaciones en el programa informático que entonces gestionaba la historia clínica de los internos y que poco después sería sustituida por la historia clínica digital actualmente en fase de implantación. Tales modificaciones fueron adoptadas por orden del director del establecimiento y el modo en el que habría sido exigido el cumplimiento de tal orden constituiría la razón de la denuncia de acoso. La reclamación contra la controvertida orden fue inicialmente desestimada en sede administrativa.

En la medida en que este asunto pudiera estar pendiente de procedimiento judicial se solicitó información ampliatoria a la Administración acerca de en qué consistieron las denuncias de acoso a los que se referían los comparecientes y las actuaciones llevadas a cabo por el centro directivo para esclarecer su fundamento. Para mejor comprensión de la reclamación planteada por los enfermeros de este establecimiento debe señalarse que se encuentra pendiente desde 1996 la redefinición de funciones de los puestos de trabajo de los centros penitenciarios, pues aunque las funciones atribuidas en el Reglamento de 1981 fueron declaradas vigentes en el Reglamento de 1996, había sido establecida la necesidad de su actualización en dicha norma (17010654).

El Centro Penitenciario Madrid VII-Estremera es uno de los grandes centros de la Comunidad de Madrid que alberga a más de 1.000 internos. Se tuvo conocimiento de que este centro durante el año 2017 estuvo afectado por causas, que aún no han sido aclaradas, de falta de personal facultativo. De este modo la prestación del servicio que corresponde a los facultativos de la sanidad penitenciaria habría sido prestada durante un mes a través del sistema de guardia localizada. Ha sido necesario también recordar que el criterio de esta institución es que el servicio médico de urgencia ha de efectuarse preferentemente mediante un sistema presencial y, en todo caso, resulta inaceptable, como planteaba la compareciente en su momento, que se obligue a los enfermeros de los centros penitenciarios a asumir obligaciones relacionadas con la salud de las

personas privadas de libertad que se corresponden con funciones propias y exclusivas de los facultativos.

El tamaño del establecimiento, la tipología de internos que alberga, las patologías que sufren, así como la distancia del centro penitenciario a la instalación hospitalaria de referencia más próxima, unido a la escasez de servicios públicos de emergencia y a las dificultades para la inmediata disponibilidad de fuerzas conductoras y sobre todo la imposibilidad de que los enfermeros dispensen medicamentos que estén sujetos a prescripción médica sin previa receta médica y orden de dispensación, hace difícil el admitir que la Administración penitenciaria estuviera en situación de poder garantizar adecuadamente, durante el referido período, la prestación sanitaria a las personas privadas de libertad en dicho centro penitenciario. El tenor de la información recibida obligó a recordar el deber que corresponde a la Administración de organizar sus servicios de forma que se proteja la vida e integridad física de las personas. Y que la prestación sanitaria a las personas privadas de libertad a la que viene obligada, exige a su vez la dotación de un número suficiente de profesionales sanitarios, evitando atribuir a algunos de ellos el ejercicio de funciones para las que no se encuentran legalmente habilitados (17002859).

El Centro Penitenciario de Córdoba es otra de las grandes prisiones de España. Por noticias aparecidas en medios de comunicación se tuvo conocimiento de que, aunque la plantilla es de 13 enfermeros, a principios del mes de agosto, entre excedencias y bajas, prestaban servicio solamente cuatro, quienes tienen que atender, aparte de sus quehaceres diarios, fines de semana, festivos y guardias médicas. Este volumen de trabajo supone una carga laboral y psicológica difícilmente asumible —ya que atienden a más de 1.200 internos—, además sufren dificultades para poder conciliar la vida familiar con la laboral. Además del coste personal, esta situación repercute en la calidad asistencial prestada a las personas privadas de libertad que han de atender. La Administración penitenciaria informó de que se habrían producido «dos bajas por cambio de organismos sin derecho a reserva de puesto de trabajo; cuatro bajas simultáneas por excedencia por cuidado de hijo y tres bajas médicas, dos por enfermedad y una por accidente laboral».

Se puso de manifiesto también que los enfermeros del establecimiento presentaron una queja ante los servicios centrales de la Administración penitenciaria sin haber obtenido respuesta a su petición. Todo ello pese a que como reiteran, cubrir seis de estas bajas no implica incurrir en ningún gasto para la Administración penitenciaria. La Administración reconoce que durante el pasado verano se produjo una situación de mayor falta de personal por diferentes razones médicas y laborales.

Se solicitó información para conocer cómo ha evolucionado la situación. Se ha indicado la conveniencia de que la Administración penitenciaria se dote de mecanismos

de sustitución de personal sanitario que evite sobrecargas de trabajo que, además de ser inasumibles, eventualmente incapacitantes, son capaces de generar bajas laborales en cadena, y repercuten negativamente en la calidad asistencial a la que las personas privadas de libertad tienen derecho. El expediente permanece en trámite (17016231).

La falta de médicos también ha afectado a las personas privadas de libertad del Centro Penitenciario de Botafuegos-Algeciras (Cádiz), así como a los profesionales que desempeñan su servicio allí. Según se publicó, la población privada de libertad en aquel establecimiento ascendía a 1.400 personas estando a cargo de cuatro médicos. La noticia de referencia pone de relieve que la Administración penitenciaria ha trasladado a cuatro facultativos de esa prisión a otros centros de España para ocupar plazas de libre designación, sin cubrir las plazas vacantes. Se señala por los representantes de los trabajadores que alertan de este hecho, que en el referido centro, «los reclusos no han pasado consulta médica durante el verano, pese a que las normas estipulan que deben recibir asistencia sanitaria cada 15 días». La información recibida confirma que efectivamente, al momento de confección del informe de referencia, había cuatro médicos prestando servicio, que en el mes de julio fue efectuada una convocatoria que quedó desierta y que a finales de septiembre se había realizado una nueva de dos puestos de trabajo que se encontraban pendientes de resolución. No se informa de en qué condiciones se prestaba la asistencia sanitaria durante el verano y posteriormente. El expediente permanece en trámite (17016827).

Atención a las personas con enfermedades mentales privadas de libertad

El problema de la atención a las personas con enfermedades mentales persiste. Esta institución reitera el criterio relativo a las deficiencias que presenta el Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales (PAIEM) que se desarrolla en centros ordinarios. Sin necesidad de insistir en las dificultades que se derivan de los estilos de gestión propios de los centros ordinarios, hay casos en los que en estos centros no se dispone del servicio de psiquiatría, no ya de plantilla, ni siquiera consultor, de modo que resulta difícilmente comprensible que pueda plantearse un programa de esta naturaleza sin la concurrencia del médico especialista en tratamiento de las enfermedades mentales.

La Administración penitenciaria argumenta ante los órganos jurisdiccionales que personas que han de cumplir una medida de seguridad puedan hacerlo en centros penitenciarios no especializados, porque en ellos se sigue un programa de atención integral al enfermo mental. Sin embargo, la persistente ausencia de actividades específicamente diseñadas para enfermos mentales y la crónica falta de profesionales especializados en la atención a este tipo de internos, no se pueden aislar del análisis de este problema. De manera que esta institución no varía su criterio respecto de la

necesidad de que las personas privadas de libertad que padecen estas patologías sean tratadas como enfermos en unidades especializadas. No puede considerarse una solución satisfactoria mantenerlos en módulos de régimen ordinario, atendidos por funcionarios de vigilancia, equipos técnicos, comisiones disciplinarias y equipos de dirección, etc., que carecen de la especialización necesaria con este tipo de enfermedades (13028734, 14018220).

Falta de psiquiatras en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla

Una noticia aparecida en medios de comunicación, refiriéndose a ese centro, destacaba que «es imposible que un médico pueda cubrir bien la atención de tantos reclusos [...] la falta de atención especializada en colectivos de reclusos en instalaciones específicas, está redundando en el ambiente y la seguridad en el trabajo. Está aumentando la conflictividad y los incidentes [...] Cuando no está el único psiquiatra de la plantilla, se paralizan las modificaciones en los tratamientos farmacológicos de los internos», que en ocasiones puede ser necesario adoptar.

En el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla, aunque está previsto que presten servicio cuatro médicos especialistas en psiquiatría, la Administración reconoce que solamente un profesional se encargaría de la atención de las 168 personas aquejadas de enfermedad mental allí ingresadas. Aunque este profesional cuente con la colaboración de los tres médicos no especialistas del centro, esta institución señaló que esto supone un grave problema capaz de generar una excesiva carga de trabajo y un estrés laboral constante en una sola persona. Además, cuando este profesional disfruta de sus días libres, las 168 personas aquejadas de enfermedad mental de ese centro psiquiátrico no cuentan con el médico, en virtud de cuya especialidad se denomina el centro penitenciario hospitalario en su conjunto.

No parece razonable que en una instalación sanitaria, específicamente diseñada y dedicada al tratamiento de enfermedades mentales, cuando el único psiquiatra que hay se encuentre en su día de libranza, se paralicen las modificaciones en los tratamientos farmacológicos que los internos reciben o puedan precisar. En la práctica, los médicos no especialistas que se encuentran de servicio han de asumir el tratamiento de enfermos que requieren la atención de un médico especialista (17006603).

Pruebas radiológicas

El expediente a que aquí se hace referencia versa sobre la necesidad de que la Administración penitenciaria, cuando proyecta su capacidad de control sobre personas privadas de libertad mediante la práctica de pruebas radiológicas, ya sea con la finalidad

de proteger la salud o el orden de los establecimientos, lo haga de la manera menos gravosa para los derechos de los internos, estableciendo mecanismos de garantía suficientes.

En el ámbito penitenciario no pueden trasladarse sin más los parámetros de actuación del sistema nacional de salud en materia de información a enfermos de pruebas radiológicas. Por ello, se reclama una regulación específica que todavía no ha visto la luz.

En este contexto se ha de insistir en que esta institución considera que las personas privadas de libertad, cuando van a ser sometidas a las pruebas radiológicas que constituyen el objeto del presente expediente, es decir, aquellas que poseen un componente no estrictamente sanitario, han de ser informadas por escrito de los efectos negativos que conlleva su realización. Se trata de una información individualizada y no de carácter genérico. Es también necesario que se mejore y unifique el documento que acredite que el consentimiento ha sido libremente otorgado.

Se considera que cuando se solicite autorización para la práctica de estas pruebas a un órgano jurisdiccional, se ha de facilitar en todo caso información relativa al número de ocasiones en las que el interno sobre el que se solicita autorización ya ha sido sometido a ellas y su resultado, así como información sobre los efectos negativos que conlleva su realización. En este último punto también se facilitará información individualizada relativa al concreto interno sobre el que versa la petición de autorización y no de carácter genérico.

Las pruebas radiológicas no resultan inocuas, por lo que los profesionales sanitarios aconsejan que sea seriamente sopesada su práctica. Tendrán unos efectos dañinos tanto mayores cuanto más frecuente sea su realización, lo que constituye un problema real que afecta a aquellas personas que son sometidas de forma frecuente a este tipo de pruebas en un contexto en el que los resultados conocidos hasta ahora (solo una de cada cinco pruebas efectuadas confirman las sospechas de la Administración) no muestran una efectividad significativa (13024178, 13029550).

2.4 DERECHOS DE LOS INTERNOS

Son muy numerosas las actuaciones que el Defensor del Pueblo lleva a cabo cotidianamente en defensa de los derechos de los internos en centros penitenciarios. La privación de libertad va anudada a la conservación de un amplio elenco de derechos de los que debe ocuparse el Defensor del Pueblo en virtud de su mandato constitucional y legal. A algunas de las actuaciones (necesariamente una pequeña selección) se hace referencia en las próximas líneas.

Entidades ciudadanas en el ámbito penitenciario

Con motivo de la actuación iniciada con la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**, a raíz de una queja de una asociación de derechos humanos andaluza, se constató la necesidad de superar las dificultades que puedan producirse durante el desarrollo de programas de colaboración con entidades que ayudan a los internos, con el objetivo principal de priorizar el interés de las personas privadas de libertad en recibir la colaboración enriquecedora de este tipo de asociaciones.

Por lo expuesto, se formularon ante la citada Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dos **Recomendaciones,** a fin de que se intensificara la colaboración de asociaciones ciudadanas con interés en participar en el ámbito penitenciario mediante programas destinados a personas privadas de libertad recluidas en centros penitenciarios y que se establecieran canales de comunicación fluidos entre los responsables de los establecimientos, los representantes de dichas asociaciones y las personas que puntualmente puedan desarrollar las tareas concretas. Ambas **Recomendaciones** han sido aceptadas (14022447).

Peculio

Se tuvo conocimiento de un caso en el que el interesado estaba encontrando dificultades para recibir los ingresos en su cuenta de peculio que le efectuaban amigos suyos desde el exterior.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias comunicó a esta institución que finalmente, y tras aportar el compareciente datos que permitían constatar la relación de las personas que deseaban efectuar transferencias a su favor, se procedió a autorizar su ingreso en la cuenta de peculio.

Con motivo de la citada actuación, se consideró oportuno efectuar las siguientes **Recomendaciones** a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**:

1. Adaptar la Instrucción 3/2010 de forma que se facilite que los internos puedan recibir dinero de ONG, abogados o amigos contrastados, sin necesidad de tener que recurrir a la presentación de reclamaciones ante autoridades extrapenitenciarias, reconociendo su derecho a recibir dinero del exterior con el que satisfacer los gastos mínimos que conlleva la estancia en prisión, con los límites y cautelas que se estimen pertinentes.
2. Iniciar, una vez que se produce el ingreso del interno en el sistema penitenciario, el procedimiento de reconocimiento de los posibles

impositores no contemplados en la referida instrucción, sin perjuicio de que posteriormente pueda ser ampliado o restringido su número.

3. Mantener la validez de las autorizaciones a los impositores con independencia de que las personas privadas de libertad sean cambiadas de establecimiento penitenciario.

Estas **Recomendaciones** han sido aceptadas, no considerándose precisa por la Administración, a estos efectos, la reforma de la Instrucción 3/2010 (16008355).

También sobre el tema del peculio, esta institución ha tenido conocimiento del empeoramiento de las condiciones en las que las personas privadas de libertad reciben ingresos en sus cuentas.

Parece ser que los internos ya no pueden recibir ingresos en sus cuentas bancarias, sino que deben realizarse a través de transferencia, giro o ingreso en ventanilla, de modo que las dos primeras operaciones conllevan cargos para aquella persona que hace un ingreso económico a un interno y en la tercera solo se permite ingresar dinero por ventanilla si la persona privada de libertad, a cuyo favor se hace, se encuentra efectivamente en ese establecimiento y no en cualquier otro de los gestionados por el centro directivo. Además, se da la circunstancia de que no siempre coinciden las horas de visita con las de la apertura de la ventanilla de ingreso de peculio.

También se han producido protestas por parte de los funcionarios por la consiguiente sobrecarga de trabajo, que implica gestionar los ingresos en metálico que puedan efectuar las familias de las personas privadas de libertad.

Por otra parte, estos cambios organizativos no habrían sido oportunamente comunicados a las familias de las personas privadas de libertad, de modo que se han producido innumerables contratiempos y perjuicios que podrían haber sido evitados si se hubiera transmitido adecuadamente la información, acerca de las nuevas medidas derivadas de tales cambios organizativos.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias comunicó a esta institución, que tras la finalización del contrato de cuentas bancarias, en 2016, entre las que se incluye la de peculio de internos, se procedió a licitar nuevo contrato con las mismas características técnicas, quedando desierto.

Ante el riesgo de no disponer de adjudicatario en la licitación de un tercer concurso de las cuentas corrientes de la Administración, se variaron las cláusulas técnicas del pliego a condiciones equivalentes a las ofertadas por las entidades financieras al resto de clientes del mercado y en concordancia con los movimientos del sector bancario que se encuentra reestructurando su política de cierre de oficinas y de servicios online.

Igualmente, por parte de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria, con anterioridad se había indicado a los centros penitenciarios la vigencia de la Orden 3/2010 de Protocolo de Actuación en Materia de Seguridad, que en su punto 6 regula la actuación y control sobre peculio, haciendo referencia expresa a la existencia de ventanillas en los centros penitenciarios para ingresos a las personas privadas de libertad. Las instrucciones 1/2017 y 4/2017 se refieren, respectivamente, al funcionamiento de las ventanillas y a la posibilidad de efectuar giros postales para el envío de dinero (que antes no era posible), a precios reducidos en virtud de un acuerdo con la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos.

Por último y referido a la comunicación a las familias de las personas privadas de libertad, se indicó que fueron comunicadas de forma puntual a los administradores y directores de los centros penitenciarios las actuaciones que se iban llevando a cabo, así como sus resultados a los efectos oportunos de organización.

A finales de 2017, se ha solicitado información ampliatoria sobre esta cuestión a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** (17006461).

Departamento de régimen cerrado en A Lama (Pontevedra)

Se recibió en esta institución una reclamación en la que se hacía referencia a diversos asuntos relativos a las condiciones de vida de los internos del departamento de régimen cerrado (módulo 15) del Centro Penitenciario de A Lama, en Pontevedra, así como a aspectos concretos de la situación de uno de ellos en materia de intervención de sus comunicaciones y asistencia psiquiátrica.

Con motivo de esta reclamación se tuvo conocimiento, además, de la falta de aseo en los patios del módulo 15, y en el curso de la tramitación del expediente se recibieron comunicaciones que ponían de relieve que, pese a las facilidades encontradas para que los funcionarios permitieran que los internos hicieran uso del aseo de su celda cuando lo precisaran, en la práctica se estarían utilizando de forma impropia los sumideros de los patios. Por ello se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias,** a fin de que se dotaran de aseos a los patios del departamento de régimen cerrado del centro penitenciario, para evitar un uso impropio de los sumideros de desagüe. Al cierre del presente informe no se había recibido contestación al respecto (15018687).

Comunicaciones por videoconferencia con abogados

Se ha iniciado una actuación con la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**, tras tener conocimiento de que existen previsiones, merced a la firma de

un convenio, para que en el año 2018 todos los centros penitenciarios de Cataluña se conecten con los colegios de abogados mediante el sistema de videoconferencia.

Se trataría, a criterio de esta institución, de una experiencia especialmente interesante, en la medida en que permitiría agilizar y mejorar la asistencia jurídica gratuita a las personas privadas de libertad en toda España.

Por parte de Instituciones Penitenciarias se ha señalado que la implantación del sistema requiere la evaluación de distintos aspectos, como son los de carácter jurídico, tanto en el ámbito constitucional como en el procesal y, por supuesto, en el penitenciario.

Asimismo, es precisa la valoración de algunas cuestiones técnicas que permitan materializar este sistema de asistencia jurídica virtual, que requiere de una tecnología de la que actualmente no se dispone en todos los centros penitenciarios.

A estas cuestiones jurídicas y técnicas hay que añadir otras de tipo organizativo, como son el horario de estas comunicaciones, la identificación de los abogados, su duración, el coste de la línea, el lugar desde donde puede comunicar el abogado, el consentimiento del interno, o los funcionarios encargados de la supervisión de este servicio.

A fecha de cierre del presente informe se ha solicitado nueva información sobre las novedades que pudieran producirse de cara a posibilitar la implantación de la asistencia jurídica virtual, si ello fuere finalmente posible (17006463).

Privación de libertad durante muy largos períodos de tiempo

Esta institución tuvo conocimiento de la situación en la que se encuentra un interno del Centro Penitenciario de Córdoba, quien llevaría en prisión 36 de los 57 años de privación de libertad a los que fue condenado.

La permanencia en prisión durante períodos tan prolongados de tiempo sin disfrutar permisos penitenciarios de salida, es una severa limitación a su futura reincorporación a la vida en libertad.

Por parte de esta institución se ha instado a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** a analizar desde la perspectiva del tratamiento penitenciario, cómo afronta esa Administración la intervención con personas que permanecen durante períodos excesivamente prolongados privadas de libertad.

En este sentido, se solicitó información acerca del programa individualizado de tratamiento diseñado para el interno, objetivos propuestos, medios disponibles y dificultades que pudieran haber aparecido en las más recientes fases del desarrollo de dicho programa individualizado de tratamiento, de cuya especial necesidad y obligada

reformulación dan cumplida cuenta los diversos fracasos que se habrían producido durante el cumplimiento de las condenas impuestas y que habrían supuesto la aparición de nuevas y graves responsabilidades penales.

Recientemente se ha solicitado ampliación de información sobre la situación del mencionado interno, con respecto al que la pena no parece estar cumpliendo la finalidad constitucional de reinserción social al que debe estar orientada (17009895).

Internos con discapacidad auditiva

A través de una reclamación presentada en la institución, se puso de manifiesto ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** la situación en la que se encuentran los internos con discapacidad auditiva en centros penitenciarios.

Desde la secretaría general se indicó que hasta la fecha se han mantenido reuniones por separado y en fechas distintas con las principales organizaciones que trabajan con personas que presentan algún tipo de discapacidad intelectual y/o sensorial.

Se han mantenido reuniones con responsables de la Organización Plena Inclusión de personas con discapacidad intelectual, con la Confederación Estatal de Personas Sordas, con la Confederación Española de Familias de Personas Sordas, con la Federación de Asociaciones de Personas Sordociegas de España y con la Organización Nacional de Ciegos de España.

Continúan las actuaciones en el expediente referenciado, a fin de conocer el resultado de las bases adoptadas para la firma de un posible acuerdo o convenio al respecto (17001748).

Entrevistas de internos con periodistas

Una asociación de derechos humanos andaluza dio traslado al Defensor del Pueblo de las dificultades que tienen los internos de los centros penitenciarios para mantener entrevistas profesionales con periodistas.

El artículo 49.5 del Reglamento Penitenciario determina que las comunicaciones con los profesionales solicitadas por los internos podrán ser autorizadas o no por el director del centro penitenciario.

No obstante, en esta reclamación se ponía de manifiesto que el director del centro penitenciario donde se solicitó la autorización para mantener una entrevista con un periodista, denegó la autorización basándose en dos elementos que prefigurarían la existencia de un procedimiento no escrito y desconocido.

En este sentido, se ha dejado constancia ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias,** de que el hecho de que se trate de una comunicación condicionada a la autorización del director del centro penitenciario, no excluye que la resolución desestimatoria haya de ser una resolución fundada en derecho.

Continúan las actuaciones en el presente expediente y durante el mes de diciembre de 2017 se solicitó información a la citada secretaría sobre el caso concreto sometido a consideración de esta institución, y sobre las autorizaciones concedidas al amparo del artículo 49.5 del Reglamento Penitenciario para que personas privadas de libertad puedan entrevistarse con profesionales de medios de comunicación en los últimos años (16013928).

Identificación de funcionarios

Durante el presente año, se ha puesto de nuevo de relieve la preocupación manifestada reiteradamente respecto de la necesidad de que se adopten medidas eficaces que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente en materia de identificación del personal que presta servicio en los centros penitenciarios.

La constante referencia por parte de la Administración penitenciaria a que la normativa sobre identificación de funcionarios se considera correcta y sigue siendo válida, no permite avanzar en la necesidad de que sean abordados los problemas puestos de manifiesto en la tramitación del presente expediente que se resumen, en primer término, en que los funcionarios no cumplen con la obligación de llevar la tarjeta de identificación personal mediante su número profesional y, en segundo lugar, que el referido incumplimiento se justificaría por el muy inadecuado sistema de fijación de dicha tarjeta de identificación a la prenda del vestuario actualmente en uso.

Ambos asuntos han sido señalados reiteradamente a lo largo de la tramitación del expediente y sorprenden las dificultades por parte de la Administración, para reconocer el incumplimiento de la obligación de identificarse, que se aprecia sistemáticamente con ocasión de cada visita que se gira a los centros penitenciarios y, en segundo lugar, la resistencia a adoptar cambios que dificulten dicho incumplimiento generalizado con ocasión de la renovación periódica que se produce del vestuario que la Administración facilita a sus funcionarios (06007612).

Carencia de personal

Durante el presente año se ha dejado constancia ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** y ante la **Dirección General de la Función Pública** que persiste la preocupación expresada tanto por las organizaciones sindicales de los

funcionarios como por los responsables de los centros penitenciarios, acerca de la necesidad de que se adopten incrementos significativos en la asignación de efectivos en el sector que garantice la correcta prestación de los servicios a los que viene legalmente obligada, y que actualmente se encontrarían comprometidos en materia de vigilancia, seguridad de trabajadores, seguridad de internos, atención sanitaria o actividades laborales y ocupacionales (0023283).

Asimismo, se han iniciado diversas actuaciones de oficio con relación al déficit del personal laboral existente en los centros penitenciarios de Cáceres (17009593), El Dueso y su Centro de Inserción Social José Hierro, en Cantabria (17010653), Herrera de la Mancha y Alcázar de San Juan, en Ciudad Real (17010752) y Albolote, Granada (17011823).

Unidad Terapéutica y Educativa (UTE) de Villabona (Asturias)

Prosigue la tramitación del expediente que versa sobre la Unidad Terapéutica y Educativa del Centro Penitenciario de Villabona y la necesidad de que sean adoptadas medidas concretas, entre las que se incluye el reconocimiento de su singularidad para el restablecimiento del modelo de funcionamiento que en su momento le hizo acreedora de múltiples reconocimientos, particularmente en sede parlamentaria.

Esta institución debe seguir haciéndose eco de la importancia de que la Administración penitenciaria sea capaz de reconocer y alentar aquellas iniciativas que, como la UTE de Villabona, presentan una singularidad capaz de ofrecer resultados tangibles, positivos para las personas privadas de libertad.

Se renueva el compromiso con estas personas privadas de libertad, que se comprometen a ser atendidas del problema de toxicomanía que pudieran presentar a través de dicha unidad, en su modo tradicional de funcionamiento.

También se ha de apoyar al personal de toda índole que lo hizo posible, pues la actitud de la Administración para con ellos y el proyecto que encarnan, todavía dista mucho de reflejar, de forma apropiada, el merecido reconocimiento del que este programa desde su génesis, exclusivamente penitenciaria, ha sido objeto en el exterior (13009258).

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Condiciones generales

En el informe correspondiente al año 2016 se decía que la propuesta del Defensor del Pueblo relativa al voto de las personas con discapacidad (que pudiesen votar en todo caso, salvo en supuestos muy excepcionales) parecía haber sido sustancialmente incorporada al programa político del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y se expresaba la esperanza de que este problema fuese resuelto en la legislatura. Un año después debe lamentarse que no haya sido así. Es preciso, por tanto, insistir en la procedencia y urgencia de esta reforma, para que pueda ser de aplicación en las elecciones municipales, autonómicas y al Parlamento Europeo que se celebrarán en la primavera de 2019. También debiera abordarse, en previsión de estas convocatorias electorales, el problema del voto por correo de los españoles residentes en el extranjero, reiteradamente expuesto por el Defensor del Pueblo en sus informes anuales.

Lo propio puede decirse de la reforma de la Ley Orgánica de seguridad ciudadana. El Defensor del Pueblo formuló varias **Recomendaciones** sobre esta ley en 2015, que aún conservan actualidad y han fijado una doctrina en casos concretos, que se recoge en las resoluciones que se indican en el informe anual del pasado año y en el de este, más adelante expuestas. Sería necesario también encontrar los consensos suficientes para abordar la reforma de los aspectos más polémicos, buscando el equilibrio entre seguridad y libertad propio de una norma de esta naturaleza, por otra parte necesaria en un Estado democrático de derecho. A juicio de esta institución, lo dicho y recomendado sobre este asunto puede ser útil para avanzar la reforma.

En 2017 se han recibido 24 quejas por presuntos malos tratos policiales (en 2016 fueron 8; en 2015 fueron 12; en 2014, 9; en 2013, 21, y en 2012, 32) y 63 quejas por trato incorrecto (el año 2016 fueron 46; en 2015, 45; en 2014, 67; en 2013, 56; y en 2012, 58).

La correcta redacción de los libros de registro y custodia de detenidos, la prontitud de la puesta a disposición judicial de los detenidos, el régimen disciplinario de la policía, la distinción entre queja y denuncia de actuación policial susceptible de corrección disciplinaria, o la correcta identificación de policías, guardias civiles y policías municipales, son cuestiones que han sido objeto en este ejercicio de actuaciones del Defensor del Pueblo, muchas veces formulando **Recomendación** o **Recordatorio de deberes legales.**

Dos asuntos del año 2017 han dado lugar a un mal funcionamiento de servicios públicos esenciales. Por un lado, la larga huelga de los examinadores de tráfico de la Dirección General de Tráfico (que reclaman un incremento de retribuciones, entre otras reivindicaciones) y, por otro, el funcionamiento de las oficinas del Documento Nacional de Identidad (DNI) en las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía.

Más de 6.000 ciudadanos se han dirigido al Defensor del Pueblo expresando los efectos negativos que la huelga les ha supuesto —muchas veces vinculados a su situación laboral, pues precisan obtener el carnet de conducir para acceder a un puesto de trabajo. No está entre las competencias de la institución hacer mediación laboral, pero sí alertar a los poderes públicos de la necesidad de esforzarse al máximo para encontrar una rápida solución, en el marco del ordenamiento jurídico, a una huelga de esta naturaleza, tan lesiva para el interés general y que, de momento (pero sin haberse solucionado la cuestión de fondo) se ha suspendido.

Si un gran número de ciudadanos precisan de los examinadores de tráfico, la totalidad de los españoles han de obtener o renovar el DNI. El Defensor del Pueblo ha debido reiterar una **Recomendación,** que había formulado en 2016, para reforzar el personal de estas oficinas y agilizar la cita previa (cita fruto de una **Recomendación** hecha hace muchos años, cuando se implantó el documento electrónico) en estas oficinas. La Dirección General de la Policía ha adoptado diversas medidas sobre este asunto y la situación de las comisarías parece normalizada.

Las quejas relativas al procedimiento sancionador de tráfico son prácticamente las mismas que el año anterior (304 quejas en 2017; 294 en 2016), consolidándose el fuerte descenso con respecto a 2015 (en que fueron 421). Se trata de quejas muchas veces complejas en las que debe analizarse si en el ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito de la administración se han respetado las garantías del ciudadano en el procedimiento. No es misión aquí del Defensor del Pueblo actuar como abogado de parte en todas las derivaciones que puede tener un procedimiento sancionador de tráfico, sino verificar si han quedado salvaguardados los derechos constitucionales (audiencia, defensa, prueba). En el apartado correspondiente de este informe se ofrecen algunos casos en los que la Administración ha debido revocar sanciones tras la actuación de esta institución.

3.1 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

El balance del año 2017 de las actuaciones realizadas en relación con las víctimas del terrorismo se puede llevar a cabo a través del grado de aceptación de las Recomendaciones contenidas en el estudio monográfico sobre la afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual, que fue

presentado en las Cortes Generales en diciembre de 2016 y debatido en febrero de 2017.

Las Recomendaciones en las que se recogían las conclusiones del estudio fueron remitidas a las administraciones públicas competentes a finales de 2016.

Así, de las **Recomendaciones** formuladas al **Ministerio del Interior** se continúa la actuación respecto de dos aspectos importantes. Por un lado, la aprobación de un nuevo protocolo de cooperación entre los ministerios del Interior y de Justicia, en el que se unifiquen en un único archivo todas las causas judiciales por delitos de terrorismo, y la posible reforma normativa de la vigente Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, tanto respecto a la equiparación de indemnizaciones como en lo relativo a la actualización de los plazos para el ejercicio de los derechos. Por otro lado, en lo que afecta a la creación de un Registro Oficial de Víctimas.

Las **Recomendaciones** formuladas al **Ministerio de Justicia** son igualmente objeto de seguimiento, pues las medidas de fortalecimiento de la Oficina de Atención a las Víctimas van a ser adoptadas de una manera gradual, mediante la dotación a dicha oficina de una aplicación informática específica y mejorando la formación de su personal. Asimismo, se ha valorado la posibilidad de aprobar una relación de puestos de trabajo en el marco del proceso de constitución de la futura Oficina Judicial de la Audiencia Nacional.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha integrado en su acción internacional el contenido de las dos **Recomendaciones** formuladas, tanto a través de la actuación de España dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como en el marco del Consejo de Europa, contribuyendo a revisar las líneas maestras sobre víctimas del terrorismo aprobadas por el Consejo de Ministros de esta organización.

Asimismo, en el ámbito de la Unión Europea, España ha tenido un papel muy activo en la aprobación, en marzo de 2017, de la directiva contra el terrorismo, la cual contempla un refuerzo del papel de los derechos de las víctimas. La segunda de las **Recomendaciones** formuladas se recoge en la búsqueda de la mejora de la cooperación judicial internacional para el procesamiento de los terroristas de ETA prófugos de los tribunales españoles.

En el aspecto educativo, respecto del mantenimiento en el currículum educativo de la educación secundaria y el bachillerato, se trata de fomentar el respeto y consideración a las víctimas, teniendo en cuenta que en la actualidad se está negociando un Pacto de Estado de Educación en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado. Se mantiene abierta la actuación ante el

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con el fin de conocer las propuestas concretas que se vayan a realizar sobre las **Recomendaciones** formuladas.

Por su parte, la **Fiscalía General del Estado** ha aceptado las dos primeras **Recomendaciones** formuladas de cara a intentar la depuración de responsabilidades penales en los atentados terroristas no resueltos, así como evitar su prescripción, pero no la segunda de ellas, consistente en profundizar en la aplicación del concepto de «crimen de lesa humanidad» al terrorismo de ETA, dado que el contenido de esta **Recomendación** según la fiscalía «reviste una enorme dificultad jurídica» (16012598, 16012600, 16012602, 16012604 y 16012605).

Otra actuación significativa en esta materia ha sido la queja formulada por un guardia civil que fue objeto del atentado cometido por la organización terrorista ETA, en la plaza de la República Dominicana de Madrid, el 14 de julio de 1986.

En el caso concreto del compareciente, se trataba de la liquidación de las cantidades a percibir inherentes a la concesión de la medalla de sufrimientos por la patria, teniendo en cuenta los días de baja derivada del atentado que figuraban en su hoja de servicios. A estos efectos, la cuantía de la pensión se calcula en virtud de los días de curación y de la gravedad de las heridas, para lo cual se requiere acta del Tribunal Médico Militar. Este tribunal había dictaminado en su momento que habían sido necesarios 77 días de curación de sus heridas. La Audiencia Nacional, ante la inicial desestimación de la concesión de la medalla, en enero de 1992 —cinco años y medio después del atentado— consideró que subsistían heridas, al menos en grado suficiente para estar en situación de baja como consecuencia del atentado del 14 de julio de 1986, lo que no se compadecía con los 77 días de curación (los determinados por el Tribunal Médico Militar en 1989), que habían sido tenidos en cuenta para la determinación de la cuantía de la pensión (poco más de dos meses).

Esta queja ha dado lugar a la formulación de una **Sugerencia** tendente a revisar de oficio la liquidación de las cantidades a percibir inherentes a la concesión de la medalla de sufrimientos por la patria del interesado, teniendo en cuenta el anterior pronunciamiento judicial de fecha 1999, y demás circunstancias que acreditan un tiempo de curación muy superior al tenido en cuenta en su momento (17005198).

3.2 DERECHO AL VOTO. RÉGIMEN ELECTORAL

El único proceso electoral que se ha desarrollado en nuestro país en el último año, ha sido las elecciones al Parlamento de Cataluña, convocadas para el 21 de diciembre de 2017 por el Gobierno de la Nación, como una de las medidas adoptadas en aplicación del mecanismo excepcional previsto en el artículo 155 de la Constitución española.

Este proceso electoral y la aplicación de la normativa que pone en marcha la Administración electoral, y que articula jurídicamente la organización de todo el proceso, pone de relieve las deficiencias que siguen afectando al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos de manera libre y en condiciones de igualdad.

En estos comicios, la alta participación de forma presencial en las mesas electorales el día de la elección ha ocasionado una disminución de las quejas relativas al voto por correo nacional. Únicamente pueden destacarse los mismos problemas que en anteriores elecciones que afectan al voto por correo de los españoles en el extranjero, pues el mecanismo del voto rogado mantiene su vigencia, persistiendo, por tanto, las trabas burocráticas y las dificultades a las que se han hecho referencia en anteriores informes anuales, que impiden el ejercicio real del derecho al voto, debido principalmente al retraso en la recepción de la documentación necesaria para votar y al funcionamiento de los servicios de correo extranjeros.

Este ha sido precisamente el fondo de la cuestión planteada en algunas de las quejas recibidas una vez convocadas las elecciones autonómicas en Cataluña (17025028, 17025417, 17025582, 17025624 y 17025689).

3.3 CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Esta institución formuló varias **Recomendaciones** a la **Secretaría de Estado de Seguridad, al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad Foral de Navarra,** relativas a la aplicación del régimen sancionador previsto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Se referían, entre otros aspectos, a la interpretación y aplicación de las infracciones leves tipificadas en los artículos 37.1 y 37.3 y la infracción grave tipificada en el artículo 36.23, con la finalidad de garantizar que se interpretaran y aplicarán del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales de reunión y manifestación y libertad de expresión.

Estas **Recomendaciones** obedecían a la preocupación de la institución por dichos aspectos de la citada ley orgánica que, en este momento, se encuentra en proceso de revisión parlamentaria, dado que han sido admitidas a trámite en el Congreso de los Diputados dos proposiciones de ley de revisión de la actualmente vigente.

En el seno del Parlamento, y a la vista de los dos años de aplicación que ya tiene dicha norma, es de esperar que se aborden los principales problemas que se estuviesen produciendo derivados de su aplicación, de la cual hace seguimiento el Defensor del

Pueblo. Se trata de cuestiones tan sensibles como los registros corporales en la calle, el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación y la libertad de expresión. En todas ellas, deberían reforzarse las garantías en la línea de las **Recomendaciones** formuladas por el Defensor del Pueblo en junio de 2015 que, si bien se referían a la interpretación de la norma entonces recién aprobada, son susceptibles de tenerse en cuenta en una eventual reforma legislativa.

Para llevar a cabo el seguimiento, esta institución ha solicitado de la **Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales** una nueva información sobre la aplicación del régimen sancionador de la citada ley que pudiera afectar a los derechos de reunión y manifestación y a la libertad de expresión durante el segundo año en vigor de esta norma, y poder valorar así dicha aplicación con los datos que ya fueron remitidos durante el primer año de entrada en vigor de la ley (16007671).

Respecto a los datos disponibles del primer año de aplicación de la ley, pueden destacarse del Ministerio del Interior, en el orden cuantitativo y en el ámbito territorial de competencia, a estos efectos, los siguientes:

- expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.2 («La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal»):

  incoados: 0

- expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.7 («La negativa a la disolución de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando concurran los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio»):

  incoados: 0

- expedientes por comisión de la infracción leve prevista en el artículo 37.1 («La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores»):

  incoados: 177

  finalizados con sanción: 81

- expedientes por comisión de la infracción leve prevista en el artículo 37.3 («El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con

ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos»):

incoados: 57

finalizados con sanción: 48

- expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.3 («Causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana»):

  incoados: 5.061 (6 en el curso de una manifestación). No se han facilitado datos de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

  finalizados con sanción: 3.300 (3 en el curso de una manifestación)

- expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.6 («La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación7»):

  incoados: 10.267 (5 en el curso de una manifestación)

  finalizados con sanción: 6.658 (5 en el curso de una manifestación)

- expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.23 («El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respecto al derecho fundamental a la información»):

  incoados: 34 (ninguno en el curso de una manifestación). No se han facilitado datos de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

  finalizados con sanción: 20

- expedientes por comisión de la infracción leve prevista en el artículo 37.4 («Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal»):

  incoados: 16.033 (uno en el curso de una manifestación)

finalizados con sanción: 10.557 (uno en el curso de una manifestación)

Algunas preocupaciones del Defensor del Pueblo de orden cualitativo —además de las aludidas y vinculadas con las Recomendaciones de 2015— se reflejan en las resoluciones formuladas con motivo de la tramitación de quejas en el año de que se ocupa este informe, y a ello se hace referencia en los siguientes epígrafes.

Sanciones que afectan al derecho de reunión

La solicitud de revocación de una sanción impuesta a una ciudadana que había participado en una concentración legalmente autorizada, 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, no fue aceptada por la **Delegación del Gobierno en Aragón**, al considerar que la infracción se produjo cuando la concentración había finalizado y, por tanto, la resolución sancionadora no afectaba al derecho fundamental de reunión.

No obstante, se formuló una **Recomendación** a la citada delegación para que, cuando se sancionen infracciones cometidas con ocasión del ejercicio de un derecho fundamental, tanto en la instrucción del expediente como en la resolución sancionadora, se considere expresamente la afectación del derecho fundamental que se está ejerciendo, se realice una rigurosa ponderación de la norma sancionadora y se motive la constitucionalidad de la sanción que se imponga. Dicha **Recomendación** ha sido aceptada (13028124).

Sanciones que afectan a la libertad de información

La **Sugerencia** formulada a la **Delegación del Gobierno en Madrid** para que revocara la sanción impuesta a una periodista por desobediencia a los agentes de la autoridad, por su actuación profesional en las inmediaciones de la Audiencia Nacional, no ha sido aceptada, a pesar de que, en la resolución sancionadora, no se hacía ningún juicio de proporcionalidad, ni se motivaba la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera se consideraba que pudiera existir una limitación o afectación de un derecho fundamental.

La delegación consideró que la interesada incumplió reiteradamente una orden legítima de la autoridad competente de no traspasar la zona de uso exclusivo de los periodistas, motivada por razones de seguridad y orden público, y que dichas órdenes no implicaron un recorte de sus derechos fundamentales, pudiendo ejercer su derecho fundamental a la libertad de información en desarrollo de su labor profesional, al igual que el resto de los periodistas que se encontraban en el acto, sin otros límites que el respeto de las medidas de seguridad y de orden público implantadas (16007085).

Sanciones que provocan indefensión

El artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana, establece como infracción grave «la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación».

La **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid** inició un expediente sancionador a una ciudadana por una presunta infracción del citado artículo 36.6, sin especificar cuál o cuáles de los tres subtipos del citado artículo era el que había infringido, al objeto de que pudiera ejercitar adecuadamente su derecho a la defensa.

El Defensor del Pueblo consideró que, por razones de seguridad jurídica, resultaba oportuno que, *pro futuro,* se precisara con mayor exactitud la infracción cometida, teniendo en cuenta que en preceptos como el artículo 36.6 puede comprenderse más de un tipo infractor, y formuló una **Recomendación** a la citada delegación para que en la incoación de expedientes y en las propuestas de resolución dictadas en el marco de la citada ley orgánica, se indicara expresamente el precepto infringido. Dicha Recomendación ha sido aceptada (17001283).

Habida cuenta de que dicha falta de concreción ha sido observada en otros expedientes sancionadores tramitados en otras comunidades autónomas, se ha formulado la misma **Recomendación** al resto de **delegaciones del gobierno,** así como a los departamentos correspondientes de la **Generalitat de Catalunya, Gobierno Vasco y Comunidad Foral de Navarra** (17024745 y otras).

En otro caso, la **Delegación del Gobierno en Cantabria** impuso una sanción a un ciudadano por una infracción tipificada en el artículo 36.6 ya citado, por su negativa a identificarse, sin que se practicaran las diligencias de prueba propuestas por el interesado ni se pronunciara sobre las mismas ni las rechazara de forma expresa y motivada.

La sanción fue revocada posteriormente por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Santander, al considerar que el interesado había sufrido indefensión, que se habían limitado sus posibilidades de defensa, que los hechos habían sido fijados de manera parcial y que se habían vulnerado sus derechos fundamentales. En dicha sentencia, incluso, se hacía un reproche a la instrucción realizada, al establecer lo siguiente: «[...] la sanción ha sido impuesta atendiendo única y exclusivamente a la versión del denunciante, ninguneando la prueba propuesta por el recurrente que incluía la grabación de un testigo presencial y no practicando la prueba esencial que supondría haber obtenido la grabación del interior de la sucursal».

El Defensor del Pueblo formuló dos **Recomendaciones** a la citada delegación para que, en la tramitación de los procedimientos sancionadores de la Ley Orgánica 4/2015, el instructor practique de oficio todas aquellas pruebas que puedan llevar a un mejor esclarecimiento de los hechos denunciados y, por otra parte, que, al solicitar la ratificación de la denuncia, exija a los agentes denunciantes que se refieran explícita y detalladamente a las alegaciones formuladas por los interesados. Ambas Recomendaciones han sido aceptadas (16017661).

3.4 FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS

3.4.1 Detenidos

Libros de registro y custodia de detenidos

Se han iniciado distintas actuaciones ante la **Dirección General de la Policía**, al observarse errores en la cumplimentación de las hojas de custodia de las personas que son detenidas.

Tras la queja presentada por una asociación de abogados que asistieron a unos detenidos en la Comisaría de Moratalaz, en Madrid, se solicitaron las hojas de custodia de todas las personas detenidas, observándose errores en su cumplimentación.

A pesar de que los detenidos fueron conducidos a la Brigada Provincial de Información, ubicada en dicha comisaría, tras su detención en la vía pública, las hojas de custodia solo reflejaban las incidencias y cadena de custodia desde que los detenidos ingresaron en el Registro Central de Detenidos, dependencia ubicada en las inmediaciones de la comisaría pero que cuenta con un libro de registro y custodia de detenidos distinto del de la Comisaría de Moratalaz. Por ello, la hora de entrada en las dependencias policiales reflejaba la de entrada en el Registro Central de Detenidos, pero no la hora de entrada en la Brigada Provincial de Información.

Por lo tanto, en muchas de dichas hojas de custodia no se reflejaron incidencias como la toma de declaración, entrega de alimentación, asistencia médica que recibieron algunos de los detenidos, etc.

De igual manera, no se reflejaban correctamente las incidencias acaecidas desde la hora de la detención en la vía pública y la hora de entrada en las dependencias policiales. La Dirección General de la Policía remitió un detallado informe donde constaban dichas incidencias, que se reflejaron en los atestados policiales elaborados, pero no en las hojas de custodia como es preceptivo y se informaba, asimismo, que suele ser habitual que en el libro de registro y custodia de detenidos se refleje como hora de la detención la que figura en la lectura de derechos.

En las innumerables visitas que esta institución realiza a dependencias policiales, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP), se examinan detalladamente las hojas de custodia de los detenidos y, en su anverso se refleja, en el apartado «hora de la detención», la hora de la detención en la vía pública, existiendo otro apartado donde se refleja la hora de entrada en dependencias policiales. La hora en la que se toma declaración a los detenidos debe reflejarse en el anverso de dichas hojas, como una incidencia más de la cadena de custodia.

Por ello continúan las actuaciones iniciadas ante la Dirección General de la Policía (15010971).

Otros casos se referían a la falta de anotación en dichas hojas de la entrega de alimentación a la persona detenida. La citada dirección general, tras comprobar el error producido, ha solicitado de la Jefatura Central la emisión de un recordatorio a todas las dependencias donde se puedan producir detenciones, relativo al contenido de la Instrucción 12/2009, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se regula el libro de registro y custodia de detenidos para que se reflejen todas las incidencias que deben consignarse en la columna «Incidencias y cambios en la cadena de custodia» (15010971 y 17003772).

Puesta a disposición judicial de los detenidos

Una asociación denunció la tardanza en poner a disposición judicial a los detenidos en la ciudad de Madrid, lo que se consideraba una vulneración del artículo 17.2 de la Constitución española.

Habida cuenta que la práctica de poner a disposición judicial a las personas detenidas era diferente dependiendo de cada provincia, se inició una actuación de oficio con las distintas comisiones provinciales de coordinación de la Policía Judicial y con el Consejo General del Poder Judicial.

Este último organismo informó que no se habían aprobado protocolos a nivel nacional o provincial, aunque sí existían en algunos partidos judiciales y que los criterios concretos que debían seguirse difícilmente podrían ser únicos y homogéneos para todo el territorio nacional, ya que se deberían adaptar a las circunstancias propias de cada territorio, al nivel que fuera necesario, incluso a nivel de partido judicial.

Ante la diversidad de contestaciones recibidas por parte de las comisiones provinciales de coordinación de la Policía Judicial, pues no todas las poblaciones disponían de protocolos, se solicitó de la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial que informara si se habían elaborado criterios para orientar la elaboración de

protocolos de colaboración entre la autoridad judicial y los responsables policiales de cada partido judicial para la puesta a disposición judicial de los detenidos.

La respuesta recibida de la citada comisión hacía mención a los horarios de trabajo en la Administración de Justicia y los horarios del servicio de guardia de las distintas modalidades de guardia en los juzgados de instrucción, aprobados por sendos acuerdos del Consejo General del Poder Judicial y, por consiguiente, al estar esta cuestión normada, la elaboración de protocolos de colaboración debía basarse en dichos acuerdos, causa por la que la Comisión Nacional no había desarrollado unas orientaciones para la elaboración de los mencionados protocolos (15007783).

3.4.2 Malos tratos

La agresión injustificada a un ciudadano por parte de la Policía Local de Getafe (Madrid) fue objeto de una queja en la que se denunció a varios agentes quienes, según afirmaba el interesado, se habían negado a identificarse, le tiraron al suelo, le propinaron patadas y puñetazos y le retuvieron durante 60 minutos antes de acompañarlo al hospital.

Solicitado el informe sobre los hechos ocurridos al Ayuntamiento de Getafe, se pudo comprobar que el compareciente fue detenido, tras negarse a someterse a las pruebas reglamentariamente establecidas para la comprobación del grado de intoxicación etílica y agredir a un agente, y que se resistió, una vez producida la comunicación de la detención, por lo que los agentes tuvieron que usar la fuerza mínima imprescindible para reducirlo. El forcejeo le ocasionó varias lesiones de las que enviaba testimonio gráfico.

El Defensor del Pueblo ha estimado que, con independencia de la tramitación de un proceso judicial penal contra el ciudadano por la agresión a los agentes, en el que también se dilucidará la posible existencia o no de responsabilidad penal de estos últimos, se debe incoar un procedimiento disciplinario, que debe quedar suspendido en tanto no se decida por el Poder Judicial sobre la responsabilidad penal por los mismos hechos (17008823).

En otro supuesto se han denunciado los presuntos malos tratos a un menor por parte de la Policía Local de Melilla, cuando estaba en compañía de unos amigos. Según se afirmaba, tres agentes se bajaron del vehículo policial en una céntrica plaza de la localidad persiguiendo al grupo, y uno de los agentes alcanzó a uno de los menores, le golpeó con su defensa a la altura del ojo y también le golpeó con fuerza en la pierna que le dejó inmóvil.

Posteriormente, el agente le arrastró por el suelo para sacarlo de la calle, con la intención, se supone, de introducirlo en el coche patrulla, cuando un testigo se acercó al

agente, recriminándole su manera de actuar con un menor de edad y, tras una breve discusión, dejó al menor herido en el suelo y se marchó. La actuación se encuentra pendiente de la recepción del informe solicitado al Ayuntamiento de Melilla (17020078).

Un ciudadano que fue detenido en Almería y trasladado a los calabozos de la comisaría de la Policía Nacional ha afirmado que en la zona de custodia de las dependencias policiales había observado cómo cinco agentes golpeaban a un joven, sin que este hubiera realizado ninguna acción contra dichos funcionarios, así como que oyó como golpeaban a una mujer, en una celda cercana, a la que posteriormente tuvieron que asistir los servicios médicos. A lo anterior añadió que los agentes bajaron a otro hombre esposado al que también iban golpeando, al parecer porque había provocado un corte a un funcionario durante su detención.

Estos hechos han sido trasladados a la Dirección General de la Policía para que emita el oportuno informe (17022656).

3.4.3 Trato incorrecto

La protección integral a los menores es una obligación que la Constitución española impone a los poderes públicos en su artículo 39, de acuerdo con los derechos que los acuerdos internacionales les reconocen. Si bien la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de 1996, así como la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores, contienen una serie de principios generales que sirven de referencia a la actuación de las administraciones en relación con los menores, la aprobación de nuevos textos normativos de singular incidencia en esta materia, como son la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, han obligado a la revisión de los protocolos existentes hasta la fecha.

En concreto, es objeto de este apartado la aprobación de un nuevo protocolo mediante la Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Protocolo de actuación policial con menores, y la sustitución de la anterior Instrucción 11/2007, de 11 de septiembre.

En el nuevo protocolo aprobado se prevé la posibilidad de que los jóvenes entre 14 y 18 años que sean detenidos puedan ser sometidos a un desnudo integral para cachearlos, cuando concurran circunstancias debidamente justificadas que lo hagan necesario, lo que ha motivado el inicio de una actuación de oficio por el Defensor del Pueblo. El anterior protocolo no preveía la práctica del desnudo integral.

En la citada actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Seguridad, se le trasladaron las siguientes consideraciones:

- el registro personal con desnudo integral, en algunos casos, puede ser necesario por motivos de seguridad concretos y específicos, cuando existan razones individuales y contrastadas que hagan pensar que el menor detenido oculte en su cuerpo algún objeto, instrumento o sustancia que pudiera hacer peligrar su integridad física, su seguridad, la de terceros o la de los que le custodian, así como efectos probatorios o procedentes del delito;
- en su práctica puede haber afección al derecho a la intimidad personal, por lo que este tipo de registro se tendría que realizar con la debida ponderación entre el derecho del afectado y la finalidad perseguida;
- el artículo 54 del reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, no exige la previa autorización del ministerio fiscal o la Autoridad Judicial para la realización de un registro personal con desnudo integral a los menores que se encuentren cumpliendo medidas de internamiento;
- sin embargo, el citado precepto, para que se pueda realizar el registro con desnudo integral, sí establece unas condiciones, entre ellas, la previa notificación urgente al juez de menores de guardia y al fiscal de guardia, con explicación de las razones que aconsejan dicho cacheo. Asimismo, determina que, una vez efectuado, se dará cuenta a dichas autoridades de su realización y del resultado obtenido.

En consecuencia, en atención a garantizar el superior interés del menor en las disposiciones que le afectan y el uso restrictivo de una medida que comporta una grave intromisión en su intimidad personal, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Seguridad** para que modificara la Instrucción 1/2017 y se incluyera que el registro con desnudo integral se realizará cuando lo acuerde el instructor del correspondiente atestado policial, previa notificación urgente al juez de menores de guardia y al fiscal de guardia, con explicación de las razones que lo aconsejan y que, una vez efectuado, se de cuenta a dichas autoridades de su realización y del resultado obtenido. En el momento de elaboración del presente informe se está a la espera de la respuesta a esta Recomendación (17009425).

Este protocolo ha sido objeto igualmente de un **Recordatorio de deberes legales** a la **Dirección General de la Policía**, en lo relativo a la necesidad de aquilatar el lenguaje policial en aquellas situaciones en las que se encuentre un menor involucrado. En concreto, se recordó que se debe extremar la vigilancia respecto de que los agentes de la Policía Nacional adecuen su actuación a los requisitos exigidos por la citada

instrucción en cuantas actuaciones tengan incidencia directa con los menores de edad responsables de la comisión de hechos delictivos y, en especial, en lo concerniente al trato que ha de dispensarse a estos y evitar la utilización de un lenguaje duro o malsonante (16012840).

Otro supuesto de trato incorrecto de los agentes de las Fuerzas de Seguridad en sus relaciones con los ciudadanos ha sido el planteado por una ciudadana de Gijón que requirió a la Policía Local su intervención para instar a los dueños de unos animales a que los retiraran de un parque público. El trato descortés e inadecuado de la funcionaria policial que atendía la centralita telefónica del **Ayuntamiento de Gijón** dio lugar a la formulación de un **Recordatorio de deberes legales** a dicha Administración de que todos los agentes del Cuerpo de Policía Local de Gijón han de someter su actuación a los principios básicos de coordinación establecidos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, de manera específica, han de dispensar un trato correcto y esmerado con los ciudadanos que demandan la ayuda y colaboración de las Fuerzas de Seguridad en la resolución del conflicto de que se trate (17015908).

Un claro ejemplo del problema que se comenta sobre el uso de un lenguaje inadecuado con los ciudadanos es la queja en la que se denunciaba la actuación de varios agentes de la Guardia Civil en el trato incorrecto que mantuvieron con dos ciudadanas en Cubas de la Sagra (Madrid), así como respecto del trato dispensado en el cuartel de la Guardia Civil de Griñón (Madrid) con ocasión de requerir su presencia para solucionar un conflicto con un particular, así como para formular una denuncia.

En la tramitación de la queja se ha puesto de relieve que, si bien no existió ningún indicio de responsabilidad disciplinaria, sí se ha podido constatar que se realizó un comentario inapropiado por parte de uno de los agentes intervinientes, lo que ha dado lugar a que se formule un **Recordatorio del deber legal** a la **Dirección General de la Guardia Civil** para que se extreme el trato correcto y esmerado con los ciudadanos exigido por la Ley de Fuerzas y Cuerpos antes citada (17022994).

Es muy importante para la institución del Defensor del Pueblo prestar especial atención a la situación de las personas con discapacidad, y de manera específica, cuando este colectivo se relaciona con las Fuerzas de Seguridad para demandar de sus miembros la protección de la seguridad a la colectividad. En determinadas situaciones como puede ser cuando los ciudadanos afectados por una discapacidad acuden a las dependencias policiales a presentar una denuncia o a realizar una tramitación de su documentación personal, se ven afectados por un trato en algunas ocasiones contrario a los principios básicos de actuación que deben presidir las relaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la comunidad, tal y como vienen establecidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

Este sería el supuesto planteado en la queja de un ciudadano que acudió a la Comisaría de Delicias de Zaragoza, acompañando a una amiga, que padecía una discapacidad psíquica valorada en un 67 %, a interponer una denuncia, y que formuló su queja por la actitud y forma de proceder no adecuada del funcionario que le atendió, que a su juicio podía considerarse denigrante e incorrecta.

Al margen de haberse tramitado la queja por el procedimiento establecido en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, y como continuación de la línea de actuación emprendida por esta institución en años anteriores, tanto con la Guardia Civil como con la Policía Nacional, y que se ha reflejado en el informe anual correspondiente a la gestión realizada en el año 2016, en el presente caso se ha formulado en el mismo sentido una **Recomendación** ante la **Dirección General de la Policía** con el fin de que las aclaraciones o investigaciones que se soliciten cuando un ciudadano presente un escrito en el libro de quejas y sugerencias donde se exprese alguna actuación de agentes de la Policía Nacional que, de ser cierta, pudiera ser constitutiva de infracción disciplinaria, se realicen dentro del marco de una información reservada y por escrito, para dejar constancia de la misma (17022510).

De manera similar se realizó la tramitación de otra queja en la que se denunciaba el trato y actuación de un componente del Cuerpo de la Guardia Civil. Tras solicitar información a la **Dirección General de la Guardia Civil**, se expresa que, de acuerdo con el procedimiento de quejas y sugerencias, la elaboración de una información verbal en la tramitación de una queja se equipara a la información reservada prevista en la Ley Orgánica del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

Ante ello se ha vuelto a manifestar el criterio de esta institución al respecto, en el sentido de que el trato que un componente de las fuerzas armadas dispensa a un ciudadano durante la prestación de un servicio puede dar lugar a numerosas infracciones disciplinarias tipificadas en la Ley Orgánica del régimen disciplinario de la Guardia Civil, por lo que el hecho de que el funcionario denunciado estuviese prestando un servicio no justifica que la denuncia fuese tramitada como una queja, ya que si las infracciones tipificadas en la ley orgánica en las que incurran los funcionarios durante la prestación de un servicio no son corregidas disciplinariamente, quedarían impunes una buena parte de las conductas tipificadas en dicha norma.

Por ello, el Defensor del Pueblo estima que no se puede confundir el sentido y la finalidad 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 (16017664).

3.4.4 Denuncias

En el curso de una actuación iniciada ante el **Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid),** se tuvo conocimiento de que, en la recepción del edificio de la Policía Local figuraba un directorio donde se indica «DNI-Oficina de denuncias», refiriéndose a las instalaciones que tienen cedidas a la Policía Nacional para tramitar el DNI, pasaporte y recepción de denuncias por extravío de dichos documentos.

Esto provocaba errores en los ciudadanos que pensaban que allí se podían presentar todo tipo de denuncias. Por ello, se formuló una **Sugerencia** para que se especificara en los carteles informativos que la oficina de denuncias lo era solo para la recepción de denuncias por la Policía Nacional por extravío del DNI o pasaporte. Dicha Sugerencia ha sido aceptada (17011887).

Falta de información en las respuestas a las quejas presentadas por los ciudadanos

Un ciudadano presentó una queja ante la Jefatura Superior de Policía de Galicia por la falta de identificación de unos policías en una actuación en la vía pública, recibiendo una respuesta genérica y escueta, sin especificar qué actuaciones se habían practicado para fundamentar la misma.

El artículo 14 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad de la Administración General del Estado, establece que la unidad responsable de la gestión de las quejas y sugerencias, con objeto de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios, como las iniciativas para mejorar su calidad, deberá ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas.

Teniendo en cuenta este precepto, se formuló una **Recomendación** a la **Dirección General de la Policía** que ha sido aceptada (16012300).

3.4.5 Régimen disciplinario

Régimen disciplinario de la Policía Nacional

Informaciones reservadas

El artículo 19.6 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, establece la posibilidad de acordar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos, así como de sus presuntos

responsables, antes de dictar la resolución de incoación de un procedimiento disciplinario.

Al carecer de eficacia interruptiva de la prescripción, su práctica debe hacerse en el plazo más breve posible, antes de que expire el plazo legal de prescripción que, para las faltas leves, es de un mes.

En el caso de una ciudadana que denunció un trato vejatorio por parte de un agente, las actuaciones realizadas dentro de la información reservada que se abrió para el esclarecimiento de los hechos se llevaron a cabo transcurrido el plazo de un mes desde que tuvo lugar la actuación policial cuestionada, por lo que no se habría evitado la prescripción de la falta leve en la que podría haber incurrido el funcionario.

Esta institución formuló tres **Recomendaciones** a la **Dirección General de la Policía** para que se documentaran todas las actuaciones y trámites de dichas informaciones reservadas, dando audiencia al denunciante y motivando la decisión de incoar o no el procedimiento sancionador; que se tramitaran en el plazo de un mes desde que la falta se hubiese cometido, para evitar la prescripción de las faltas y, cuando no sea posible tramitar en dicho plazo la información reservada, incoar directamente un procedimiento disciplinario. Dichas Recomendaciones han sido aceptadas (16002168).

En otro caso, en el que una ciudadana denunció también un trato vejatorio y humillante por parte de un agente, el jefe de la dependencia consideró suficiente amonestar al funcionario, al considerar que no había incurrido en infracción disciplinaria, aunque remitió la información reservada a la Unidad de Régimen Disciplinario para su valoración transcurrido el plazo de un mes para interrumpir la posible prescripción de la sanción disciplinaria, por lo que, en consonancia con las Recomendaciones antes transcritas, se formuló un **Recordatorio de deberes legales** a la **Dirección General de la Policía** para que se adoptaran las medidas que se consideraran necesarias para evitar la prescripción de las faltas disciplinarias en que pudieran incurrir los funcionarios policiales (15002277).

Otros dos casos se refieren a la tramitación dada a los escritos presentados por dos ciudadanos, denunciando en ambos casos una actuación policial susceptible de ser corregida disciplinariamente. Los jefes de las dependencias donde se presentaron los escritos para el esclarecimiento de los hechos denunciados, se limitaron a escuchar a los funcionarios intervinientes, pero sin iniciar una información reservada, tal como hubiera sido preceptivo.

Por ello se ha formulado una **Recomendación** a la **Dirección General de la Policía** para que, las aclaraciones o investigaciones que se efectúen cuando un ciudadano presente un escrito donde se exprese alguna actuación de los agentes que, de ser cierta, pudiera ser constitutiva de infracción disciplinaria, se realicen en el marco

de una información reservada y por escrito, para dejar constancia de las mismas (17001803, 17022510).

Régimen disciplinario de la Policía Municipal

Un ciudadano denunció ante el **Ayuntamiento de El Escorial (Madrid)** el trato despectivo, denigrante e irrespetuoso, con manifiesto abuso de autoridad de un agente de la Policía Local.

El jefe de la Policía Local remitió la denuncia al concejal de Seguridad transcurridos tres meses desde su presentación, justificando la demora en la necesidad de aclarar y concretar los hechos denunciados antes de determinar que no se trataba de un asunto de su competencia. Por su parte, el citado concejal inició actuaciones transcurridos cinco meses desde que recibió la denuncia, lo que podría haber supuesto la prescripción de la falta que se hubiera podido cometer.

Se formularon tres **Recomendaciones** al citado ayuntamiento para que, cuando los ciudadanos denuncien una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente, se inicie un procedimiento disciplinario o una información reservada; que se realicen todas las actuaciones con diligencia y ajustándose a lo dispuesto en la normativa reguladora de los procedimientos disciplinarios y que se elaboraran instrucciones para regular el procedimiento para tramitar informaciones reservadas, estableciendo, entre otras cosas, que la duración de las mismas debía ser, al menos, inferior al plazo de prescripción de las infracciones leves.

Las citadas Recomendaciones fueron aceptadas y se está a la espera de recibir las instrucciones elaboradas para su cumplimiento (15009468).

Incorrecta tramitación de las quejas presentadas por ciudadanos que denuncian actuaciones que pudieran ser constitutivas de infracciones disciplinarias

Son numerosas las quejas presentadas ante la Dirección General de la Policía o la Dirección General de la Guardia Civil, en las que se presentan denuncias contra agentes de dichos cuerpos y se deja constancia en el libro de quejas y sugerencias, por lo que son tramitadas como quejas, aunque del contenido se desprenda que lo que se está denunciando es una presunta actuación de la que pudiera derivarse una sanción disciplinaria.

El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, introduce un programa básico para la mejora de los servicios que se prestan al ciudadano, el programa de quejas y sugerencias, que

pretende incrementar la calidad de los servicios y fomentar la transparencia en las actuaciones administrativas. A través de la formulación de quejas y sugerencias, los ciudadanos pueden manifestar su satisfacción o insatisfacción por los servicios o actuaciones prestados por la Administración.

En el manual de uso y tratamiento del formulario de quejas y sugerencias se define una queja como la facultad que pueden ejercer los ciudadanos de poner de manifiesto cualquier tardanza, desatención o anomalía observada en el funcionamiento o calidad de los servicios prestados por la Administración.

No corresponde utilizar el procedimiento previsto para la tramitación de quejas y sugerencias cuando lo que se pone en conocimiento de la Administración es una conducta que está tipificada como falta en las normas de régimen disciplinario de ambos cuerpos.

Si las denuncias por infracciones disciplinarias, con independencia de la calificación que los ciudadanos den a sus escritos o del canal que utilicen para ponerlos en conocimiento de la Administración, 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 de 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 consecuencia, 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.

Por ello se formuló una **Recomendación** a la **Subdirección General de Inspección de Personal y Servicios de Seguridad,** encargada de efectuar la coordinación, control y seguimiento de las quejas ciudadanas en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para que, cuando un ciudadano presente una queja en la que se denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente, se remita su escrito al órgano administrativo al que le corresponde la competencia sancionadora.

De igual manera, se formularon sendas **Recomendaciones** a las **Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil**, para que se aplicaran las normas disciplinarias en todos los casos en los que un ciudadano denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente y que, en estos casos, se prescinda del procedimiento de tramitación de quejas y sugerencias para la mejora de la calidad de la Administración General del Estado.

A pesar de haber sido aceptadas estas Recomendaciones, todavía se siguen observando disfunciones al respecto que son objeto de actuación por parte de esta institución (15005634 y 16017424).

3.4.6 Distintivo de identificación personal en la Policía Nacional y la Guardia Civil

Policía Nacional

Un ciudadano denunció ante el Ministerio del Interior el incumplimiento por parte de determinados funcionarios policiales de la obligación de llevar sobre sus uniformes el número de identidad personal en lugar visible.

La Jefatura Superior de Policía de Canarias le remitió un escrito en el que le informaba de que los funcionarios iban debidamente identificados, pero que el número de identificación no era visible debido a la utilización de chaquetón o chalecos reglamentarios, los cuales no disponen de porta número identificativos, por lo que los portaban en la camisa que visten debajo de estas prendas.

Esta institución solicitó de la Dirección General de la Policía que informara de cuáles eran las razones por las que las citadas prendas no disponían del porta número identificativos, a pesar de lo dispuesto en el apartado segundo de la Instrucción 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, relativa al uso del número de identificación personal en la uniformidad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

En la respuesta remitida se participaba que, desde el año 2013, en los pliegos técnicos confeccionados para la adquisición de todas las prendas de uniformidad de la Policía Nacional, se define la placa emblema y el soporte para el número de identificación, procediéndose, desde entonces, a la reposición paulatina de dichas prendas conforme a la disponibilidad presupuestaria, por lo que las prendas anteriores, sin dicho soporte, conviven con las nuevas hasta que no se proceda a su sustitución (16009310).

Guardia Civil

Un ciudadano denunció ante la Dirección General de la Guardia Civil que varios agentes habían practicado unas detenciones sin estar debidamente identificados.

Se justificaba dicha ausencia de identificación en que los agentes iban de paisano, con chalecos del Cuerpo de la Guardia Civil, cuya identificación se lleva a cabo mediante la exhibición, en el momento preciso y oportuno, de la tarjeta de identidad profesional y la placa insignia contenidas en una cartera que se sostiene abierta el tiempo suficiente para que sea conocido el número de dicha tarjeta.

La Instrucción 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, dispone que todos los componentes de la Guardia Civil que vistan uniforme y/o equipo de trabajo, incluidas aquellas unidades especiales que en la actualidad no portan número identificativo, deberán llevar sobre sus prendas de uniformidad el número de identidad personal en lugar bien visible. Esta obligación es el correlato del derecho de los ciudadanos, incluidas las personas detenidas, a identificar en todo momento y sin ninguna acción positiva de demanda por su parte, a los efectivos que están prestando la función o servicio correspondiente.

No portar el distintivo con el número de identificación personal supone el incumplimiento de una obligación legal, correlativa con el derecho de los ciudadanos a identificar a los funcionarios públicos. Cuando no se da cumplimiento a dicha obligación se vacía de contenido el derecho de los ciudadanos y se perjudica gravemente la posibilidad de determinar la responsabilidad en que pudieran incurrir los funcionarios policiales en sus actuaciones, lo que redunda en el deterioro de la imagen y el prestigio de los cuerpos policiales.

Por ello se formuló un **Recordatorio de Deberes Legales** a la **Dirección General de la Guardia Civil** para que todos los componentes del cuerpo que vistan uniforme y/o equipo de trabajo lleven sobre sus prendas de uniformidad el número de identidad personal (15014848).

Policía Local

Durante la visita realizada por esta institución a la Policía Local de Daimiel (Ciudad Real), se pudo comprobar que el tamaño de los números de identificación, así como de las placas policiales exteriores del uniforme de los agentes, eran de reducidas dimensiones, lo que impedía su correcta visualización y una adecuada identificación de estos funcionarios policiales.

Las dimensiones de dichas placas están definidas en el anexo XI de la Orden de 11 de mayo de 2011, de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre uniformidad, medios técnicos y de identificación profesional, emblemas y divisas de los Cuerpos de Policía Local y Vigilantes Municipales de Castilla-La Mancha.

En consecuencia, se ha iniciado una actuación de oficio con la citada consejería, estando pendiente de recibirse la respuesta en el momento de elaboración de este informe (17023069).

3.4.7 Pruebas radiológicas en los aeropuertos

La letrada de una ciudadana colombiana manifestaba que a su representada le fue denegada la entrada en España, en el Aeropuerto Adolfo Suárez de Madrid-Barajas, donde llegó procedente de Cali (Colombia) y que le fue practicado un registro corporal externo y una prueba radiológica sin informarle de los motivos para su realización.

La Dirección General de la Policía notificó que la interesada fue informada de que se iba a proceder a un control de su equipaje y un registro corporal, así como a la realización de una prueba radiológica, recabando los policías actuantes, de forma verbal, el consentimiento informado de la misma para su práctica. Por otra parte, se manifestaba que no era habitual extender una diligencia donde se deje constancia escrita de la realización del registro corporal y de la prueba radiológica.

El artículo 20.2.b) de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, dispone que si el registro exige dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa, se efectuará en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros y se dejará constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó.

Al no dejar constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó, no resulta posible valorar si en dicha actuación se han respetado los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Por ello se formuló una **Recomendación** a la **Dirección General de la Policía** para que, en todas las actuaciones en las que se proceda a la práctica de pruebas radiológicas a requerimiento de los funcionarios policiales adscritos al grupo de estupefacientes de aeropuertos, se deje constancia escrita de la diligencia practicada, de sus causas, del consentimiento informado y de la identidad del agente que la adoptó. Dicha Recomendación ha sido aceptada, elaborándose un documento en el que constan todos estos datos (17001323).

3.4.8 Oficinas del Documento Nacional de Identidad (DNI)

Con motivo de la presentación de un escrito del Síndic de Greuges de Cataluña, en el que exponía su preocupación por la situación de saturación existente en las oficinas de expedición del Documento Nacional de Identidad (DNI) y pasaporte de la Comunidad Autónoma de Cataluña, fundamentalmente en época estival, y dado que es un problema recurrente en todo el territorio nacional, se reiteró a la **Dirección General de la Policía** la **Recomendación** formulada el 1 de diciembre de 2016, tendente a «Introducir con

carácter adicional a otras medidas ya puestas en marcha, los refuerzos necesarios en las oficinas de expedición del DNI de toda España, que ofrezcan mayores niveles de saturación, para permitir la obtención de la cita previa por los ciudadanos que tienen que renovar su documentación personal, DNI y pasaporte y evitar en lo sucesivo el excesivo tiempo en la obtención de la cita previa que les está causando evidentes perjuicios».

La Dirección General de la Policía informó que, para agilizar los procesos de expedición, se había procedido a la renovación de equipos informáticos; aumento de las partidas destinadas a la realización de horas extraordinarias; el abono de tasas de manera telemática; una mejora en el sistema de cita previa, a través de internet y del teléfono 060 y la mejora de los procedimientos de captura de datos biométricos.

Por otra parte y en cuanto a medios materiales, la citada dirección general emitió una circular en la que se disponía la adscripción prioritaria de funcionarios de Cuerpos Generales a las oficinas de documentación (17011758).

3.5 SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Los ciudadanos siguen trasladando al Defensor del Pueblo su queja por la sensación de inseguridad que manifiestan tener en sus barrios y localidades de residencia, que atribuyen a una falta del ejercicio de las funciones de vigilancia y prevención de la delincuencia por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En la mayoría de las ocasiones esta sensación subjetiva de inseguridad es corroborada por datos objetivos relativos al índice de delincuencia en una zona determinada, y en otros supuestos, pese a no haber aumentado el índice delincuencial, se reconoce por las administraciones competentes la falta de medios personales para hacer frente a las demandas ciudadanas requeridas de intervención pública de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La coordinación entre los distintos Cuerpos Policiales resulta esencial en la gran mayoría de las ocasiones, quienes deben prestarse «mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas» tal y como dictamina la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, principalmente a través de los órganos de coordinación como son las juntas de seguridad de comunidad autónoma o locales.

Se han planteado numerosas quejas en este apartado, algunas de las cuales afectan a grandes municipios como Madrid, Sevilla, Almería y, en otros supuestos, a pequeñas localidades que carecen de cuerpo propio de Policía Local, o que aun contando con algún efectivo, este resulta insuficiente para atender las denuncias en esta materia, y deben por tanto de acudir, en zonas rurales, a los efectivos de la Guardia Civil, quien debe hacer frente a no pocas peticiones de intervención en zonas de gran extensión geográfica que abarcan numerosos términos municipales, lo que dificulta en

gran medida las posibilidades de actuación inmediata que consigan unos resultados satisfactorios para la ciudadanía.

Especial mención hay que realizar en este apartado a determinados municipios próximos a Madrid, pero ubicados en provincias limítrofes, como son Toledo o Guadalajara, en los que concurren las circunstancias antes expresadas, de inexistencia de suficientes medios de la Administración local para prevenir la delincuencia y garantizar la seguridad ciudadana, por lo que ha de ser la Guardia Civil la que ejerza estas funciones para garantizar la seguridad colectiva.

Al haber incidido en estas localidades la presión demográfica y como consecuencia de ello existir una fuerte presión urbanística, la existencia de viviendas terminadas o casi terminadas que se encuentran desocupadas en numerosas urbanizaciones ha provocado un aumento de la delincuencia de robos y hurtos y su ocupación ilegal, lo que ha dado origen a numerosas peticiones de intervención por estos hechos en las localidades toledanas como son El Viso de San Juan y Recas. En estas quejas se ha solicitado informe a la Subdelegación del Gobierno de Toledo y al Ayuntamiento de El Viso de San Juan (17004973, 17011621).

Por lo que afecta a las grandes ciudades, un primer supuesto es el que afecta al distrito de Puente de Vallecas, en Madrid, en el que, además de la ocupación de inmuebles al que se hacía referencia en el informe correspondiente al año 2016, se denunciaba que existía un grave problema de inseguridad ciudadana y falta de salubridad, provocado por la existencia de edificios y locales deteriorados y abandonados, pertenecientes en la mayoría de los casos a bancos o propietarios que, debido a la imposibilidad de su venta o alquiler, no hacen un uso adecuado y se encuentran ocupados ilegalmente, provocando con su ocupación un deterioro urbanístico, así como suciedad e inseguridad ciudadana en el entorno.

Asimismo, algunos de esos inmuebles ilegalmente ocupados se destinan para consumo y venta de sustancias estupefacientes (menudeo de cocaína y heroína), generando en las zonas adyacentes un clima de inseguridad entre los vecinos, siendo frecuente en la zona la comisión de diversos delitos contra la propiedad (especialmente robos en interior de vehículos y hurtos), así como reyertas y peleas en vía pública.

Se ha tramitado dicha queja ante la Delegación del Gobierno en Madrid, que en su informe detalla las actuaciones llevadas a cabo por el Grupo de Estupefacientes de la Policía Judicial de la Comisaría de Puente Vallecas, habiéndose desmantelado en los últimos tres años más de treinta puntos de venta y tráfico de sustancias estupefacientes en la referida zona, así como procedido a la detención de 88 personas por estos hechos a través de la continua presencia policial y de la prevención y actuación contra la actividad delictiva en la zona descrita (17016108).

En la capital también ha sido motivo de queja la situación de inseguridad ciudadana en el barrio de Carabanchel, en la plaza situada en el Metro de Carpetana, que es un punto de reunión de personas —mayoritariamente toxicómanos e indigentes— que permanecen en la plaza a lo largo de toda la jornada; circunstancia esta que es la que genera inseguridad y molestias al vecindario, toda vez que orinan y defecan entre los coches aparcados y en los portales, provocando igualmente peleas y riñas entre ellos mismos. Sobre esta situación han informado tanto el **ayuntamiento** como **la Delegación del Gobierno en Madrid**, que han tomado las medidas propias de una actividad, no delincuencial propiamente dicha, sino de comportamientos antisociales, tratándose el tema de forma conjunta tanto a través de la Policía Municipal de Madrid como de los funcionarios de Participación Ciudadana, Grupo Operativo de Respuesta y Grupo de Policía Judicial de la Policía Nacional (17013364).

La presencia de personas que se dedican a realizar tareas de ordenación y control del tráfico en numerosas ciudades españolas provoca el fenómeno conocido como los «gorrillas», que es fuente de quejas de los vecinos afectados por su presencia. En concreto, en Madrid, en la zona de las calles Julián Romea, General Rodrigo, General Dávila y General Asensio Cabanillas se denunciaba que estas personas están organizadas, de tal modo que amenazan a los dueños de los vehículos, los dañan, organizan peleas y enfrentamientos entre ellos y con frecuencia se encuentran en estado de embriaguez.

En la queja formulada por varios vecinos de este distrito se expresaba que, además de generar una serie de molestias y de coaccionar a los vecinos, se ocasionaba un problema de seguridad ciudadana y de seguridad vial, sin que, a su juicio, las autoridades adoptaran medida alguna para su control. En la información remitida por la **Delegación del Gobierno en Madrid y** por el **Ayuntamiento de Madrid** se ponen de relieve las distintas medidas que se vienen adoptando desde que se tiene conocimiento de estos hechos, como son el seguimiento de esta actividad a través de la vigilancia de los espacios públicos para garantizar las normas de convivencia, mediante la realización de las oportunas tareas de policía administrativa y en coordinación con los Agentes de Movilidad del ayuntamiento, y trabajar en la regulación de la circulación.

A ello se suman las actuaciones emprendidas por el ayuntamiento de trabajar para solucionar los problemas vinculados a la seguridad y convivencia, desde el prisma de la seguridad inclusiva dando prioridad a aspectos preventivos y de anticipación (17011389).

Similares hechos se plantean en la ciudad de Sevilla, en la que igualmente existe un grave problema de inseguridad ciudadana provocada por estos denominados «gorrillas», que amenazan a los vecinos y conductores de determinadas zonas de la ciudad y causan daños en sus vehículos cuando no se accede a darles dinero a cambio

del aparcamiento. La queja está abierta ante el **ayuntamiento de la ciudad y ante la Delegación del Gobierno de Sevilla** (17022951).

En Almería, en el barrio Fuentecica, los vecinos denunciaban la situación de degradación en la que se encuentra la zona, debido principalmente a la suciedad, abandono y dejación de las administraciones públicas competentes en el control de la seguridad ciudadana, una vez que se instalaron en el barrio familias que tienen cultivos de cannabis, con el que comercian. Asimismo, se producen numerosos enganches ilegales a la electricidad, que provocan frecuentes cortes de suministro a todo el vecindario, así como incendios en las viviendas. Los autores de este tipo de prácticas y comercio ilegal amenazan a los residentes en el barrio, generando una permanente inseguridad ciudadana.

La queja se tramita con la **Subdelegación del Gobierno en Almería** que ha informado respecto de la problemática que se está generando con el incremento de la mencionada actividad delictiva, en esa provincia, motivo por el que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad trabajan activamente en su erradicación, en colaboración con los ayuntamientos y compañías eléctricas, así como con el ayuntamiento de la ciudad (17001648).

3.6 TRÁFICO

3.6.1 Procedimiento sancionador

Los poderes públicos responsables de la seguridad vial han de reaccionar frente a quienes infringen las normas de circulación, cuyo respeto es esencial para la mejor protección de los relevantes bienes jurídicos que se pueden ver afectados por una infracción de tráfico. Pero esta reacción debe ser respetuosa con los principios del procedimiento administrativo sancionador: los derechos a ser oído, a defenderse, a aportar pruebas, a que la conducta esté tipificada, entre otros, emanan, en último término, de previsiones constitucionales basadas en derechos fundamentales (derechos a veces pensados para el ámbito judicial penal, pero aplicables, con todas las matizaciones pertinentes, al procedimiento administrativo sancionador, y el de tráfico es un procedimiento administrativo sancionador especial).

Error en el boletín y pago de la multa

Se admitió una queja ante la **Dirección General de Tráfico**, porque ese centro directivo, al detectar algún error en el boletín de denuncia entregado en el acto al ciudadano, pese a que este hubiera abonado el importe de la multa con la bonificación legal en el plazo establecido, procedía a notificarla nuevamente, corrigiendo el error. Sobre la cantidad

pagada, se informaba que se entendía percibida a cuenta de la sanción que pudiera resultar en el expediente.

Según el artículo 80 del texto refundido de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, entonces de aplicación, una vez realizado el pago voluntario de la multa, bien en el propio acto de la entrega de la denuncia o dentro de los 20 días siguientes a su notificación, el procedimiento sancionador concluía, sin necesidad de dictar resolución expresa, deviniendo firme la sanción en vía administrativa.

El Defensor del Pueblo indicó a la Dirección General de Tráfico que admitir esa práctica suponía reconocerle una posición de ventaja respecto del ciudadano, al que una vez que realiza el pago con la bonificación legal, no se le permiten alegaciones, y solo puede formular recurso contencioso-administrativo.

Por ello, se recomendó a la Dirección General de Tráfico que cuando se ha anotado en el boletín de denuncia un importe y grado de la multa inferior al que corresponda, no se dará lugar a la incoación de un nuevo expediente, con los datos corregidos, si el denunciado hubiera efectuado el pago dentro de los veinte días naturales siguientes a la entrega del boletín. La **Recomendación** ha sido aceptada por la **Dirección General de Tráfico,** salvo en los casos en que el error se refiera a una cuantía económica de multa reservada por ley a infracciones de otra clase o naturaleza. Para demostrar la excepción señalada, la Dirección General de Tráfico ha puesto como ejemplo el caso de la infracción del artículo 77 c) de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, cuando el conductor supera la tasa de alcohol en aire espirado, que se califica de muy grave y es sancionado en el artículo 77 con multa de entre 500 y 1000 euros y la detracción de cuatro a seis puntos en el crédito del permiso de conducir, ya que el error significaría que en el boletín no se hubiera anotado la detracción de puntos, y esta se produce cuando la sanción es firme.

El Defensor del Pueblo ha solicitado a la Dirección General de Tráfico que aclare si se ha previsto devolver al denunciado el importe abonado de la multa en los casos en que, según su argumentación, deba iniciarse un expediente corrigiendo el error. Asimismo, si cuando se acuerda el inicio del expediente, en casos como el del ejemplo, cuya tramitación se realiza por el procedimiento abreviado, la modificación de que se dará traslado al denunciado se referirá únicamente a la detracción de puntos de su permiso de conducir o afectará también a la multa que procedería (14020189).

Falta de audiencia del interesado

En una queja se demostró que el instructor del expediente sancionador, al darse cuenta de un error en el boletín de denuncia, lo corrigió en su propuesta de resolución al órgano

que debía emitirla, sin informar al denunciado y concederle la oportunidad de aceptar la infracción y abonar la multa con la bonificación legal. La Administración no entendía que ello le hubiera provocado indefensión, dado que el artículo 9 de la Ley de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial posibilita la modificación del boletín de denuncia, pero no tuvo en consideración que, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 117/2002, para poderse alterar la inicial calificación jurídica de los hechos y la eventual sanción que por ellos se propone, «hay que notificar al acusado la propuesta de resolución, salvo que la elevación de la sanción no se deba a una distinta calificación jurídica». Se formuló una **Sugerencia** para que se revocasen de oficio las actuaciones del expediente sancionador motivo de la queja, por haberse modificado el tipo infractor respecto de la denuncia sin dar audiencia al denunciado, vulnerando así su derecho de defensa. Esta Sugerencia fue aceptada (16009491).

Plazo para el pago de la multa con bonificación e identificación del conductor

El siguiente error apreciado afecta a la generalidad de los vehículos que circulan por el término municipal del **Ayuntamiento de Valle de Mena (Burgos),** pues para la notificación de las infracciones allí detectadas se sigue un procedimiento que no se ajusta al legalmente establecido en cuanto al plazo de pago de la multa con la bonificación y al de atención del requerimiento para la identificación del conductor. Se ha comprobado que, según el protocolo establecido, las fechas dentro de las cuales se pueden llevar a cabo esas actuaciones aparecen en el documento de inicio del expediente. El Defensor del Pueblo considera que mediante esa práctica se infringe el artículo 93, apartado primero y párrafo primero, de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 39/2015, de 30 de octubre. En consecuencia, ha emitido resolución recomendando que se adopten las medidas necesarias para que en las notificaciones de denuncias por infracción a la normativa de tráfico, tanto en las que se entreguen en el acto como en las que se practiquen en la dirección electrónica o domicilio postal, la información facilitada se ajuste al precepto antes señalado. Esta **Recomendación** ha sido aceptada (17010277).

3.6.2 Otras cuestiones de tráfico

Huelga de examinadores de la Dirección General de Tráfico

La huelga de examinadores de la Dirección General de Tráfico ha dado lugar a la presentación de miles de quejas (6.008) de ciudadanos afectados y colectivos interesados.

El Defensor del Pueblo está realizando un seguimiento pormenorizado del conflicto, de la misma forma que lo hizo en el año 2015, y considera imprescindible que la mesa de negociación redoble el esfuerzo para poder alcanzar un acuerdo lo antes posible, al objeto de evitar las negativas consecuencias de nuevos paros, que afectarían a miles de ciudadanos. Es preciso recordar que la obtención del permiso de conducción puede resultar esencial para todos aquellos ciudadanos que necesiten el vehículo para optar a un puesto de trabajo, por lo que los efectos de los nuevos paros tendrían graves consecuencias para dicho colectivo de personas. Asimismo, están siendo muy numerosas las quejas de las autoescuelas, que cuantifican los efectos de los paros en importantes pérdidas económicas, provocando incluso, en algunos casos, el cierre del negocio.

La Dirección General de Tráfico ha venido informando, ante los sucesivos escritos del Defensor del Pueblo, de la evolución de la negociación. Se trata de un serio problema en un servicio público fundamental, que debiera ser resuelto lo antes posible. A mediados de diciembre de 2017 ha finalizado por el momento la huelga, al parecer en virtud de un compromiso vinculado a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (17011337).

Vehículos de movilidad personal (tipo Segway*)*

El Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con el **Ayuntamiento de Madrid** para conocer cómo se ha previsto abordar la cuestión relativa a la Instrucción 16/V-124 de la Dirección General de Tráfico, según la cual los vehículos de movilidad personal deberán circular por las calzadas, en tanto no sean autorizados expresamente a hacerlo por las aceras. Se ha requerido información en cuanto a las autorizaciones expedidas, las limitaciones allí establecidas y los informes que, en su caso, se hubieran recabado para otorgarlas. También se ha recomendado la elaboración de una norma que incluya las autorizaciones y condiciones de uso, aseguramiento y limitaciones de circulación de dichos vehículos, respondiéndose que se ha previsto aprobar una normativa que regule a nivel municipal las condiciones de su uso, y que ello se incluirá en la nueva ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid (16012312).

Seguridad de los ciclistas

Ha de mencionarse finalmente la preocupación del Defensor del Pueblo por la seguridad de los ciclistas. El deporte del ciclismo tiene cada vez mayor arraigo en la ciudadanía y, además de sus beneficios intrínsecos, contribuye a una movilidad más sostenible. Sin embargo, la vulnerabilidad del ciclista es grande, y varios accidentes muy graves o mortales tuvieron amplia difusión en los medios de comunicación el pasado ejercicio. El

Defensor del Pueblo se dirigió a la **Dirección General de Tráfico** sobre el problema de la seguridad de los ciclistas, y recibió amplia información sobre el Plan especial de protección y seguridad para vías ciclistas, una de las prioridades en este momento de la Administración en materia de seguridad vial (17009534).

4 MIGRACIONES

Consideraciones generales

Según los últimos datos ofrecidos por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a 30 de junio de 2017, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor era de 5.131.591. A más de tres millones (3.047.450) se les aplica el régimen de libre circulación de la Unión Europea (en adelante, régimen comunitario) y dos millones (2.084.141) el llamado régimen general. El régimen comunitario se aplica a los ciudadanos de la Unión (nacionales de países de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo a los que corresponde un certificado de registro, así como a sus familiares y a los familiares de españoles que sean nacionales de terceros países a los que se expide una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión). Por su parte, el llamado régimen general se aplica a los nacionales de terceros países, salvo que les resulte de aplicación el comunitario, por tratarse de familiares de ciudadanos de la Unión, a quienes se expide una tarjeta de residencia.

Los principales colectivos de extranjeros residentes en España son el rumano (1.017.597), el marroquí (760.702), el británico (306.082), el italiano (263.644) y el chino (207.005). La distribución por sexo indica que el 47,4 % del total de extranjeros es mujer. Entre las principales nacionalidades, la que presenta una mayor proporción de mujeres es la boliviana, con un 56,7 %. Respecto a la edad, el 10 % de los extranjeros en régimen comunitario tiene más de 65 años, mientras que tan solo el 2 % de los extranjeros residentes en régimen general superan esa edad. Con respecto a los menores de edad, resulta destacable que el 18 % de los extranjeros en régimen general es menor de 16 años, frente al 9 % que representan los menores de 16 años en régimen comunitario.

El número de extranjeros en régimen general que en 2017 son titulares de tarjetas de residencia de larga duración, junto al número de extranjeros nacionalizados en los últimos años, refleja de manera muy significativa cómo la realidad se ha encargado de desmontar muchos apriorismos que pretendían mostrar el fenómeno migratorio como una cuestión meramente coyuntural y vinculada en exclusiva a la situación del mercado de trabajo español, desapareciendo, por tanto, cuando la mano de obra ya no fuera necesaria. Las cifras muestran que la realidad ha sido algo distinta y que ha funcionado con otras lógicas que han de ser analizadas de forma más compleja. El número de extranjeros con autorización de residencia de larga duración es de 1.748.637. Esta cifra presenta casi el 84 % de las autorizaciones de residencia en régimen general. Frente a

este dato, a 30 de junio de 2017, tan solo el 16,1 % de los extranjeros (335.504) era titular de una autorización de residencia temporal.

Por lo que se refiere al número de personas extranjeras interceptadas cuando intentaban acceder a territorio nacional, se ha detectado a unas 29.000 personas en estas circunstancias. Más de 22.000 de estas personas han intentado acceder vía marítima (datos del Ministerio del Interior).

Las solicitudes de protección internacional representan también una importante cifra durante 2017 (más de 40.000, según los primeros datos provisionales).

Para finalizar con la exposición de las cifras y pasar al análisis de la situación actual, hay que recordar que casi un millón de personas extranjeras ha adquirido la nacionalidad española en estos últimos ocho años (de 2009 a 2016). El número de personas con nacionalidad española que residen en el extranjero alcanzó los 2.406.611 a 1 de enero de 2017, según los datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE). Esta cifra supone un incremento del 4,4 % (101.581 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2016. Más del 62 % de los españoles que residen en el exterior tienen fijada su residencia en América y el 34 % en Europa. En términos absolutos, los mayores crecimientos de población española se registraron en Reino Unido (13.281 más), Estados Unidos de América (11.675) y Francia (10.889). Por el contrario, cabe destacar la variación registrada en Venezuela, con 7.528 inscritos menos respecto a los datos de 1 de enero de 2016.

El año 2017 ha finalizado en el ámbito de la gestión de la inmigración y de la protección internacional en España con un denominador común: carencias estructurales en la gestión de los procedimientos que afectan a un importante número de ciudadanos extranjeros que, por motivos muy diferentes, se encuentran en nuestro país. Son tres las cuestiones que, a juicio de esta institución, necesitan de una intervención urgente por parte de la Administración. En primer lugar, por número de ciudadanos extranjeros afectados, hay que mencionar las más de 400.000 solicitudes de nacionalidad española por residencia que se encuentran pendientes de resolver en la Dirección General de los Registros y del Notariado, dependiente de la Secretaría de Estado de Justicia. En segundo lugar se ha de hacer referencia a las 34.000 solicitudes de protección internacional que se encontraban pendientes de resolver en la Oficina de Asilo y Refugio de la Dirección General de Política Interior, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Interior. Por último, se hará referencia a las más de 29.000 personas que, como ya se ha señalado, han sido interceptadas intentando acceder de manera irregular a España en el pasado año. La gestión de esta cuestión corresponde a la Dirección General de la Policía, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad. La acogida humanitaria de las personas en situación irregular que, por motivos diversos, no pueden ser repatriadas, así como la gestión de la acogida de los solicitantes de protección

internacional, corresponde a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Como se expondrá en los apartados siguientes, cada una de estas cuestiones presenta unas características diferentes y de su gestión se encarga un departamento distinto dentro de la Administración. Sin embargo, a juicio de esta institución, es posible identificar un denominador común que provoca gran parte de las deficiencias detectadas que no es otro que la ausencia de una política común que sea capaz de conjugar los intereses de los que ya están aquí, con las legítimas aspiraciones de las familias de vivir juntas; las de aquellos que quieren venir a trabajar con las necesidades de nuestro mercado de trabajo; las obligaciones internacionales suscritas por España respecto a la protección internacional con la gestión de un sistema de acogida y de integración eficaz; las necesidades de los españoles que, por motivos diversos, residen en el exterior y un largo etcétera.

Esta necesidad de coordinación entre los distintos organismos de las administraciones públicas con competencias en la materia y la exigencia de una política migratoria que contemple todo el fenómeno en su totalidad no es ni mucho menos una novedad. En el año 2006 se creó, mediante la disposición adicional tercera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, la Agencia Estatal de Inmigración y Emigración, para el desarrollo y la ejecución de las competencias estatales en materia de regulación e integración social de los inmigrantes, así como para la programación y gestión de las diversas actuaciones de asistencia y apoyo a los emigrantes españoles en el extranjero.

Esta norma fue posteriormente suprimida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (disposición derogatoria única), sin que nunca llegara a implementarse.

La experiencia acumulada hace que se pueda seguir afirmando la urgente necesidad de retomar esta propuesta como una oportunidad para, de una parte, rediseñar todos los sistemas de gestión a los que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores y, por otra, buscar un modelo de integración avanzada de los distintos organismos involucrados, tanto de la Administración General del Estado como de las distintas comunidades autónomas y de los ayuntamientos, en función de sus competencias.

Parte sustancial de ese esfuerzo tendría que estar en la creación de un fondo presupuestario de dotación mixta (Estado-comunidades autónomas) con el que la agencia atendiera al cumplimiento de sus funciones y especialmente al refuerzo financiero de las comunidades en las que se registre una mayor presencia de personas extranjeras. A juicio de esta institución, la labor de este organismo no se agotaría en la

ordenación y facilitación de los flujos migratorios, sino que debería de atender también a la realidad del asentamiento de las personas extranjeras en nuestro país, que frecuentemente presenta desviaciones muy significativas con relación a los puntos de primera acogida, como consecuencia de la movilidad que caracteriza al colectivo de ciudadanos extranjeros residentes. Para que la radicación de estas personas no produzca un desfase entre la oferta y la demanda de los servicios básicos de acceso generalizado (guarderías, educación, sanidad, centros de día, etc.) es preciso que todas las administraciones tengan la capacidad de ser más ágiles en la determinación de los movimientos migratorios interiores y de las personas que acceden a nuestro territorio, ya sea de manera irregular o como consecuencia de compromisos internacionales, de modo que puedan distribuirse los fondos con mayor rapidez que hasta ahora.

Protección internacional

En febrero de 2016, la Comisión Europea presentó una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo dando cuenta del estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Inmigración. La comisión constataba que, a pesar de la existencia de un sistema viable de gestión de la migración, se estaba fallando en su aplicación sobre el terreno. Se reconocía que las intensas presiones procedentes de los flujos de refugiados y migrantes habían debilitado el sistema de asilo de la Unión Europea. A pesar de que las normas europeas establecen que se debe solicitar protección en el primer país de la Unión Europea al que se llegue, los Estados situados a lo largo de la ruta, en lugar de asumir sus responsabilidades de gestionar las solicitudes de asilo, comenzaron a considerarse a sí mismos solo como países de tránsito. Esta situación ha provocado el desplome en la aplicación de las normas y una presión desproporcionada en los tres principales Estados miembros de destino.

Esta institución reconoce expresamente el esfuerzo realizado por los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia ante el incremento de solicitudes de protección internacional producido en los últimos años. Sin embargo, la situación en España exige actuaciones inmediatas que no permiten más demora. Se puede afirmar que la situación en la que se encuentra la Oficina de Asilo y Refugio es insostenible, con más de 40.000 nuevas solicitudes de protección internacional presentadas durante 2017 y más de 30.000 de años anteriores pendientes de resolver. La demora en la tramitación de estas solicitudes afecta a la credibilidad de nuestro sistema de protección internacional como ya se indicó en el informe monográfico *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida,* que el Defensor del Pueblo presentó en 2016.

El sistema de acogida para los solicitantes de protección internacional, que como se ha indicado, depende de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, no ha sido capaz de planificar las medidas de choque necesarias ante el aumento exponencial de solicitudes en un período corto de tiempo. Esta falta de previsión ha supuesto que un número cada vez más numeroso de personas con necesidades de protección internacional no vean atendidas sus necesidades. Entre estas personas se encuentran aquellas que no pueden acceder al sistema de acogida porque no consiguen cita para formular sus solicitudes y las que, una vez agotados todos los plazos previstos en el itinerario de acogida, aún no tienen resuelta su solicitud de protección internacional, a pesar de haber transcurrido con creces el plazo legalmente previsto.

A todo esto se suma la incomprensible demora para la publicación del Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que acumula ya nueve años. Esta ausencia de desarrollo reglamentario afecta gravemente a las personas solicitantes de protección internacional en cuestiones tan importantes como la reagrupación familiar.

Las competencias en materia de protección internacional están asignadas a dos departamentos ministeriales distintos (Interior y Empleo y Seguridad Social) y para su coordinación no se ha designado ninguna comisión delegada u otro órgano colegiado o individual con la finalidad de abordar los problemas o carencias que se produzcan y proponer medidas que mejoren la gestión. El Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2015 creó la Comisión Interministerial para la Crisis de los Refugiados. Sin embargo, a juicio de esta institución las carencias de coordinación apreciadas necesitarían de una revisión orgánica y funcional profunda para dotar de mayor eficacia a la gestión del servicio público.

Adquisición de la nacionalidad española

El retraso en la tramitación de los expedientes de nacionalidad continúa sin resolverse. Las interminables demoras en la resolución de estos expedientes afectan, en primer lugar, al solicitante. Pero, además, tienen impacto en los miembros de su familia que aún no han iniciado los trámites de nacionalidad española, pero cuya residencia legal en España depende de la situación laboral del solicitante de la nacionalidad, por lo que cada vez resulta más frecuente que estos familiares puedan caer en situación de irregularidad documental, a pesar de contar con largos períodos de residencia legal en España.

Se ha de reconocer expresamente el esfuerzo realizado por la Secretaría de Estado de Justicia para la resolución de más de 700.000 expedientes, desde que entró en vigor el Plan Intensivo de Nacionalidad en el año 2012. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), publicados en diciembre de 2017, 150.944 personas habían adquirido la nacionalidad española en el año 2016. Quedan aún por resolver más

de 13.000 expedientes presentados entre los años 2010 y 2013. Otro grupo importante de quejas se refiere a los expedientes de nacionalidad presentados desde el 1 de enero de 2014 hasta la fecha. Como ya se indicó en el pasado informe anual, la Secretaría de Estado de Justicia no informó de la situación de estos expedientes hasta comienzos de 2016, lo que impidió a esta institución dar una respuesta adecuada a los ciudadanos que han mostrado reiteradamente su disconformidad con esta situación. A finales de 2016, la Administración comunicó que ya estaban escaneados los más de 150.000 expedientes que se habían presentado durante 2014. Las cifras de concesiones de nacionalidad en 2015 (114.351) muy inferior a las 261.295 concesiones del año 2013, preocupan a esta institución. Se han de adoptar medidas urgentes para evitar que vuelva a acumularse, como ya ocurrió en 2010, un volumen elevado de expedientes de nacionalidad pendientes de resolver.

Desde el año 2012 se acude a la utilización de la figura de la encomienda de gestión por parte de la Administración, como medio para intentar paliar la situación de demora estructural que padece el sistema por el que se tramitan las solicitudes de nacionalidad española por residencia. Esta institución reconoce el esfuerzo realizado tanto por la Administración como por los organismos en quienes se ha ido delegando sucesivamente la tramitación de cientos de miles de expedientes de nacionalidad. Sin embargo, a juicio del Defensor del Pueblo, quizás ha llegado el momento de hacer una evaluación del coste económico de esta medida y explorar otras formas de actuación que redunden en la reducción de la demora que, con carácter general, han de soportar los ciudadanos extranjeros que tras largos años de residencia en nuestro país solicitan la nacionalidad española.

Españoles residentes en el extranjero

Según los últimos datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), a 1 de enero de 2016, 2.305.030 personas con nacionalidad española residían en el extranjero. El 33,3 % de los españoles residentes en el extranjero nacieron en España, el 59,5 % en su actual país de residencia y el 6,9 % en otros países. Las cifras de residentes españoles en el extranjero suponen un incremento del 5,6 % (121.987 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2015. Por continente, el 63,1 % de las personas inscritas tenía fijada su residencia en América, el 33,7 % en Europa y el 3,2 % en el resto del mundo. Los incrementos de inscritos respecto a los datos a 1 de enero de 2015 se concentraron en América (70.798 inscritos más) y Europa (44.946).

Este incremento de ciudadanos españoles residentes en el exterior no ha ido unido a un aumento de medios personales y materiales en los consulados españoles. El aumento en la carga de trabajo consular se explica por un lado en el incremento de

residentes españoles en el extranjero, muy significativo en algunas demarcaciones consulares, al que se ha unido el fuerte impacto que supuso la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de la conocida como Ley de la Memoria Histórica. La escasez de medios personales y materiales que padecen los consulados afecta a la calidad de la atención que se presta a los ciudadanos españoles en el extranjero. Se destaca por su especial situación de vulnerabilidad a los presos españoles en el extranjero que no siempre pueden ser visitados con la frecuencia que sería deseable. Resulta preciso insistir en la necesidad de aumentar los medios personales y materiales destinados a la asistencia consular, adaptándolos a esta nueva realidad.

Extranjeros en situación documental irregular

Como se ha indicado al inicio de este apartado, casi 29.000 personas fueron interceptadas intentando acceder irregularmente a España durante 2017. Esta cifra queda todavía lejos de las casi 40.000 personas que llegaron de este modo en 2007. Sin embargo, a juicio de esta institución, ha llegado ya el momento de analizar la experiencia acumulada, aprender de los errores cometidos y planificar de una forma ordenada la atención a las personas que, por motivos diversos, seguirán intentando alcanzar Europa a través de las costas españolas.

El Defensor del Pueblo quiere, desde su doble condición de alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP), contribuir a un debate sereno en esta materia, fundamentalmente en dos cuestiones: los centros de internamiento de extranjeros y el protocolo que se sigue en la recepción de las personas que son interceptadas intentando acceder irregularmente a España.

Por este motivo, durante los últimos meses del año 2017 se han mantenido varias reuniones con entidades de la sociedad civil que trabajan en la defensa de las personas migrantes, académicos, Secretaría de Estado de Seguridad, jueces de control de estancia y fiscales de extranjería. Se ha querido conocer la opinión de todas estas personas que, desde diferentes funciones, tienen un conocimiento profundo de la realidad de estos centros. Desde esta institución se quiere contribuir al debate que existe en la sociedad española acerca de la existencia de estos centros con un documento que se presentará a las Cortes Generales en 2018.

Se han visitado también en los últimos meses de 2017 los principales puntos de llegada de pateras. Por este motivo se han realizado visitas no anunciadas a: Motril (Granada), Almería, Málaga, Algeciras (Cádiz) y Cartagena (Murcia). Se están analizando las condiciones de privación de libertad en las que se encuentran estas personas a su llegada y el estado de las instalaciones. Se formularán unas

recomendaciones a los distintos organismos con competencias en la materia para intentar mejorar las condiciones de recepción y acogida de estas personas, así como de las medidas a adoptar para ser más eficaces en la detección de personas con necesidades de protección internacional, menores de edad y víctimas de trata de seres humanos.

Un año más, esta institución se ha ocupado de la supervisión de la actuación de la Administración respecto a los extranjeros que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español y la de aquellos que, por razones diversas, caen en situación de irregularidad documental. Como ya se ha indicado en informes anuales anteriores, no le corresponde al Defensor del Pueblo establecer la política de inmigración, pero sí le toca supervisarla de manera cuidadosa para comprobar su adecuación con el catálogo constitucional de derechos y libertades.

En pocos ámbitos del derecho administrativo se produce una tensión más evidente entre las normas y su aplicación práctica, lo que tiene especial incidencia a causa de la rotundidad de los instrumentos que la legislación ha puesto en manos de la Administración para asegurar el cumplimiento de la normativa de extranjería. La utilización del Centro Penitenciario Málaga II como centro provisional de internamiento de extranjeros, es un ejemplo de lo anterior. El Defensor del Pueblo ha realizado una supervisión constante de este centro, visitándolo en dos ocasiones antes de su cierre, sin previo aviso. En el momento de elaboración del presente informe continúan abiertas las actuaciones y se está a la espera de la recepción de varias informaciones solicitadas para poder fijar la postura de esta institución.

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

4.1.1 Atención a emigrantes

Según datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, la población española residente en el extranjero ha aumentado en 2016 en un 4,4 % (101.581 personas). Los países con mayor incremento de población de nacionalidad española fueron Reino Unido, Estados Unidos de América y Francia. Dos de cada tres nuevas inscripciones de españoles en el extranjero correspondieron a nacidos fuera de España.

Los países extranjeros en los que residían más personas de nacionalidad española a 1 de enero de 2017 eran Argentina (448.050), Francia (243.582) y Venezuela (180.497). En el caso de este último país, durante 2016 la población española registró un descenso del 4 %.

Más de la mitad de los españoles residentes en el extranjero (62,5 %) tienen fijada su residencia en América. Sin embargo, un año más se ha de dejar constancia de la necesidad de reforzar los medios materiales y personales de aquellas demarcaciones consulares que han visto incrementado el número de residentes en los últimos años.

En los apartados siguientes se ilustrará con algunos ejemplos de quejas concretas la situación en la que se encuentran algunos consulados. A juicio de esta institución, esta cuestión debería ser abordada sin más demora.

Las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en 2017 en el apartado de atención a emigrantes españoles, se han centrado fundamentalmente en cuestiones relacionadas con emigrantes retornados y de funcionamiento de los registros civiles consulares. Esta segunda cuestión ha sido ya tratada con más detalle en el apartado de registros civiles consulares, bajo el epígrafe de Registro Civil.

Se han recibido quejas de emigrantes retornados, expresando su desacuerdo con la denegación de su solicitud de pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen. El Defensor del Pueblo solicitó información acerca de las medidas que pudieran adoptarse para establecer un criterio homogéneo de todas las unidades administrativas implicadas en la valoración del reconocimiento de la pensión de ancianidad de los emigrantes españoles retornados, cuando estos no reciben el pago de su pensión por las autoridades competentes de Venezuela. En el apartado correspondiente a Seguridad Social internacional y reglamentos comunitarios se da cuenta de la recomendación formulada a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** que, tras haber sido rechazada por el citado organismo, ha sido elevada al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ya en los primeros días del mes de enero de 2018 (17002862).

Una ciudadana hispano-colombiana se dirigió a esta institución expresando su desacuerdo con una resolución de la Delegación del Gobierno en Cataluña, en virtud de la cual, se acordaba denegarle la expedición del Certificado de Emigrante Retornado, al entender que mientras permaneció trabajando y residiendo en Colombia lo hizo en su condición de colombiana. La Administración informó de que las personas con doble nacionalidad no están sometidas simultáneamente a las legislaciones de ambos países, tomándose la legislación del país de residencia en cada momento.

De acuerdo con los informes emitidos por la **Abogacía del Estado,** a fin de determinar el carácter de beneficiario de ayudas otorgadas a favor de emigrantes españoles retornados, el ciudadano con doble nacionalidad, al regresar al país del que también es nacional, no pierde la nacionalidad española, pero no puede ejercerla simultáneamente. Estos ciudadanos, mientras trabajan y residen en el segundo país, del que también son nacionales, lo hacen libres de las autorizaciones o permisos administrativos que un ciudadano español debe cumplimentar. Tras clarificar el criterio

seguido en estos casos por parte de la Administración, se concluyeron las actuaciones iniciadas (17001858).

Se han recibido también quejas por la denegación del Certificado de Emigrante Retornado (17010826). También han sido objeto de quejas los retrasos en la concesión de las ayudas extraordinarias previstas a emigrantes retornados, en virtud del Real Decreto 1493/2007. La citada norma prevé que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de sesenta días hábiles a contar desde la fecha de presentación de las solicitudes, y el número 5 de dicho precepto señala que, transcurrido el plazo señalado en el apartado anterior sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada por silencio administrativo la solicitud presentada (17020331 y 17015257).

4.1.2 Asistencia y protección en el exterior

Un año más se ha de hacer referencia a las quejas recibidas sobre el funcionamiento del **Consulado General de España en Londres.** Una ciudadana española residente en el Reino Unido solicitó la intervención de esta institución ante las dificultades encontradas para iniciar los trámites de inscripción de su hijo, nacido en dicho país, en el Registro Civil Consular de Londres. Manifestaba su disconformidad ante la imposibilidad de contactar telefónicamente con el consulado y ante la falta de respuesta a los correos electrónicos que remitió. Su hijo nació en enero de 2017 y no consiguió que fuese inscrito hasta finales de marzo.

Como consecuencia de las actuaciones realizadas, se ha podido comprobar que, pese a que habían aumentado considerablemente en los dos últimos años tanto el número de españoles inscritos en el Registro de Matrícula Consular como el número de inscripciones de nacimiento, la plantilla del citado consulado no lo ha hecho en la misma proporción. A 1 de enero de 2017, según datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, 115.779 estaban inscritos como residentes en Reino Unido. Esta cifra supone un aumento de casi 14.000 personas con respecto a 2016.

A su vez, se ha comprobado que la información que se ofrece en la página web del citado organismo es confusa y no siempre está actualizada, hecho que provoca que las consultas realizadas, bien telefónicamente, bien mediante correos electrónicos, sean más numerosas de lo que cabría esperar si la información facilitada fuera suficiente. Por ello, se solicitó información a fin de conocer las medidas que está previsto adoptar para intentar paliar las deficiencias de personal que padecía la mencionada oficina consular y la mejora de la información que se facilita a los ciudadanos (17003856 y 17010155).

Un ciudadano español, afectado por el atentado terrorista que tuvo lugar en el estadio Manchester Arena en Reino Unido, formuló queja ante el Defensor del Pueblo al considerar que no había recibido la adecuada atención consular que la situación

requería. Solicitaba copia de la grabación de la conversación telefónica mantenida con el número de emergencia consular del Consulado General de España en Edimburgo. Tras la tramitación de la queja, durante la que se pudo comprobar que no había constancia de las conversaciones mantenidas, y una vez detectadas las deficientes condiciones en las que se encontraban las centralitas de las oficinas consulares de España en Londres y Edimburgo, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación autorizó la adquisición de una nueva centralita telefónica para el Consulado General de España en Londres, por lo que se concluyeron las actuaciones iniciadas (17010426).

Las dificultades para conseguir información telefónica también han sido motivo de queja respecto al **Consulado General de España en París,** así como para obtener respuesta a los correos electrónicos remitidos, sin tener que recurrir al servicio de cita previa, dada la naturaleza de las consultas a realizar. A juicio de esta institución, la respuesta recibida por parte de la Administración no ha sido satisfactoria, ya que se limitó a alegar que era posible que en algún momento fuese difícil establecer conexión telefónica, ya que el citado consulado atiende a más de 130.000 ciudadanos españoles (17006883).

Tampoco se considera adecuada la respuesta recibida con ocasión de la tramitación de la queja de una ciudadana española que, durante un fin de semana en París, fue objeto del robo tanto de su pasaporte como del dinero que portaba. Se quejaba de que hubo de esperar al lunes para ser atendida en el consulado, perdiendo así el vuelo de regreso a España. Esta institución considera que se debe poner en conocimiento de los ciudadanos los supuestos que son atendidos por los servicios de emergencia consular. El caso de esta ciudadana fue considerado como un contratiempo y no como una emergencia consular, puesto que la ciudadana requería de un salvoconducto y estos únicamente se expiden en horario de oficina (17007915).

Durante 2017 se ha tenido conocimiento de varios casos de españoles que se encontraban en el extranjero en situaciones cercanas a la indigencia con hijos menores a su cargo y que deseaban regresar a España. Por este motivo, se inició una actuación de oficio para conocer el número de casos de este tipo identificados por los servicios consulares así como el protocolo de actuación que se sigue, una vez detectadas estas situaciones. De acuerdo con la información remitida, una vez identificado el problema, se realiza un estudio del caso para determinar las actuaciones a seguir en función de las circunstancias concurrentes, considerando el interés superior de los menores, en colaboración con las autoridades locales. Así, durante 2017 fueron autorizadas las repatriaciones de una española junto a sus dos hijos desde Colombia, una menor desde Brasil, una madre y su hija de dos años desde Bruselas, cinco personas de una misma

familia desde Guayaquil, una madre junto a sus dos hijos desde Panamá y, por último, desde Santo Domingo, una madre y su hijo (17006465).

Una ciudadana española residente en Lima (Perú), deseaba regresar a España y no disponía de recursos para costearse el viaje. Se dirigió a esta institución solicitando la agilización de su retorno. La interesada fue finalmente repatriada, tres meses después del inicio de la tramitación del expediente (17005168).

Para finalizar este apartado se hace referencia a dos sugerencias a la **Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica** al recibir sendas quejas de dos ciudadanos extranjeros solicitando la recuperación de los gastos de viaje ocasionados como consecuencia de la cancelación de un curso impartido por la Agencia Española de Cooperación Internacional y del Desarrollo. En ambos casos, tras ser aceptadas las sugerencias realizadas, se concluyeron las actuaciones (16014670 y 17001276).

4.1.3 Presos españoles en el extranjero

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, establece en su artículo 5 la necesidad de que la Administración española preste la debida asistencia, protección y asesoramiento a la ciudadanía española en el exterior y, en especial, a aquellos que se encuentren en situaciones de necesidad, a los privados de libertad, y a los condenados a la pena capital o cadena perpetua.

Por su parte, la Orden Circular 3252, de 15 de julio de 2003, desarrolla en el marco de las actividades de protección consular la atención que debe prestarse a los ciudadanos españoles que se encuentran detenidos y presos en el extranjero.

El Defensor del Pueblo supervisa la actuación consular para comprobar que se ajusta a dicha normativa. La supervisión se centra no solo en la atención a las personas privadas de libertad en el exterior sino también a sus familiares, que, tal y como se ha venido insistiendo en informes de años anteriores, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad por la distancia, y en algunas ocasiones por el desconocimiento del idioma y de los sistemas jurídicos y penitenciarios del país de reclusión. Obtener información sobre sus familiares presos no siempre resulta sencillo, lo que hace que la labor de los servicios consulares españoles sea fundamental.

Un ejemplo de lo anterior es la dificultad para el otorgamiento de poderes notariales en prisión, trasladada por varios familiares de presos españoles en el extranjero. Se han seguido actuaciones relativas al cumplimiento de la Instrucción de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios a todos los servicios consulares para la autorización del otorgamiento de escrituras

notariales a los presos españoles en el extranjero. Como ya se indicó en el pasado informe anual, la Administración comunicaba que no se tiene noticia de la existencia, más allá de algún caso puntual, de una dificultad generalizada en el otorgamiento de escrituras notariales por parte de presos españoles en el extranjero. Se añadía que se alentaba esta práctica en aras de un mejor ejercicio de la protección consular (16002275, 16004461 y 16004954).

Han finalizado este año las actuaciones iniciadas para mejorar la coordinación entre la **Secretaría de Estado de Seguridad y la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios.** Como se indicó en el pasado informe anual se formuló una recomendación en la que se proponía la puesta en marcha de un procedimiento de intercambio de información o de datos entre la autoridad consular y la autoridad policial, así como la definición de un protocolo de actuación específico para los funcionarios consulares, en su atención directa con los ciudadanos españoles inmersos en situaciones delictivas relacionadas con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Ambos organismos consideran que el protocolo recomendado por el Defensor del Pueblo no supondría un refuerzo de la cooperación internacional en la persecución de la delincuencia transfronteriza grave y organizada.

No obstante, desde la Secretaría de Estado de Seguridad se han iniciado contactos con las autoridades del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para detectar, analizar y solventar posibles disfunciones en el proceso de intercambio de información (15005578).

Un ejemplo de los resultados que se pueden conseguir reforzando la coordinación entre el Ministerio del Interior y el de Asuntos Exteriores y de Cooperación son los traslados de presos españoles desde Perú (Lima), que habían estado suspendidos durante mucho tiempo. Fueron trasladados 35 presos españoles, junto a 32 españoles que se encontraban en Perú en la mayoría de los casos en situación de indigencia (13030232).

A pesar de los traslados efectuados, Perú es un año más el país con un mayor número de españoles privados de libertad (1103 ciudadanos españoles a 31 de diciembre de 2017).

Durante 2017 se ha realizado el seguimiento de 11 expedientes de españoles presos en Marruecos. Uno de ellos fue puesto en libertad en el mes de febrero y otros seis fueron trasladados a España a lo largo del año. En otro supuesto, al ser ya firme la condena, se ha iniciado el procedimiento de traslado.

Por su parte, en el continente asiático, continúa el seguimiento de la situación de un ciudadano español privado de libertad en India. Permanece en situación de prisión

preventiva, dado que el proceso judicial sigue su curso a un ritmo muy lento. Esto supone que no haya podido solicitar su traslado a una prisión más próxima a Nueva Delhi, lo que facilitaría las visitas consulares (14000594).

En Tailandia, tal y como se ha venido informando en años anteriores, continúa en prisión una ciudadana española cumpliendo una condena de cadena perpetua y a quien se le denegó el traslado a España, solicitado por motivos humanitarios. Las gestiones con el Defensor del Pueblo tailandés han permitido remover un año más los obstáculos para que sus familiares pudieran visitarla. Además, se está en contacto continuo con los servicios consulares al objeto de conocer el estado en el que se encuentran los trámites para iniciar su traslado a España (11009832).

En Europa, se ha concluido en 2017 la queja iniciada por un ciudadano español, preso en Albania. Su trasladado a España se produjo en junio de 2017 (15016394).

En Francia se han seguido los casos de tres expedientes de españoles privados de libertad que dirigieron escritos a esta institución. Uno de ellos, en prisión preventiva desde mayo de 2016. Otro se encuentra cumpliendo una condena de cuatro años de reclusión, tras la desestimación del recurso de casación interpuesto. El tercero de ellos, detenido en el mes de julio de 2016, declinó la asistencia consular, por lo que se concluyeron las actuaciones iniciadas (16001865).

Tres españoles se encontraban en prisiones de Grecia. Uno de ellos, falleció en el mes de julio tras permanecer en coma varios días en un hospital. En el mes de diciembre de 2017, aún se desconocían los resultados de la autopsia, por lo que se ha reiterado la solicitud de información formulada (16013117).

Otros dos ciudadanos presos en cárceles griegas finalmente fueron liberados y expulsados a España en 2017 (0207162).

Asimismo, desde el mes de octubre de 2016 se han realizado actuaciones relativas a la situación de una ciudadana española, con varios problemas de salud, que ingresó en una prisión húngara en el mes de julio de 2016. Respecto a su situación procesal, durante el año objeto del presente informe la petición fiscal se ha visto muy reducida, al cambiar la acusación, lo que supone que en lugar de cadena perpetua la petición sea de entre 5 a 10 años de reclusión (16012413).

Finalizaron durante el presente ejercicio las actuaciones iniciadas con los casos de dos españoles presos en cárceles italianas, al ser trasladados a España en el mes de agosto de 2017 (14018530).

Por su parte, desde 2016 se siguen actuaciones con relación a un ciudadano español que se encuentra preso en Malta. Su expediente de traslado está paralizado hasta tanto abone la multa a la que fue condenado, careciendo de recursos para ello. Se

ha solicitado la mediación del Defensor del Pueblo de aquel país y se está en contacto con los servicios consulares (16002912).

En Portugal se han concluido las actuaciones iniciadas respecto de dos presos españoles, al ser puesto en libertad uno de ellos y el otro trasladado a España (15012544).

Se concluyeron también las actuaciones iniciadas, tras el traslado a España en julio de 2017, de una ciudadana española que se encontraba privada de libertad en Israel, para cumplir el resto de la condena en un centro penitenciario español (16014191).

Desde Turquía, se produjo el traslado a España de una ciudadana española, que estaba condenada a 15 años de prisión. A finales de 2017, se ha tenido conocimiento de la estancia en prisiones turcas de otros dos ciudadanos españoles, sobre cuya situación personal, procesal y penitenciaria se ha solicitado información a la Administración (15007305).

En los Estados Unidos de América se han seguido actuaciones sobre la situación de seis españoles allí recluidos, de los que tres cumplen una condena a cadena perpetua. Se ha podido constatar que la asistencia consular que se les presta a todos ellos, así como a sus familiares, es adecuada, si bien no suelen ser visitados en las prisiones con la frecuencia que sería deseable, dadas las grandes dimensiones del país. Respecto a la única mujer de los seis, para conseguir su traslado a España, se encuentra con el inconveniente de que es considerada ciudadana estadounidense por la Administración del país, al residir allí desde años antes de su detención junto a todos sus familiares más cercanos y donde además desarrollaba sus negocios (09014801).

En cuanto a los presos españoles en México, se solicitó información sobre la situación de tres ciudadanos españoles, de los que finalmente dos fueron liberados a lo largo del año. El tercero permanece en prisión atendiendo a la gravedad del delito cometido y al hecho de tener otras causas judiciales pendientes, de las que no se dictará sentencia en tanto no cumpla la primera condena. Su avanzada edad motivó numerosas gestiones de los servicios consulares para que le fuese concedida la prisión domiciliaria, sin éxito (12013324).

En Paraguay, se encuentra cumpliendo condena un ciudadano español que no desea ser trasladado a España, pero que solicitó la intervención de esta institución para mejorar la atención que recibía por la enfermedad que padece. La Administración ha informado de que ha sido denegada la libertad condicional y que su liberación está previsto que se produzca durante el mes de junio de 2018 (16017001).

En Ecuador, durante 2017 se han seguido actuaciones relativas a la situación en prisiones del país de dos ciudadanos españoles. Uno de ellos, tras no poder acogerse a

un indulto, se encuentra tramitando el expediente de traslado a España con la ayuda de los servicios consulares, así como una rebaja de la condena. En el otro caso, al haber sido condenado al pago de una elevada multa a la que no puede hacer frente y que está impidiendo el inicio del expediente de traslado a España, solicitó paralelamente la exoneración de su pago, cuestión aún por resolver. Ambos son visitados por funcionarios españoles todos los meses, haciéndoles entrega de una ayuda económica para la adquisición de productos básicos de los que carecen en prisión (15006120).

Respecto a las quejas recibidas de presos españoles en Brasil, se concluyeron las actuaciones iniciadas relativas a los tres casos aún pendientes del informe anterior. Además, se recibieron durante 2017 dos nuevas quejas de otros dos presos. En uno de los casos, el interesado padece graves problemas de salud mental, por lo que sus padres enviaron los informes médicos a los servicios consulares españoles y la medicación para que se la hicieran llegar al interno. En el segundo caso, el ciudadano español fue condenado a 1 año y 11 meses de prisión y al pago de una multa. Debido a sus padecimientos mentales le fue concedida la libertad condicional, facilitándole el alojamiento en un albergue, si bien, tras no cumplir las condiciones que se le exigían fue expulsado. Continúan abiertas las actuaciones para conocer la situación en la que se encuentra (17016712 y 17017545).

Por último, un grupo de internos españoles destinados en la prisión brasileña de Itaí remitió un escrito manifestando que era insuficiente la ayuda económica que percibían puesto que, al parecer, esta no había aumentado en los últimos años, mientras que los gastos sí lo han hecho. Se iniciaron actuaciones y finalmente, en el mes de julio, el Consulado General de España en Sao Paulo decidió aumentar la ayuda mensual que entrega a los españoles que se encuentran allí presos. Al tiempo, se aumentó la frecuencia de las visitas consulares, pasando a cursarse cada cuatro meses desde el mes de diciembre del pasado año (17016712).

En Panamá continúan las actuaciones relativas a tres españoles privados de libertad. Todos reciben la correspondiente ayuda consular, que en alguno de los casos es destinada a la adquisición de alimentos, puesto que la prisión a la que han sido trasladados dispone de buenas infraestructuras, pero la alimentación es deficiente. Uno de ellos, tras ser firme la condena, ha solicitado el traslado a España. El tercer español sobre el que se han seguido actuaciones se encuentra en prisión preventiva, tras haberse pospuesto la audiencia para el mes de enero de 2018, programada en un principio para el mes de enero de 2017 (13021112).

Por su parte, desde 2016 se han seguido actuaciones sobre la situación en prisiones de Costa Rica de dos ciudadanos españoles que finalmente se concluyeron al haber sido ambos trasladados a España (16008428).

Tal y como se ha venido haciendo referencia en informes de años anteriores, en una cárcel de Uruguay se encuentra preso otro ciudadano español cuya condena aún no es firme por lo que continúan abiertas las actuaciones (12015565).

Asimismo, tras ser expulsados a lo largo de 2016 un gran número de los ciudadanos españoles que se encontraban privados de libertad en cárceles de Argentina, durante 2017 se han seguido los casos de otros cuatro españoles. Uno fue expulsado en el mes de agosto. A otro de ellos, debido a su delicado estado de salud, le fue concedida la prisión domiciliaria.

A finales de 2017, se iniciaron actuaciones relativas a otro ciudadano español detenido en Casablanca (Marruecos) al tener una orden de búsqueda y captura por parte de INTERPOL Argentina, país al que fue extraditado en julio de 2015 y donde posteriormente fue condenado a una pena de 9 años de prisión. No obstante, por parte de la Administración penitenciaria argentina no se había tramitado la videoconferencia con su familia que tenía autorizada ni un control médico que tenía programado, por lo que dichos servicios consulares iban a reiterar la solicitud.

En otro de los casos, que se seguía desde el año 2015, a finales de 2017 la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el recurso extraordinario, tras permanecer paralizada la causa durante un largo período, por lo que la condena de 20 años de reclusión ha pasado a ser firme (15018336).

En Colombia, durante 2017 se han seguido los casos de tres ciudadanos, si bien uno de ellos fue trasladado a España en el mes de febrero. Otro de ellos falleció en julio de 2017 en un hospital, donde finalmente, tras múltiples gestiones consulares había sido ingresado. Dicho ciudadano no deseaba ser trasladado a España, al residir su familia en Colombia, si bien sí solicitó ayuda para obtener la hospitalización. Un tercer caso sobre el que se han seguido actuaciones es el de una ciudadana de nacionalidad española quien, si bien no desea ser trasladada a España, padece varias patologías, por lo que solicitaba ayuda para ser convenientemente atendida de las mismas (13007068).

Por su parte, en Venezuela se han seguido los casos de otros tres ciudadanos españoles privados de libertad. Una de ellos, de la que se ha venido haciendo mención en informes de años anteriores, tiene doble nacionalidad; ello unido al tipo de delito, ha dificultado en ocasiones las labores de asistencia consular. A lo largo de 2017, no obstante su situación ha mejorado pasando entonces a compartir celda con otras tres internas, en la que dispone de mayores comodidades, le son autorizadas algunas visitas consulares en las que se le hace entrega de una ayuda económica, y en las que se ha podido comprobar que su estado de salud es bueno. No obstante, permanece en prisión preventiva.

Otro ciudadano, del que se seguían actuaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación desde el mes de mayo de 2016, finalmente fue trasladado a España para cumplir el resto de la condena durante el mes de octubre de 2017. En el tercero de los casos, el interno ha renunciado al traslado a España que ya tenía autorizado (15011361).

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.2.1. Actuaciones en puestos fronterizos

En enero de 2017, se recibieron quejas de varios ciudadanos ceutíes que ponían de manifiesto los graves perjuicios que les causaba el colapso del paso fronterizo de El Tarajal (Ceuta) y solicitaban la ayuda de esta institución para solucionar el caos circulatorio que a diario padecen no solo las personas que utilizan el paso fronterizo, sino también los residentes de los alrededores.

La **Delegación del Gobierno de Ceuta** comunicó que estaban en proyecto dos medidas para paliar esta situación. Una de ellas supone el desdoblamiento de la carretera nacional 352 que conecta el núcleo urbano de Ceuta con el paso fronterizo mencionado, prevista para el primer semestre de 2017 y con un plazo de ejecución de 14 meses. La segunda medida es el denominado plan integral de reforma de la frontera de El Tarajal, que pretende mejorar la infraestructura fronteriza dotándola de los medios materiales, tecnológicos y personales necesarios para una gestión eficaz y segura del tránsito de personas. Se preveía redactar el proyecto en el primer semestre de 2018, licitarlo en el segundo semestre de ese año y el inicio de las obras en 2019.

Se comunicaba también que, en coordinación con las autoridades marroquíes y coincidiendo con la apertura del paso fronterizo Tarajal II, se había establecido un cupo de viajeros dedicados al porteo en la frontera no superior a 4.000 personas diarias. El tramo más colapsado de la N-352, que transcurre desde la barriada de La Almadraba hasta el paso fronterizo de El Tarajal, tendrá un acceso directo desde el hospital cuando se ejecute la obra en la N-352. Asimismo, la ciudad tiene en licitación una vía alternativa que rodea la barriada príncipe Alfonso a través del denominado «puente del quemadero», que conectará con la N-364 y los polígonos de El Tarajal, contribuyendo a descongestionar la zona.

No obstante, la citada delegación considera que seguirá perviviendo una problemática estructural que requiere de una solución normativa y propone la revisión de la exención de visados para la entrada en Ceuta y Melilla (17001530).

Se iniciaron actuaciones tras la recepción de quejas por la actuación policial que tuvo lugar el 7 de agosto de 2017 en el puesto fronterizo de El Tarajal, fecha en la que se

produjo una entrada masiva de migrantes. La entidad que promovía la queja señalaba que en los videos divulgados por los medios de comunicación se apreciaba la utilización de violencia por varios agentes de policía, una vez que estas personas habían cruzado ya el puesto fronterizo español. En dicha actuación, tanto miembros de la policía como extranjeros, habían recibido atención hospitalaria por contusiones y fracturas.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** justificó la actuación policial manifestando que fue la única posible considerando que en el puesto fronterizo esa noche estaba prestando servicios la dotación habitual de policías para una labor de control documental, sin que esos efectivos tuvieran capacidad para hacer frente a la entrada irregular de 187 personas. La falta de información y previsión del intento de entrada motivó que no se adoptaran medidas con carácter previo y el cierre de las puertas de acceso del puesto fronterizo no logró contener la entrada de los inmigrantes. Se ha comunicado que normalmente cuentan con la información y colaboración de los servicios policiales marroquíes pero que en este caso no se produjo por causas desconocidas.

Esta institución ha concluido la actuación dando traslado a la Administración de la necesidad de mejorar la coordinación policial entre puestos fronterizos, como necesidad prioritaria de orden público para el control de la frontera y la necesidad de revisar los sistemas de alerta y vigilancia (17016339).

El día 2 de agosto de 2017, el defensor del pueblo en funciones y varios técnicos de la institución visitaron las dependencias habilitadas para solicitantes de asilo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Esta visita se realizó en la doble condición que ostenta el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Por este motivo, las condiciones de privación de libertad serán analizadas con detalle en el informe anual del citado mecanismo correspondiente al año 2017. Tras dicha visita, se formularon **dos sugerencias a la Subsecretaría del Ministerio del Interior, a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.**

Una de ellas para que se proporcionara alimentación adecuada a las personas que se encontraban privadas de libertad en la sala de asilo del aeropuerto citado y se asegurara la introducción de fruta, verdura fresca y productos lácteos en el menú que se les ofrece. La segunda para que se habilitara la zona de juegos del exterior de las dependencias y se aumentara el personal destinado a la asistencia social, de forma que se pudiera utilizar por los menores de edad.

La comida que se facilitaba a las personas que se encuentran en la sala de asilo era la misma que la Policía Nacional facilita a los detenidos. Sin embargo, la duración y las diferentes características de la privación de libertad de las personas que se

encuentran en esas dependencias hace necesario que se facilite una alimentación adaptada a sus circunstancias. Ha de recordarse que en el puesto fronterizo permanecen menores de edad, mujeres embarazadas y personas con tratamientos médicos. También se comprobó que las instalaciones no cuentan con los servicios mínimos para la atención específica que requieren los menores de edad. La zona de juegos situada en el exterior continuaba fuera de uso, pese a que esta institución ya había solicitado su acondicionamiento, tras la visita realizada al puesto fronterizo el pasado año 2016.

Se ha comunicado que, debido al aumento de solicitantes de asilo, se está utilizando la sala de inadmitidos para alojar a todos los solicitantes de protección internacional y se está realizando un estudio conjuntamente con AENA para una reforma global de las instalaciones.

La sugerencia referida a la alimentación fue aceptada. No obstante, con motivo de una nueva visita al puesto fronterizo de Madrid-Barajas el 31 de agosto del año en curso, se constató que el menú que se ofrece a las personas privadas de libertad incluía en ocasiones carne de cerdo, por lo que es rechazado por algunas personas en función de sus creencias religiosas. Por dicha causa, se amplió la sugerencia formulada y se solicitó que no se incluyera en los menús la carne de cerdo ni sus derivados (17013958 y 17016634).

4.2.2 Denegaciones de entrada

El rechazo en frontera de ciudadanos extranjeros que tienen el propósito de entrar en España, pero que no pasan el control policial, motiva la recepción de quejas y, en ocasiones, la intervención de esta institución. Para supervisar la actuación policial debe revisarse la decisión adoptada de denegar la entrada al viajero.

Algunos de los requisitos de entrada son perfectamente objetivables como la obligatoriedad de llevar billete de ida y vuelta, los recursos económicos del viajero en función de los días de estancia en España y el alojamiento o la carta de invitación si el interesado va a residir en una casa particular. Sin embargo, la posibilidad prevista por la norma de que el funcionario actuante evalúe las garantías de retorno del viajero, deja en manos del agente del control de fronteras la decisión de permitir o denegar la entrada del viajero. El concepto indeterminado «garantías de retorno» se evalúa teniendo en cuenta la situación particular de cada viajero.

En algunos casos, las medidas cautelares dictadas por el órgano judicial han determinado que se permita la entrada del extranjero. Sin embargo, resulta complejo conseguir la tutela judicial inmediata dado que las resoluciones de denegación de entrada son recurribles en alzada, lo que obliga a interponer ese recurso antes de acudir

a la vía judicial y la mayoría de los retornos se llevan a cabo de manera inmediata, a veces en el plazo de 24 horas, como ocurrió en dos de las quejas en las que intervino esta institución (17002780, 17003703, 17004173 y otras).

4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a territorio español

En el informe del pasado año se daba cuenta de que esta institución había formulado una recomendación a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que dictase criterios de coordinación que evitaran los problemas que padecen los extranjeros que por pérdida, extravío o robo no disponen de la documentación que les habilita para volver a España, donde residen y, por ello, se ven obligados a acudir al consulado español correspondiente para que les emita un visado. El citado organismo consideró que no era necesario emitir instrucciones dado que, en estos casos, la autoridad consular consulta a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para averiguar la realidad de la residencia del extranjero y esta informa inmediatamente, tras lo cual se emite el visado.

Sin embargo, la recepción de continuas quejas pone de manifiesto que existen fallos en el procedimiento que perjudican notablemente a los residentes y que harían necesaria la emisión de esas instrucciones (11017337).

Con ocasión de la queja formulada por un ciudadano guineano, titular de una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea, que había sufrido un robo y necesitaba un visado para volver a España, se formuló una **sugerencia** y una **recomendación a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** para que dictara instrucciones a los organismos consulares, a fin de que se tramiten visados para regresar a España a aquellos extranjeros a los que les resulta aplicable la normativa de la Unión Europea y han extraviado o han sufrido el robo de su documentación, una vez acreditada su residencia legal.

En el texto que contenía la citada resolución se reiteró que el robo o extravío de la documentación de los extranjeros no supone que pierdan su condición de residentes y, por tanto, una vez verificada esta condición, procede la expedición de un visado código EXT, que autoriza la entrada en territorio nacional. Esta institución considera que este procedimiento es aplicable, tanto a extranjeros sujetos al régimen general, como a aquellos a los que resulta aplicable la normativa de la Unión Europea.

Las razones por las cuales se hizo mención a ambas normativas fue que se había apreciado que los consulados de Guayaquil (Ecuador) y La Habana (Cuba) expedían visados para regresar a territorio nacional a los familiares de ciudadanos de la Unión, mientras que en Malabo (Guinea Ecuatorial), Argel (Argelia) y Quito (Ecuador) no se

expedían los visados EXT cuando era de aplicación el régimen comunitario, por considerar que no procedía.

Esta institución puso de manifiesto los graves perjuicios que se estaban provocando al ciudadano de Guinea y se formuló una sugerencia para que se le expidiera el visado. Además se comunicó a la citada dirección general que la decisión de no expedir visados EXT en estos casos suponía someter a los familiares de ciudadanos de la Unión a un régimen más gravoso que el aplicado a los extranjeros sujetos al régimen general, lo que es contrario a la normativa y a la jurisprudencia comunitaria, así como a lo previsto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/2000, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en la disposición final cuarta del Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea; conforme a las cuales la normativa general de extranjería es de aplicación a los citados ciudadanos comunitarios, en aquellos aspectos que pudiera ser más favorable.

La respuesta ha sido positiva y se ha comunicado que se habían dado instrucciones a la Embajada de España en Malabo para que emitiera un visado ESC al interesado. Asimismo, se aceptó la recomendación y se comunicó que se iban a dictar instrucciones para que no se exigieran requisitos más onerosos a las personas que les resulta aplicable el régimen comunitario que los exigidos a los ciudadanos sometidos al régimen general (17003960).

El caso de un ciudadano de Ghana, que viajó a su país para visitar a su familia y le caducó la autorización de regreso mientras estaba allí, está siendo objeto de investigación por esta institución. El interesado al ser consciente de la caducidad solicitó visado en junio de 2017 y no se resolvió de manera expresa. A pesar de las distintas gestiones realizadas ante la Embajada de España en Accra, hasta el momento no ha podido regresar a España ni reincorporarse a su actividad laboral (17025152).

En otro caso, un residente de larga duración que había viajado por motivos familiares a su país y que una vez allí se dio cuenta de que su tarjeta había caducado, solicitó visado para regresar en octubre de 2017 y en diciembre aún no se había resuelto. La demora en la expedición del visado está causando graves perjuicios al interesado y a su familia (17025457).

4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

En el informe del pasado año se dio cuenta de las actuaciones realizadas tras el rescate por la fragata Navarra de una mujer embarazada, que dio a luz y fue atendida por el equipo médico del buque. Se ha concluido la actuación iniciada tras la información

recibida. La interesada y su bebé fueron evacuados en helicóptero a un hospital italiano al requerir cuidados hospitalarios no disponibles a bordo.

Tras la salida del hospital, conforme al procedimiento establecido, FRONTEX se hizo cargo de madre e hija. Según se informó, la Decisión del Consejo 2015/855, de 9 de junio de 2015, de obligado cumplimiento para los buques integrados en la operación EUNAFVOR MED SOPHIA, establece que todas las personas rescatadas o aprehendidas en el área de las operaciones por las unidades participantes en la operación deben ser transferidas a la operación TRITÓN liderada por FRONTEX. Esta decisión prohíbe que ninguna persona pueda ser entregada a un tercer país. Por ello las autoridades españolas están obligadas a transferir a estas personas a las autoridades italianas, en los lugares de desembarco designados por estas. Una copia de toda la documentación que permitiría, en su caso, alegar que el hecho de su nacimiento se produjo en territorio español, fue entregada a la madre y al Consulado General de España en Roma (16017628).

Un año más se ha de hacer referencia a quejas recibidas respecto a la actuación de la Guardia Civil en rescates de pateras en la zona costera de Ceuta y Melilla. En la mayoría de las intervenciones realizadas por esta institución, en las cuales se cuestiona la realización de labores de rescate conjuntas de España y Marruecos o de este último país como principal responsable del rescate, las autoridades españolas manifiestan, en general, que no existe irregularidad debido a que se producen en aguas marroquíes.

El 31 de agosto de 2017 fue interceptada cerca de Melilla una patera con 45 personas a bordo y uno de los supervivientes manifestó que se había acercado una patrullera de la Guardia Civil, pero no se habían iniciado labores de rescate por lo que, ante el temor de que apareciese la Marina marroquí, algunos integrantes de la patera se habían lanzado al agua. Se afirmaba que se habían ahogado siete mujeres. La entidad compareciente manifiesta que las mujeres fallecidas necesitaban especial protección, dado que eran solicitantes de asilo en Marruecos y algunas de ellas presentaban un perfil de víctimas de trata de seres humanos.

En los últimos días de diciembre de 2017, la Dirección General de la Guardia Civil ha informado de que durante un servicio de vigilancia de costas se observó que una embarcación de recreo, con un grupo de subsaharianos a bordo, navegaba hacia la zona de Aguadú (Melilla). Dos embarcaciones del Grupo de Especialistas de Actividades Subacuáticas y patrullas terrestres se dirigieron a la zona. Por encontrarse en aguas de zona de rescate marroquí, la embarcación fue interceptada por una lancha neumática de primera reacción de las autoridades marroquíes, con base en la zona de la «Plancha» de Cala Trifa (Marruecos), comenzando, por ella, las maniobras para remolcarla y trasladarla a la costa marroquí. En el transcurso de la operación de remolque un grupo de veintidós personas se arrojó al agua. En pocos minutos llegaron a zona las dos

embarcaciones de la Guardia Civil e iniciaron actuaciones de auxilio de los náufragos. Entre una patrullera de la Gendarmería Real Marroquí, que se unió al dispositivo, y los componentes del Grupo de Especialistas de Actividades Subacuáticas de la Guardia Civil, se logró rescatar a todos los inmigrantes que permanecían en el agua. Se rescataron trece personas, todos ellos hombres, que fueron trasladados hasta la base logística en el puerto de Melilla, donde fueron atendidos por Cruz Roja Española, tras activarse el protocolo fijado para estos casos. Posteriormente, doce adultos subsaharianos fueron trasladados hasta el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla y, el que dijo tener diecisiete años, al Centro de Menores La Purísima. Todos ellos se encontraban en buenas condiciones de salud y llevaban puestos chalecos salvavidas antes de arrojarse al mar.

La Dirección General de la Guardia Civil informó de que la patrullera marroquí rescató del agua a nueve personas, de las que se hicieron cargo, desembarcando posteriormente en territorio marroquí. Respecto del fallecimiento de las siete mujeres, se comunica que se carece de datos oficiales. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16017628, 17016998 y 17017480).

4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

4.4.1 Puestos no habilitados

Ya en enero de 2018 se ha tenido conocimiento de que el procedimiento judicial abierto tras el fallecimiento de inmigrantes en la frontera de El Tarajal (Ceuta) ha sido nuevamente sobreseído. Como se indicó en el pasado informe anual, la Audiencia Provincial de Cádiz había ordenado la continuación de la instrucción del procedimiento. Durante 2017 se solicitó a la **Fiscalía General del Estado** que mantuviera informada a esta institución del curso del procedimiento. Se comunicó que se habían aportado datos sobre el domicilio en Alemania de dos testigos de los hechos y la fiscalía informó de que continuaban las gestiones tendentes a su identificación (14003098).

En el mes de julio se inició una investigación, tras la recepción de una queja en la que se denunciaba que un grupo de 26 mujeres y menores subsaharianos habían llegado de madrugada a la Isla de Mar (junto al Peñón de Alhucemas) y carecían de los elementos mínimos de supervivencia. Se afirmaba que las mujeres habían manifestado su voluntad de solicitar protección internacional.

Además señalaban que la experiencia en la documentación de los flujos migratorios por la frontera sur de España mostraba que un número muy elevado de las mujeres subsaharianas que llegaban a territorio español eran víctimas de trata de seres humanos y era necesario iniciar el procedimiento de identificación de estas mujeres para

detectar las necesidades de protección. Se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Seguridad,** que no había sido recibida al cierre de este informe, por lo que se ha vuelto a requerir su remisión (17012901).

El 4 de julio de 2017 se rescataron tres personas del naufragio de una patera en la que, al parecer, viajaban 52 personas y los rescatados habían sido atendidos en el Hospital de Torrecárdenas (Almería) con hipotermias y quemaduras. Se solicitaba que no se les trasladara a centros de internamiento, una vez recibieran el alta hospitalaria por considerar que debía prevalecer su condición de víctimas, en línea con la recomendación formulada respecto a la inadecuación de los centros de internamiento de extranjeros para el tratamiento de estas personas.

La situación de las personas que presencian el ahogamiento de otros ocupantes de la embarcación en la que viajan pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas especiales y valorar en estos casos la posibilidad de derivar a estas personas a recursos asistenciales en lugar de solicitar su ingreso en centros de privación de libertad, como son los centros de internamiento de extranjeros. Asimismo, no resulta adecuado que permanezcan largo tiempo en dependencias policiales.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que la labor policial, desarrollada a la llegada de los supervivientes de dicha patera, estuvo dirigida exclusivamente a labores de identificación y tareas asistenciales y humanitarias, requiriendo para ello el apoyo y auxilio de las instituciones implicadas en las tareas de asistencia médica de los inmigrantes. Estas tres personas fueron ingresadas en un hospital, y posteriormente, tras su alta médica, se les trasladó a un centro de acogida de acuerdo con el programa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de acogida humanitaria (17012345).

4.4.2 Tratamiento a polizones

Se ha intervenido en dos ocasiones durante 2017 ante quejas recibidas relacionadas con polizones. La primera de ellas se inició tras las alegaciones de dos personas que afirmaban que viajaban como polizones en un barco atracado en el puerto de Valencia. Se solicitó información sobre la causa por la cual no había intervenido en la entrevista ningún traductor, dada la nacionalidad siria declarada por los polizones. Los agentes de policía que actuaron comunicaron que había indicios suficientes para estimar que su nacionalidad era argelina, que trabajaban para una empresa española y uno de ellos había vivido varios años en España por lo que los dos hablaban español. La queja se concluyó (17003673).

La segunda actuación se inició ya en las últimas semanas del mes de diciembre de 2017. Se afirmaba que dos personas, de nacionalidades siria y palestina, llegaron

como polizones al puesto marítimo de Marín (Pontevedra) y solicitaron protección internacional. Se afirma en el escrito recibido que los interesados fueron entrevistados por la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Pontevedra y sus solicitudes remitidas a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Al parecer, el buque zarpó de Marín el 13 de diciembre de 2017 con los polizones a bordo, pese a que, en aquella fecha no se habían resuelto las solicitudes citadas. A la fecha de cierre de este informe aún no se había recibido respuesta a la solicitud de información formulada a la citada oficina. En los primeros días del mes de enero de 2018 se ha recibido respuesta de la Subdelegación del Gobierno en Pontevedra confirmando que ambas solicitudes de protección internacional fueron admitidas a trámite el 18 de diciembre. Continúan abiertas las actuaciones de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (17025701).

4.4.3 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI)

Durante 2017 se han recibido varias quejas de residentes en los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla. La práctica totalidad de estas quejas eran suscritas por personas con solicitudes de protección internacional admitidas a trámite.

Un año más la cuestión se centra en las limitaciones a la libre circulación que padecen los solicitantes de protección internacional en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El Defensor del Pueblo, como ya se ha indicado en informes anteriores, mantiene una diferencia de criterio con la Administración. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras restringe la libertad de circulación de los solicitantes y ni las resoluciones judiciales ni la recomendación de esta institución han conseguido que la Administración modifique su posición.

Los interesados suelen exponer sus problemas de convivencia tanto a la dirección del CETI como a la autoridad gubernativa o a la propia comisaría, solicitando la autorización de traslado. Pero es esta la que tiene la última palabra sobre la autorización de acceso a la península.

El Defensor del Pueblo ha vuelto a reiterar su criterio de que los solicitantes de asilo tienen derecho a circular por todo el territorio español, máxime si su solicitud ha sido admitida a trámite y considerando que la comisaría no modifica su criterio, y se ha vuelto a reclamar prioridad en los traslados a la península de los solicitantes de asilo residentes en los CETI.

La Directiva de Acogida establece la obligatoriedad de evaluar las necesidades de los solicitantes para la determinación de su situación de vulnerabilidad, a fin de que reciban la atención adecuada, por lo que al ser el órgano de acogida el que efectúa tal evaluación, debe ser este el que proponga los traslados y no el órgano policial, que se

ocupa del control de la frontera. Por ello, se ha formulado una **Recomendación** a fin de que se autoricen los traslados propuestos por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a instancia del personal de los CETI de Ceuta y Melilla, salvo que existan motivos de seguridad que lo impidan.

Por lo que se refiere al colectivo lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero e intersexuales (LGBTI) y, tras la recepción de distintas quejas en las que se relataba su situación en los CETI, en muchas ocasiones acompañada de documentación acreditativa de haber sufrido lesiones o de haber denunciado las agresiones, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** a fin de que se priorizara su traslado a la península, tras realizar la correspondiente evaluación individualizada, para garantizar sus necesidades particulares de acogida, conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, en atención a su vulnerabilidad (16004283, 17021877 y otras).

4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Melilla

En el informe del pasado año se daba cuenta de la actuación de oficio iniciada ante la **Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** sobre las denuncias de residentes en el CETI de Melilla contra un trabajador del centro por conductas inadecuadas hacia los residentes. La Administración lo suspendió de empleo y sueldo. El procedimiento judicial aún no ha concluido, tras recurrir una de las partes el sobreseimiento provisional acordado en noviembre de 2016. El procedimiento se reanudó en mayo de 2017 (16000781).

También se informaba el pasado año de la recomendación formulada en junio de 2016 de elaboración de un protocolo para la prevención de situaciones de violencia sexual en el CETI de Melilla. La Secretaría General de Inmigración y Emigración insiste en que la implantación de dicho protocolo debe ser a nivel nacional. Se ha dado traslado de las medidas adoptadas para la prevención de la violencia sexual y de género en dicho centro, entre las cuales se menciona el refuerzo del personal.

Según los datos facilitados por la Administración, desde enero de 2016 a mayo de 2017, se habían registrado ocho casos de denuncia por violencia de género y, en siete de ellos, tanto el agresor como la víctima eran beneficiarios del CETI. La autoridad judicial acordó la medida de alejamiento en cuatro de estos ocho casos y en los cuatro restantes la víctima retiró la denuncia. Aun cuando esta institución valora las medidas adoptadas por la Administración para la prevención de la violencia sexual, sigue considerando que hubiera sido más efectiva la implantación del citado protocolo (16007433).

El 31 de mayo de 2017, la defensora del pueblo y el adjunto primero visitaron el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) de Melilla. En el momento de la visita había ocho familias pendientes del resultado de las pruebas de ADN para determinar la realidad de los vínculos familiares y proceder al traslado a la península. En algunos de estos casos, se ha comprobado que la prueba de ADN se demoraba más de las dos semanas, que es el plazo medio habitual, según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en marzo de 2016. Del análisis de los datos se desprende que, además del plazo para la resolución de las pruebas, se producen demoras en la recogida de las muestras, factor que influye decisivamente en el período total y que resulta particularmente perjudicial en aquellos casos en los que los menores han sido separados de sus familias.

En el momento de elaborar el informe se está a la espera de recibir la información solicitada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para conocer las causas de las demoras en la recogida de muestras para la realización de análisis de ADN y otros datos, información que ha sido requerida por segunda vez en noviembre de 2017 y que hasta la fecha no ha sido objeto de respuesta (17010754).

A finales del mes de agosto de 2017, se recibió queja en la que se exponía que una ciudadana nacional de Costa de Marfil, que había llegado en patera a las costas andaluzas, quería reagrupar a su hijo, menor de edad, tutelado por la entidad de protección de Melilla. Según relataba, el menor accedió de manera irregular junto a su tía a Melilla en marzo de 2017 y había sido ingresado en un centro de protección de menores y su tía en el CETI de Melilla. Las gestiones realizadas para recuperar al menor no habían dado resultado y la madre tampoco tenía autorización para visitarlo. Según afirmaban las entidades comparecientes, no se había recibido respuesta al escrito que, en nombre de la madre, habían remitido a la entidad de protección de menores melillense el 13 de julio de 2017. Inmediatamente esta institución se dirigió a la Consejería de Bienestar Social de Melilla. El citado organismo comunicó, a finales del mes de septiembre, que estaba a la espera de la realización de las pruebas de ADN. A la vista de esta situación el Defensor del Pueblo formuló una sugerencia para el restablecimiento inmediato del contacto materno y la agilización de las pruebas de filiación pendientes. Hasta finales del mes de octubre de 2017 no se autorizaron las visitas y en noviembre se obtuvieron los resultados de las pruebas de ADN que acreditaron la filiación y se produjo la entrega del niño a su madre.

Una vez más se pudo constatar que la entidad de protección de menores de Melilla no sigue las previsiones contenidas en el Protocolo Marco de Menores no Acompañados para la realización de las pruebas de ADN. La explicación ofrecida por la Fiscalía General del Estado es que la consejería insistía en que de la documentación aportada no podía determinarse la relación de filiación. A juicio de esta institución dicha

manifestación puede justificar la necesidad de realizar pruebas de ADN, pero no la utilización de un laboratorio u otro para la realización de dichas pruebas. Según la entidad de protección de menores melillense, las instrucciones contenidas en el citado protocolo no son vinculantes para la ciudad autónoma. En apoyo de esta argumentación ha remitido copia del Consultivo nº 334/2016 de la Abogacía del Estado en Málaga. En los últimos días del mes de diciembre de 2017 se ha dado traslado del contenido del citado documento a la Fiscalía General del Estado.

De otro lado, esta institución no comparte con la **Fiscalía General del Estado** que para la autorización de un régimen de visitas en estos casos sea condición necesaria fijar la residencia en Melilla, condición que sí parece lógico establecer en el caso de delegación de guarda. En el supuesto aquí tratado, la madre del menor se encuentra acogida, en el marco del programa de atención humanitaria, por una entidad en Jerez de la Frontera (Cádiz). Dicha entidad, además de avalar el proceso de inclusión social de la interesada, ha comunicado que puede acoger al menor en cuanto cese la medida de protección. Esta persona no tenía disponibilidad para poder residir en otra ciudad hasta que se resolvieran todos los trámites de reintegración familiar, pero podría haberse desplazado para visitar a su hijo los días que se establecieran (17016389).

4.4.5 Centro de Estancia Temporal de Ceuta

Como ya se indicó en el pasado informe anual, en diciembre de 2016 se inició actuación de oficio para conocer la situación del CETI tras las últimas llegadas de inmigrantes y, en particular de las 424 personas que consiguieron entrar a Ceuta el 9 de diciembre de ese año.

La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** comunicó que se había activado el Plan de Emergencias como se hace siempre que hay entradas masivas, lo que supone el traslado de residentes a la península, dando prioridad a las personas que estén en situación de vulnerabilidad y a los solicitantes de asilo. Desde el 1 de enero de 2017 hasta el 19 de junio de 2017 se habían realizado 1.345 traslados a la península.

El número de personas residentes en el CETI de Ceuta, solicitantes de protección internacional, alcanzó las 225 personas durante 2017. La media de estancia de estas personas durante 2017 aumentó, con relación a 2016, hasta situarse en 115 días.

Un año más el citado centro ha superado ampliamente su capacidad de acogida. Como ya se indicó en el pasado informe anual, la Administración considera que los CETI son recursos similares a los CAR (centros de acogida para refugiados) y afirma que la atención que se presta en dichos centros es la misma. Sin embargo, los residentes de los CAR y los que están acogidos en dispositivos gestionados por las organizaciones no

gubernamentales reciben una atención especializada, tienen más posibilidades de encontrar trabajo al estar en la península y los grupos familiares permanecen juntos.

El Defensor del Pueblo reitera, un año más, que la situación de estos centros no permite que puedan ser considerados como recurso adecuado para alojar y atender a los solicitantes de asilo. Se vuelve a llamar la atención sobre la falta de asistencia especializada al colectivo de solicitantes de asilo y, particularmente, a personas que presentan una especial vulnerabilidad (16017629).

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

Las quejas relacionadas con los procedimientos de determinación de la edad son, un año más, objeto de atención especial por parte del Defensor del Pueblo.

A la vista del tiempo transcurrido y el número de quejas que no deja de crecer, esta institución considera que ha llegado el momento de hacer una revisión en profundidad del sistema existente.

El 31 de enero de 2014 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Este procedimiento ha sido utilizado hasta el momento en 23 ocasiones respecto a España. Distintas asociaciones y abogados se dirigieron al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas reclamando por los procedimientos incoados a menores de edad recluidos en centros de internamiento, tras haber sido declarada su mayoría de edad por el fiscal. Dicho comité, de conformidad con lo previsto en su artículo 6, solicitó a las autoridades españolas la no devolución de los interesados a su país de origen y su transferencia a un centro de menores, mientras los casos estaban pendientes de examen.

El artículo 11 del citado Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño establece que el Estado parte dará la debida consideración al dictamen del comité, así como a sus eventuales recomendaciones, y le enviará una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas que haya adoptado o tenga previsto adoptar a la luz del dictamen y las recomendaciones del comité.

A la vista de lo anterior, se formularon **sugerencias** a la **Fiscalía General del Estado y a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** en las que se solicitaba el cese del internamiento de los interesados y su traslado a un centro de protección de menores, en tanto finalizaba el procedimiento iniciado por el Comité de los Derechos del Niño. En las contestaciones recibidas, la fiscalía manifestó que, con arreglo a los criterios sostenidos por la representación española ante el Comité del Niño, tal precepto impone

la obligación de reexaminar y, en su caso, revisar la decisión adoptada. Igualmente se comunicaba que el ministerio fiscal carece de competencias para resolver sobre lo solicitado, pues el internamiento solo puede cesar en virtud de resolución del juez de instrucción que lo ordenó. La fiscalía considera también que en los casos en los que los interesados cuentan con un decreto que establece su mayoría de edad, no se considera oportuno acceder a la petición del Comité de Derechos del Niño de ingreso en un centro de menores, al haber sido sometidos a un procedimiento en el que se ha establecido su edad, tras considerar todas las circunstancias concurrentes.

Se concluyeron dichas actuaciones con diferencia de criterio con la Fiscalía General del Estado. El Defensor del Pueblo considera que la materialización de la expulsión de los interesados, sin esperar al dictamen del comité, o su puesta en libertad sin ser trasladados a un centro de protección, contravienen las obligaciones internacionales suscritas por España como Estado parte de la Convención de los Derechos del Niño y del citado Protocolo Facultativo. En el momento de elaboración de este informe, continúan abiertas otras actuaciones sobre el presente asunto (16016752, 17001457, 17004870 y otras).

Han sido numerosas también las quejas recibidas durante 2017 referidas a la adecuación con el estado actual de la ciencia forense de las pruebas médicas realizadas en los procedimientos de determinación de edad.

El Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones con los Menores Extranjeros No Acompañados (en adelante el protocolo marco) recomienda seguir en las pruebas médicas realizadas los parámetros y pautas fijadas en las conclusiones de la Jornada de trabajo sobre determinación forense de la edad de MENA, en la que se adoptó el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España.

El informe médico de determinación de edad expondrá de manera clara y motivada la técnica o técnicas seguidas y justificará razonadamente el resultado de cada prueba, estableciendo en sus conclusiones de manera precisa una horquilla de edad mínima y, si es posible, máxima del examinado que se corresponderá con el margen de error, porcentaje de incertidumbre o desviación estándar que dicho resultado pueda tener.

Se reciben quejas de manera constante en las que se puede apreciar que, a pesar del tiempo transcurrido, no parece que el citado documento de buenas prácticas sea de general conocimiento y aplicación por parte de los distintos profesionales sanitarios que participan en el procedimiento de determinación de la edad.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo considera necesario reiterar varias de las recomendaciones y conclusiones que se formularon en el informe *¿Menores o adultos?:*

procedimientos de determinación de la edad, de 2012. El texto completo se puede consultar en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinaci%C3%B3n-de-la-edad1.pdf.

Se recuerdan en primer lugar las dos recomendaciones que se dirigieron a la Organización Médica Colegial:

1. Que se recuerde a los colegiados que las pruebas diagnósticas sin indicación terapéutica, con vistas a estimar la edad de una persona, solo deben realizarse por orden de la autoridad judicial o del ministerio fiscal.

2. Que se recuerde a los colegiados que con ocasión de la realización de exámenes o pruebas médicas que tengan finalidad terapéutica no deben emitirse informes u opiniones sobre la edad probable de un sujeto.

Al Ministerio de Justicia y a todas las consejerías de las comunidades autónomas con competencias en la materia se recomendó:

1. Que, en el ámbito de sus competencias, establezca un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes.

2. Que se promueva la formalización de un protocolo interinstitucional que permita el intercambio de pruebas e informes forenses realizados para la determinación de la edad por cualquier instituto de medicina legal o servicio médico forense del territorio nacional, a fin de facilitar los necesarios antecedentes que pudieran existir sobre la persona a la que se proyecta realizar un estudio de estimación de la edad.

A la Fiscalía General del Estado se le formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

a) Que en los casos en los que los cuerpos policiales pongan en conocimiento del ministerio fiscal la existencia de un extranjero indocumentado cuya minoría de edad resulte dudosa, se acuerde dar traslado al servicio médico forense o al especialista en medicina legal competente, a fin de que este pueda evaluar la procedencia de realizar pruebas médicas que permitan la estimación de su edad biológica y señale los métodos diagnósticos a emplear en cada caso.

b) Que se facilite al servicio médico forense o al especialista en medicina legal designado, para realizar el estudio de estimación de la edad, la información y los resultados de las pruebas disponibles a través de los registros policiales, junto con la justificación de la necesidad de proceder a la realización de nuevas pruebas.

c) Que se instruya a los profesionales médicos acerca de la obligación de informar a los interesados sobre el alcance y de las consecuencias de las pruebas a realizar, de manera que les resulte comprensible, y sobre la necesidad de recabar su consentimiento para la realización de las mismas.

d) Que en la solicitud de informe al servicio médico forense o al especialista en medicina legal, el objeto de la pericia se extienda a examinar la existencia de indicios de cualquier forma de violencia o maltrato.

e) Que una vez recabado el informe médico forense, y antes de dictar el decreto por el que se fija la edad, se celebre una comparecencia con el interesado con la debida asistencia y en presencia de intérprete, en caso de resultar necesario, en que se le pondrá de manifiesto el resultado de dicho informe, con indicación de las pruebas utilizadas, a fin de que puedan formularse las alegaciones que se estimen oportunas.

A continuación se dará cuenta de las graves deficiencias detectadas, un año más, en los procedimientos seguidos en varias comunidades autónomas para la determinación de la edad. Las actuaciones realizadas muestran la urgencia de revisar en profundidad el procedimiento utilizado y la necesidad de que en cada comunidad autónoma se asuma la coordinación por parte del organismo competente, a fin de evitar la divergencia de prácticas detectadas, incluso dentro de la misma comunidad.

Por el número de quejas recibidas se hará referencia en primer lugar a la situación en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Un letrado mostró su disconformidad ante la insuficiencia de los informes radiológicos realizados en un hospital de Málaga a dos ciudadanos subsaharianos. Los informes citados únicamente reflejaban que «la edad ósea según el método de Greulych y Pyle es de 19 años, no existiendo desviación estándar para esta edad». Con fundamento en dichos informes la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras resolvió la devolución de los interesados, sin intervención alguna del ministerio fiscal.

En este caso, se recordó a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras el deber legal que incumbe a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de poner en conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no sea indubitada, a efectos de que disponga la determinación de su edad y dicte el correspondiente decreto estableciendo la misma, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; el artículo 190 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de la citada Ley Orgánica, así como en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados (17025641).

En los últimos días del mes de diciembre de 2017 se inició otra actuación con el **Instituto de Medicina Legal y Forense de Cádiz,** en relación con el informe médico forense realizado en un procedimiento de determinación de la edad, que concluía que «todos los datos orientan a una edad superior a 18 años, siendo definitiva la radiografía del carpo que permite establecer ese dato sin duda alguna». Esta conclusión se adoptó sin que el forense tuviese a la vista la radiografía realizada y sin que en el informe radiológico estipulase si la edad reflejada estaba referida a la ósea o a la cronológica, margen de error u horquilla de edades.

Se solicitó a dicho organismo su valoración acerca de la adecuación del informe médico forense realizado a lo estipulado en el protocolo marco que recomienda que las pruebas médicas realizadas sigan los parámetros y pautas fijadas en las conclusiones de la Jornada de trabajo sobre determinación forense de la edad de menores extranjeros no acompañados, en la que se adoptó el documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España.

Asimismo, se solicitó información sobre el cumplimiento por dicho instituto de lo dispuesto en las citadas conclusiones sobre la formación específica de los médicos forenses que realizan los informes en la interpretación integral de los métodos de estudio recomendados, la existencia de controles de calidad de los informes, así como sobre la creación de un consejo asesor encargado de supervisar las pericias realizadas sobre esta materia. Ya en el mes de enero de 2018 se ha recibido la respuesta de la directora del Instituto de Medicina Legal de Cádiz. Señala que son pocos los casos en los que se solicita la remisión de informes de determinación de la edad al citado instituto. Asimismo reconoce lo poco afortunada de la expresión «sin duda alguna» vertida en el informe objeto de análisis y da traslado de la decisión adoptada con esa misma fecha de que los informes sean supervisados por el jefe del servicio de clínica. La actuación sigue abierta y se continuará informando en el próximo informe anual (17023881).

También en relación con las deficiencias detectadas en la valoración de las pruebas diagnósticas en varios hospitales andaluces, han continuado las actuaciones con la Fiscalía General del Estado y con dos consejerías. En una de ellas, se solicitó información sobre la elaboración de un protocolo territorial autonómico, en desarrollo del protocolo marco. Esta institución considera que resulta esencial la coordinación en la comunidad autónoma andaluza en lo relativo a centros hospitalarios, personal sanitario especializado, pruebas a realizar y requisitos de los informes médicos. Asimismo, se solicitó que se comunicasen las actuaciones previstas para la dotación a los hospitales de referencia de personal médico especializado en la realización de pruebas de determinación de la edad.

La Consejería de Justicia e Interior dio traslado de un informe técnico en el que, tras relacionar sus competencias, se concluía que no entraba dentro de sus

competencias la elaboración del citado protocolo territorial. A su juicio, la participación del personal médico forense en la determinación de la edad de menores extranjeros está ya definida pormenorizadamente en el protocolo marco, por lo que dicha actuación no requiere de desarrollo. A la vista de lo informado, se ha concluido la actuación comunicando la disconformidad de esta institución con la información remitida.

En marzo de 2017 se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Salud de la Junta de Andalucía** al objeto de identificar al organismo autonómico competente para la coordinación e impulso del desarrollo del protocolo territorial. En el momento de elaboración del presente informe se continúa a la espera de recibir la información solicitada (16007717).

En el mismo sentido, se iniciaron actuaciones con la Comunitat Valenciana acerca de las pruebas médicas realizadas en hospitales de dicha comunidad autónoma y sobre la elaboración de un protocolo territorial, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el protocolo marco. En la contestación recibida se daba cuenta de la existencia de un Protocolo de Actuación Interinstitucional, consensuado en 2013 entre todas las instituciones y organismos actuantes, que refleja los centros sanitarios donde realizar las pruebas, así como la existencia en cada provincia de un hospital de guardia las 24 horas.

Al igual que se ha indicado con la Comunidad Autónoma de Andalucía, en este caso también se concluyó la actuación haciendo constar la disconformidad de esta institución con la información remitida, al considerar que existen significativas carencias en esa comunidad autónoma en lo referido a centros hospitalarios de referencia, personal sanitario, pruebas a realizar y requisitos de los informes emitidos.

Asimismo, se insistió en que el citado protocolo interinstitucional, no ha sido suscrito por las instituciones y organismos que lo elaboraron, ni se ha publicado, circunstancias que hacen que se planteen dudas acerca de su implantación real y su posible desconocimiento por los organismos intervinientes. Además, dicho protocolo no indica que tipo de pruebas se pueden practicar en cada uno de los centros médicos, lo que ha dado lugar en algunos de los casos examinados a un «peregrinaje» de los menores y de los agentes de policía que les acompañaban por distintos centros.

En uno de los casos, un hospital valenciano no pudo practicar una ortopantomografía por no contar con los aparatos necesarios, ni tampoco un TAC de hombro y clavícula, al no poder interpretar la prueba para la determinación de la edad ósea. Dichas pruebas tampoco pudieron realizarse en el hospital de guardia designado en la provincia de Valencia (16005873, 16006683 y 16007047).

En la Comunidad de Madrid las numerosas quejas recibidas sobre procedimientos de determinación de la edad se centran en la actuación de la Fiscalía de Menores. Un presunto menor, solicitante de protección internacional y con indicios de ser víctima de

trata de seres humanos, compareció ante esta institución aportando un informe psicológico de una asociación especializada en la atención a menores solicitantes de asilo que concluía que, tras valorar su conducta, habilidades y madurez, existían indicios de minoría de edad. La Fiscalía de Menores de Madrid decretó su mayoría de edad con base en un informe médico forense que analizaba dos pruebas radiológicas: radiografía del carpo con «una edad ósea de 17 años» y una ortopantomografía que «corresponde a una edad ósea de 18 años o mayor». Ninguna de las dos pruebas diagnósticas hacían referencia a desviación estándar, horquilla de edades, correspondencia con edad cronológica, etcétera.

Se trasladó dicho asunto a la Fiscalía General del Estado solicitando información sobre el procedimiento de determinación de la edad incoado y sobre la toma en consideración de la minoría de edad que reflejaba la radiografía de carpo, del informe psicológico elaborado, así como por la falta de concreción del resto de pruebas realizadas. En su respuesta se afirma que la necesidad de que los informes médicos fijen una desviación estándar decrece si a la prueba del carpo se une la ortopantomografía. Añade que es frecuente en la práctica forense cuando el examinado es claramente mayor de edad, que se opte por manifestarlo así, reflejando «al menos x años», «mínimo de x», «más de x» u otras expresiones similares, al haber tenido ya en consideración los médicos los márgenes de error. Se justifica la falta de toma en consideración del informe psicológico elaborado, en que se valoró única y exclusivamente la edad cronológica, añadiendo que «indagar en la psiquis del interesado incide de manera más gravosa en su estatuto constitucional que una prueba radiológica».

Se concluyó la actuación dando traslado de la diferencia de criterio de esta institución, al entender que las pruebas médicas realizadas en los procedimientos de determinación de la edad deben contener las correcciones oportunas, haciendo constar los márgenes de error y estableciendo una horquilla de edades, de modo que la edad ósea obtenida pueda aproximarse a la edad cronológica con un grado aceptable de error. Asimismo, se hizo constar que en un escenario de indefinición de la edad se debe considerar cualquier información y documentación disponible que aporte datos, ya sean directos o indirectos, sobre la edad de los individuos examinados.

En este caso además se daba otra circunstancia que, por la frecuencia con la que se aprecia, preocupa a esta institución. La práctica observada en la Comunidad de Madrid de no dictar resolución de protección alguna respecto de estos presuntos menores. Es el fiscal de menores el que resuelve en la guardia, dictando un decreto de mayoría de edad que se comunica a la entidad de protección. Esta actuación contradice el protocolo marco que establece la necesidad de que, haya habido o no contacto entre el ente de protección y el interesado, se dicte la referida resolución, con lo que se evita cualquier problema posterior a la hora de acudir a la jurisdicción competente.

Sin embargo, una vez más cuando se detectan incumplimientos del protocolo marco por parte de las fiscalías provinciales, la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado responde que no le corresponde entrar en un debate, en este caso con la Fiscalía de Madrid, sobre la procedencia o no de acudir al procedimiento de jurisdicción voluntaria para dilucidar estas cuestiones, algo que, habiendo emitido el fiscal de Madrid su dictamen, deberá ser resuelto por el oportuno órgano judicial.

No obstante, de manera similar a lo trasladado en otros casos, se informa de que esta cuestión será tratada en las jornadas de fiscales especialistas de extranjería, para recordar la necesidad de mantener un amplio criterio *pro actione* en esta materia (17001277).

Se dirigieron distintas asociaciones al Defensor del Pueblo exponiendo las condiciones en las que permanecían los presuntos menores extranjeros no acompañados en las dependencias de la Fiscalía de Menores de Barcelona, mientras eran sometidos a procedimientos de determinación de la edad.

Se realizó una visita de inspección no anunciada, el 22 de noviembre de 2017, a las dependencias de la Unidad Central de Menores ubicadas en la Fiscalía de Menores de Barcelona. En esa fecha ya no pernoctaba ningún menor en dichas instalaciones, si bien, hasta mediados del mes de noviembre habían permanecido en las mismas un número variable de ciudadanos extranjeros, en algunos casos hasta cuatro días. Dicha cuestión se debió a la falta de asignación por la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de centros de protección, mientras se determinaba la edad de los interesados. Asimismo, se comprobó que durante este tiempo, dichos ciudadanos permanecían en los calabozos destinados a menores infractores, así como en otros espacios habilitados de modo provisional, en los que pernoctaban en colchonetas en el suelo. Entre estos espacios se encontraban una sala en el edificio que ocupa el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Cataluña, la sala de espera de la Oficina de Atención al Menor de los Mossos d´Esquadra, así como el pasillo de acceso de dicha sala al vestíbulo.

Tras la visita realizada se concluyó que la estancia de presuntos menores en dichas dependencias, por un tiempo superior al necesario para realizar los trámites precisos, incumple lo dispuesto en el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que recoge que a los extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad se les dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precisen, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor. Asimismo, además de la irregularidad que supone la falta de asignación de un centro de protección, se constató

que ninguna de las dependencias utilizadas era adecuada para albergar a menores de edad.

A la vista de lo anterior, ya en los primeros días del mes de enero de 2018, se dio traslado de las conclusiones adoptadas a la Fiscalía General del Estado, solicitando información acerca de las medidas adoptadas para impedir que los presuntos menores permanezcan en dichas dependencias más tiempo del absolutamente necesario para realizar los trámites previstos, evitando en todo caso que pernocten en las mismas. Se dará cuenta del resultado de las actuaciones en el próximo informe anual (17021222, 17023266 y otras).

En relación con el sometimiento a procedimientos de determinación de la edad a extranjeros con documentación que acredita su minoría de edad, se han seguido recibiendo quejas durante 2017. Como ya se señaló en anteriores informes anuales, dicha cuestión, entre otras, motivó la interposición en el año 2014 de un recurso judicial en contra del protocolo marco, que está pendiente de resolución por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que se reunió para su votación y fallo el martes 24 de enero de 2018. El Defensor del Pueblo confía en que la resolución de este recurso ayude a clarificar la confusa situación en la que se encuentran ahora estos menores y la sensación de inseguridad jurídica creada por la contradicción que existe en este punto entre el protocolo marco y la doctrina jurisprudencial fijada por el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que establece que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar su edad sin una justificación razonable cuando se dispone de un pasaporte válido.

Pese a la doctrina jurisprudencial sentada, se reciben continuas quejas por la incoación de procedimientos de determinación de edad a ciudadanos extranjeros que cuentan con pasaporte o con otra documentación acreditativa de su minoría de edad.

El caso que se relata a continuación refleja bien las consecuencias irreparables que tiene para los menores de edad la práctica que se sigue en la actualidad y que, en este caso concreto, motivó que un menor de edad marroquí en situación de desamparo fuera tratado como un adulto y viviera en situación de indigencia desde que el día 27 de diciembre de 2016 fuera detenido en Málaga por estancia irregular hasta que el día 17 de abril de 2017, la fiscalía modificara el decreto de mayoría de edad que dictó en el mes de enero. La letrada que se dirigió a esta institución aportó en un primer momento una fotocopia de una partida de nacimiento cuyos datos, como ocurre habitualmente en estos casos, diferían ligeramente de la transcripción fonética realizada por la policía. La existencia de esa diferencia entre los datos que constaban en la partida de nacimiento y los resultados de la prueba oseométrica (que establecía una edad de 19 años, sin

desviación estándar alguna) hizo que el fiscal dictara un decreto de mayoría de edad, a pesar de que el interesado manifestó desde un primer momento que esa partida de nacimiento era la suya y sus datos de filiación eran los que constaban en ella. Tras cuatro meses en la calle y gracias a las gestiones realizadas por la letrada que lo asistía, el menor consiguió que el consulado marroquí en Algeciras expidiera su pasaporte y cédula de identidad marroquí en el que se reiteraban los datos que ya constaban desde el inicio en el primero de los documentos aportados por el menor. Con esta nueva documentación, se modificó el decreto del fiscal y el interesado fue ingresado en un centro de protección de menores. A juicio de esta institución, esta manera de actuar es incompatible con los principios de protección del menor consagrados en la Convención de los Derechos del Niño y, además, provoca perjuicios de imposible reparación ya que, como ha ocurrido en este caso, el menor de edad ha estado en situación de absoluto desamparo durante más de cuatro meses (16017682).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a otra situación que preocupa a esta institución. Los presuntos menores de edad, ingresados en centros de internamiento de extranjeros, que son detectados por organizaciones no gubernamentales, una vez son puestos en libertad como adultos al no poderse ejecutar su devolución. Ese es el caso de dos presuntos menores de edad, solicitantes de protección internacional y nacionales de Costa de Marfil, que fueron puestos en libertad del anexo de Tarifa del Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras (Cádiz). Estos dos presuntos menores, aportaron certificaciones de nacimiento acreditativas de su minoría de edad y sus solicitudes de protección internacional fueron admitidas a trámite como tales. Con posterioridad consiguieron pasaportes de su nacionalidad. Sin embargo, el ministerio fiscal comunicó que no iba a modificar los decretos de mayoría de edad por considerar que los datos que contenían eran contradictorios con el resultado de las pruebas oseométricas practicadas. Esta interpretación, según el criterio del fiscal, tiene base en el protocolo marco. Se hace referencia además a la ausencia de un convenio bilateral con el país de origen de los interesados, que confiera fuerza probatoria a los documentos presentados.

Estos dos casos son un ejemplo de varias de las cuestiones que se repiten con frecuencia en las quejas recibidas. En primer lugar, la falta de notificación a los interesados de los decretos dictados, dicha cuestión no se circunscribe a Algeciras, ni a unas fechas determinadas, sino que un número importante de ciudadanos extranjeros, que han sido sometidos a dichos procedimientos, han comunicado a esta institución la ausencia de dicha notificación. Resulta necesario insistir en la necesidad de que los decretos sean notificados de modo fehaciente, dejando constancia de su recepción por los interesados.

Respecto a la revisión de los decretos de determinación de la edad, al igual que se ha comunicado en ocasiones anteriores, esta institución entiende que sus caracteres de urgencia, provisionalidad e irrecurribilidad, deberían llevar a su revisión en caso de aparecer nueva información o documentación sobre la edad del posible menor.

Asimismo, el Defensor del Pueblo no puede compartir la interpretación que se realiza del apartado VI del capítulo II del protocolo marco en estos casos. Parece obvio que la edad reflejada en las pruebas oseométricas, en la mayoría de los supuestos, no va a coincidir con los documentos de identidad posteriores del interesado, por lo que esta argumentación no puede considerarse un juicio de proporcionalidad razonado para ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que la documentación de los interesados no es fiable. Dicha interpretación supone en la práctica la imposibilidad *de facto* de revisar los decretos dictados en los casos de menores que cuentan con documentación acreditativa de su minoría de edad, pero que en el momento de su localización se encontraban indocumentados y fueron sometidos a pruebas de determinación de la edad (16009128).

Sobre este mismo asunto se han iniciado otras actuaciones con la Fiscalía General del Estado, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16010222, 17000432 o 17023779).

4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

En 2016 el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con las entidades de protección de menores de las comunidades autónomas, las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Se pretendía conocer el número de menores extranjeros no acompañados en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, las cuestiones a mejorar para que el Registro de Menores Extranjeros no Acompaños pueda cumplir la función que tiene encomendada. El año 2016 finalizó sin obtener respuesta de todas las comunidades autónomas, por lo que la actuación se ha mantenido abierta durante todo el año 2017.

Una vez recibidos todos los datos solicitados se ha podido constatar las significativas diferencias entre los datos aportados por las entidades de protección de menores y los facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Según ha informado este último organismo, los servicios de protección de menores no comunican en ocasiones todos los datos que deberían figurar en el registro. A juicio de esta institución esto explicaría, en parte, la disparidad de los datos obtenidos.

Sin embargo, hay otra cuestión que también incide en la inadecuación del registro con la realidad, que no depende de los datos aportados por las entidades de protección de menores. No constan en el citado registro asientos referidos a los ciudadanos que han sido sometidos a procedimientos de determinación de edad, cuando ha recaído decreto de la fiscalía acordando su mayoría de edad. Ello a pesar de lo dispuesto en el protocolo marco, apartado sexto 3 c), referido a las notificaciones del decreto del fiscal e inscripción registral, que especifica que todos los decretos del fiscal que concluyan diligencias preprocesales de determinación de la edad, cualquiera que sea el acuerdo adoptado, o su revisión, serán comunicados a las brigadas provinciales de extranjería y fronteras para su debida constancia e inscripción en el Registro MENA.

Otra llamativa disparidad en los datos recibidos se refiere al número de menores de nacionalidad sirios inscritos en el registro. Según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en los años 2013 y 2014 la aplicación informática no diferenciaba entre menores extranjeros acompañados y no acompañados. Por ese motivo, estos menores, a pesar de venir con sus familias, fueron dados de alta como menores extranjeros no acompañados. Esta confusión no había sido solucionada en el momento en el que esta institución pidió los datos en 2016 ya que, según se informó, no había sido comunicada por las entidades que acogieron a estas familias.

Tampoco ha sido posible conocer el número de autorizaciones de residencia en vigor de las que son titulares los menores extranjeros no acompañados, tutelados por las entidades públicas de protección de menores. Según se ha informado, la aplicación informática del registro no contempla esta variable, esta institución ha podido comprobar que tampoco es posible obtener estos datos de las estadísticas de extranjeros residentes legales que facilita la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

A todas las comunidades autónomas se les solicitaron los datos actualizados de menores extranjeros no acompañados tutelados o en situación de guarda a 30 de junio de 2016. Se rogaba que la información facilitada estuviera desglosada por sexo, nacionalidad, edad, fecha de puesta a disposición de los servicios de protección de menores, fecha de la asunción de la tutela y fecha de solicitud de la autorización de residencia. Asimismo, se solicitaba información acerca del número de menores extranjeros no acompañados, solicitantes de protección internacional o que hayan sido identificados como víctimas de trata, con indicación en su caso del tipo de centros en el que se encuentran.

La información recibida no ha sido la solicitada en todos los casos, o el formato en el que se ha recibido dificulta enormemente el análisis y la gestión de los datos para poder hacer un estudio en profundidad. Asimismo, no se ha recibido la información de todas las comunidades autónomas hasta el último trimestre de 2017. Por este motivo

continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16009988 y relacionadas).

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

Continúan las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** acerca del resultado de las medidas adoptadas para localizar a los menores que se encuentran ausentes del recurso de protección asignado y su derivación a recursos adecuados (16014447, 16014515 o 16015329).

Una fundación solicitó la intervención del Defensor del Pueblo ante la situación en la que se encontraba un grupo de nueve menores en un parque cercano a un centro de protección. Fueron localizados mojados y con frío a causa de la lluvia y de las bajas temperaturas.

Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado, los servicios de protección de menores y la Policía Nacional.** La Fiscalía General informó del seguimiento por el fiscal de Sala Coordinador de Menores de los menores que pernoctan en el parque y de las reuniones mantenidas con la Dirección General de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid para solventar las reiteradas fugas de estos menores de los centros y su presencia en el parque. Asimismo, se comunicó el traslado de este asunto a la Sección de Menores de la Fiscalía de Madrid, a efectos de aclarar la situación generada y corregir el protocolo de actuación de la Policía Nacional en situaciones semejantes.

La Consejería de Políticas Sociales y Familia ha remitido los datos de los menores implicados que figuran en sus expedientes, en tanto que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha informado de los que constan en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Tras el estudio de dicha información, se ha comprobado la falta de actualización de las bases de datos policiales, que tampoco reflejan la fuga de los menores de los centros de protección asignados.

A la vista de lo anterior, se ha concluido la actuación, comunicando a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que la exactitud de los datos contenidos en el citado registro constituye uno de los instrumentos más eficaces de la protección del interés superior de los menores y es la única información fidedigna sobre los mismos, siendo además una herramienta imprescindible para su localización, en caso de abandono del centro de protección. Asimismo, se ha recordado a la Consejería de Políticas Sociales y Familia el deber legal que le incumbe de informar puntualmente de las modificaciones de la situación de los menores y de su ausencia de los centros de protección asignados a las autoridades policiales, al objeto de mantener actualizado el citado registro (17011903).

A finales de 2016 se tuvo conocimiento de la situación en la que se encontraban un número indeterminado de menores tutelados por los servicios de protección madrileños, alojados en habitaciones de hostales del centro de Madrid. Habían sido derivados a un programa de transición a la vida adulta gestionado por una asociación. La entidad compareciente afirmaba que el citado programa tan solo era utilizado por menores extranjeros no acompañados, de 15 años hasta la mayoría de edad. Se afirmaba que estos menores habían sido alojados en hostales en el centro de Madrid, proporcionándoles el desayuno y las comidas en establecimientos hosteleros próximos. Los menores vivían solos en habitaciones de hostales, sin contar con un control y con un apoyo constante de educadores, que únicamente les visitaban de modo ocasional. Por último se afirmaba que no contaban con una asignación económica que les permitiera hacer frente a los gastos en transporte, recarga de móvil o ropa.

En su respuesta, la Consejería de Políticas Sociales y de Familia comunicaba que el citado programa, denominado de «seguimiento externo» estaba destinado a menores que se encontraban en una fase avanzada de su proyecto de autonomía. Dos educadores, contratados por la asociación adjudicataria del servicio, se encargaban de diez menores que se encontraban alojados, como se ha señalado anteriormente, en habitaciones de hostales. Por último, se informaba de que el programa había finalizado en enero de 2017. Por lo anterior, se solicitó la remisión de la evaluación del programa que, tras varios requerimientos, fue remitida a finales de 2017.

A juicio de la citada consejería, el alojamiento en hostales se está llevando a cabo con éxito en otras comunidades autónomas. Sin embargo, consideran que en el caso de la Comunidad de Madrid hubo de finalizar debido a la repercusión en medios de comunicación y a su impacto negativo en el trabajo educativo con los menores. Se han concluido las actuaciones dando traslado a la Administración de la valoración negativa que hace el Defensor del Pueblo de este tipo de programas de alojamiento en hostales de menores de edad (16013275).

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

En el anterior informe anual se daba cuenta de la denegación por la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** de la renovación de la autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado, basada en que había sido objeto de medidas judiciales de reforma. Se recordó, una vez más, al citado organismo el deber legal de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores, así como la prohibición de utilizar en otro tipo de procedimientos datos obtenidos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Asimismo, se dictó una

sugerencia para la revocación de la resolución que denegó la residencia. Se aceptaron las resoluciones dictadas y se concedió la renovación de la residencia (16003220).

Un año más han sido numerosas las actuaciones iniciadas por problemas en la documentación de la residencia legal de menores tutelados por la entidad de protección de menores melillense. Se han dirigido a esta institución distintas asociaciones dando traslado de las dificultades encontradas por un número importante de personas que habían alcanzado la mayoría de edad, tras años de tutela, sin ser titulares de la autorización de residencia que les correspondía, o contando con autorización, pero sin que se hubiese emitido la Tarjeta de Identidad de Extranjero que documenta dicha residencia.

Se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla,** con la Consejería de Bienestar Social y con las autoridades policiales de la ciudad autónoma. De la información remitida se acreditó que muchos menores desconocían la autorización de residencia con la que contaban al cumplir su mayoría de edad, si bien tras las investigaciones realizadas por esta institución se comprobó que en la mayoría de los casos contaban con autorización de residencia en vigor. Igualmente se evidenció la demora en la notificación a los servicios de protección de menores de las resoluciones que concedían la residencia; la descoordinación entre la delegación y los servicios de protección en la expedición de las tarjetas de identidad de extranjero; así como la falta de entrega por los servicios de protección a los interesados, una vez que acceden a su mayoría de edad, de la documentación que figura en su expediente referida a su situación residencial, sanitaria, educativa, formativa, etcétera.

Se formuló una recomendación a la citada delegación dirigida a la adopción de las medidas necesarias, en coordinación con los servicios de protección, que impidan que los menores cumplan su mayoría de edad sin contar con la oportuna autorización de residencia y sin que se les haya expedido Tarjeta de Identidad de Extranjero. Asimismo, se recordó el deber legal que incumbe a dicho organismo, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 196.1 y 2 del Real Decreto 557/2011, de iniciar en los plazos previstos el procedimiento relativo a la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000. De modo similar, se recordó la obligación que le incumbe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 196.3 del citado real decreto, de resolver sobre dicho procedimiento y notificar personalmente la resolución, en el plazo de un mes.

Se formuló también una recomendación a la Consejería de Bienestar Social de la ciudad autónoma dirigida a la entrega a los menores extranjeros tutelados, al alcanzar la mayoría de edad, de toda la documentación relativa a su situación residencial, médica, académica, formativa, así como cualquier otra que figure en su expediente y pueda ser de su interés. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000 y en el Real Decreto 557/2011, que aprueba el reglamento de dicha ley orgánica, se formularon

a dicha consejería cuatro recordatorios de deberes legales sobre la obligación que le incumbe, en su condición de tutor legal, de cumplir las siguientes previsiones: instar ante la Delegación del Gobierno en Melilla la tramitación de la residencia de los menores extranjeros no acompañados; velar para que el citado organismo, en el plazo de un mes, notifique al menor la resolución que recaiga en el procedimiento de autorización de residencia y solicitar a la Oficina de Extranjería, en el plazo de un mes, la Tarjeta de Identidad de Extranjero; hacer efectivo el derecho y remover los obstáculos para que los menores conserven la documentación que acredita su identidad y su situación en España; así como hacer efectivo el derecho de que no sean privados de su documentación, salvo en los supuestos legalmente previstos.

La Delegación del Gobierno en Melilla informó de la aceptación de la recomendación realizada y de las distintas medidas adoptadas para el cumplimiento de los plazos previstos para la tramitación de la residencia de los menores. Entre dichas medidas se encuentran el aumento del personal que presta funciones en la Oficina de Extranjería para tramitar este tipo de autorizaciones, del número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que realizan el trámite de toma de huellas y entrega de tarjetas de identidad de extranjeros, la tramitación preferente de la residencia de los menores que están próximos a cumplir su mayoría de edad, así como la coordinación con los servicios de protección y con las autoridades policiales para realizar el trámite de huellas y la recogida de las tarjetas durante la minoría de edad de los interesados.

Por su parte, la entidad de protección de menores, comunicó que, de acuerdo a lo dispuesto en el protocolo marco, solicita la residencia de los menores en el plazo de tres meses desde su puesta a disposición de los servicios de protección, sin que la demora en la tramitación merme sus derechos, ya que una vez concedida la residencia tiene efectos desde su ingreso en el centro de protección. Se informó de que dicho retraso no es achacable a los servicios de protección, que solo tramitan la autorización inicial. La renovación de las autorizaciones se realiza de oficio por la delegación, siendo la entidad de protección una mera tramitadora. Respecto a la emisión de tarjetas de identidad de extranjero, se trasladó que, una vez que se conceden las autorizaciones de residencia, y los servicios de protección tienen noticia de ello, se solicita cita para su elaboración, no siendo responsables de la demora en su asignación. La entidad de protección de menores entiende que con estas actuaciones cumple la obligación que le compete, en su condición de tutor legal de los menores.

Respecto a la documentación que se entrega a los menores extranjeros tutelados una vez cumplen la mayoría de edad, se manifestó que depende de las circunstancias, por lo que se examina cada caso y se entregan los documentos de los que son titulares y se encuentran en vigor. En caso de requerir los interesados documentación adicional, se

actúa conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A la vista de la información remitida, no se consideraron aceptadas las resoluciones dictadas por esta institución respecto a los citados asuntos, por lo que se concluyó la actuación haciendo constar la diferencia de criterio con la entidad de protección de menores melillense en esta cuestión (16010322, 16010323, 16012316 y otras).

Pese a las medidas adoptadas por la Delegación del Gobierno en Melilla para garantizar la concesión de la residencia y la emisión de las tarjetas de identidad de los menores, se han continuado recibiendo quejas sobre dificultades encontradas por menores extranjeros no acompañados, que han accedido a su mayoría de edad sin dicha documentación. Por este motivo se han iniciado numerosas actuaciones en 2017 con la citada delegación y las autoridades policiales en la ciudad autónoma, y se han formulado distintas sugerencias dirigidas a la expedición de tarjetas de identificación de extranjero a ciudadanos extranjeros que contaban con autorización de residencia en vigor concedida durante su minoría de edad, al estar tutelados por la Administración (16012915, 17007881, 17010402, entre otras).

Asimismo, se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Cantabria** por la tramitación de la autorización de residencia de dos ciudadanos cameruneses, que fueron considerados mayores de edad por decretos del ministerio fiscal. Cesaron las medidas de protección adoptadas y se les incoaron procedimientos sancionadores de expulsión. Los interesados obtuvieron pasaportes de su nacionalidad, en los que constaba su minoría de edad, por lo que se revocaron las resoluciones sancionadoras y se acordó dejar sin efecto la expulsión. Se concluyeron las actuaciones tras comunicar la Delegación del Gobierno de Cantabria la concesión a ambos interesados de la autorización de residencia que les correspondían como menores extranjeros tutelados (15007906 y 16017575).

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados

Como se dio cuenta en el informe anterior, la Secretaría General de Inmigración y Emigración entendió que no procede que las tarjetas de residencia de los menores extranjeros no acompañados reflejen que están autorizados a trabajar. Se informó de que los menores pueden obtener autorización para trabajar previa solicitud, que será concedida de acuerdo a lo previsto en el artículo 40.1.i) de la citada Ley Orgánica 4/2000.

Esta institución entendió que la interpretación realizada no se corresponde con lo dispuesto en los artículos 36.1, 40.1 y 41.1 de dicha ley orgánica, así como en el artículo

196.5 de su reglamento. Asimismo, no se consideró acorde con el interés superior de estos menores la limitación de su posibilidad de trabajar, ni justificada su discriminación respecto al resto de menores extranjeros, que sí están autorizados para trabajar al alcanzar la edad laboral sin necesidad de realizar ningún otro trámite. A la vista de lo anterior, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, reflejasen que se encuentran autorizados a trabajar.

El citado organismo reiteró su criterio de que, de acuerdo a lo previsto en la citada normativa, los menores extranjeros no acompañados no se encuentran autorizados para trabajar, con independencia de que se pueda conceder dicha autorización al alcanzar la edad laboral, de acuerdo con el procedimiento establecido. A la vista de la falta de aceptación de la citada recomendación, se concluyeron las actuaciones, haciendo constar la diferencia de criterio de la Secretaría General de Inmigración y Emigración con esta institución (15000312, 15015005 y 16016514).

4.5.6 Actuaciones en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Se han recibido un número importante de quejas referidas a los procedimientos de determinación de la edad incoados a presuntos menores que se encontraban recluidos en centros de internamiento.

En la visita realizada por técnicos de la institución al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid en octubre de 2016, un grupo de veinte internos manifestaron ser menores de edad. Se dio traslado de dicho asunto a la **Fiscalía General del Estado,** que informó de que se habían realizado pruebas médicas para determinar la edad a todos los interesados, a excepción de dos de ellos que no habían alegado ser menores. Se comunicó que las pruebas realizadas dieron como resultado la mayoría de edad de todos ellos, si bien, ninguno permanecía en el centro de internamiento, al ser puestos en libertad nueve, por imposibilidad de materializar su expulsión, y expulsados a sus países de origen el resto (16014003 y relacionadas).

Se realizó una nueva visita a dicho centro en agosto de 2017, en la que 13 internos manifestaron ser menores, de lo que se dio traslado a la Fiscalía General del Estado, que informó de que, tras realizar pruebas médicas, se resolvió la mayoría de edad de uno de los internos y la minoría de otros dos. A la fecha actual está pendiente de recibirse la información relativa al resto de interesados (17014358 y relacionadas).

También por la reclusión en el **Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid** de un presunto menor de nacionalidad guineana, documentado con pasaporte de su nacionalidad, se iniciaron actuaciones con las autoridades policiales, estando a la

fecha de elaboración del presente informe a la espera de recibir la contestación (17024402).

Se dirigió a esta institución el letrado de una asociación exponiendo el caso de nueve ciudadanos argelinos internos en el Centro de Internamiento provisional de Archidona (Málaga) que fueron determinados como mayores de edad, pese a que algunos de ellos contaban con documentación acreditativa de su minoría de edad. Esta institución tuvo acceso a los informes radiológicos realizados a algunos de los internos en el Hospital Torrecárdenas de Almería, que reflejaban una edad ósea de 19 años, según el Atlas de Greulich y Pyle. Dichos informes no recogían la horquilla de edades entre las que deben encontrarse los examinados, márgenes de error, ni concordancia de la edad ósea estimada con la cronológica. Tampoco se acredita la realización de pruebas médicas complementarias, ni la intervención forense, en la que se haya realizado examen médico y anamnesis dirigida y se haya emitido el pertinente informe médico forense. Por último, no constaba en los expedientes copia de los decretos dictados por la fiscalía.

Se trasladó dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado** solicitando información sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados. En la fecha de elaboración del presente informe se está a la espera de recibir dicha información (17024583 y 17025588).

Asimismo, en la visita realizada por técnicos de la institución al Centro Penitenciario Málaga II, en funciones de centro provisional de internamiento de extranjeros de Archidona, de la que se da cuenta detallada en el apartado correspondiente, se detectó la existencia de un posible menor que no contaba con pruebas médicas de determinación de la edad. Se realizaron pruebas radiológicas en el Hospital de Antequera (Málaga), previa autorización de la fiscalía, que determinaron una edad de 16 años, por lo que fue ingresado en un centro de protección (17024825).

Igualmente se iniciaron distintas actuaciones con las autoridades policiales en relación con los procedimientos de determinación de la edad incoados a presuntos menores internos en los centros de Barcelona, Murcia y Algeciras (16017490, 17000131, 17001274, 17010291 y otras).

4.5.7 Visitas a centros de menores

Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla

Durante el año 2017, la defensora del pueblo y el adjunto primero realizaron una nueva visita al citado centro. Han continuado las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Bienestar Social de Melilla y la Fiscalía General del Estado,** acerca del estado de las

medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas en la visita realizada en septiembre de 2015 por técnicos de esta institución al Centro de Menores Fuerte de la Purísima.

La Fiscalía General del Estado remitió informe elaborado por la Fiscalía de Área de Melilla, tras las visitas de inspección realizadas por dicho órgano al centro en junio y noviembre de 2016. Se informaba de las actuaciones iniciadas por la Fiscalía de Área con la Consejería de Bienestar Social y con la Delegación del Gobierno en Melilla sobre la demora en determinar la edad de los menores indocumentados y la tramitación de su documentación, la escolarización de los internos, la masificación que sufre el centro, los desperfectos en los baños, los problemas ocasionados por los pozos ciegos, la formación del personal que presta servicio allí, así como por la situación en la que se encontraban unos menores de corta edad internos en dicho centro.

Por su parte, la Consejería de Bienestar Social informó de las distintas medidas adoptadas para corregir las deficiencias. Asimismo, solicitó el auxilio de esta institución para mediar ante las administraciones competentes por la situación que afrontan los servicios de protección melillenses que atienden a un número de 550 menores, internos en tres centros con una capacidad máxima para 280. Ello, sin tomar en consideración los menores extranjeros no acompañados que pernoctan en la calle intentando abordar un barco para acceder a la península (15012933).

A la vista de lo anterior, se iniciaron actuaciones con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, solicitando información sobre la implementación de las previsiones del artículo 35.11 y 12 de la Ley Orgánica 4/2000, que recoge la posibilidad de las comunidades autónomas de establecer convenidos con la Administración General del Estado, con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, así como con otras comunidades autónomas, para asumir la tutela y custodia de los menores, a fin de garantizar mejores condiciones de integración.

El citado organismo informó de que las previsiones contenidas en el artículo 35.11 y 12 de la citada ley orgánica, están referidas a medidas relacionadas con la tutela de los menores, por lo que toda actuación sobre esta cuestión debe recibir el impulso de las administraciones competentes, que son las comunidades y ciudades autónomas. Asimismo, manifestaba que la situación geográfica de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla hace que se vean afectadas por una mayor presión migratoria que otros territorios, particularmente de menores no acompañados; por lo que en los últimos años ha realizado múltiples actuaciones dirigidas a apoyar el esfuerzo que realizan dichas ciudades autónomas.

Se señalaba que se han suscrito con ambas ciudades convenios de colaboración anuales para mejorar la atención de los menores extranjeros no acompañados. La

financiación se ha realizado a través de una subvención nominativa dirigida a colaborar en la atención inmediata y acogida de los menores, en prestar información, orientación y apoyo psicosocial, así como en su escolarización e inserción profesional. En el año 2017 la forma de financiación ha sido la concesión de sendas subvenciones para mejorar la atención prestada en los centros de acogida de menores extranjeros, aprobada por el Real Decreto 654/2017, de 23 de junio. En el caso de Melilla, la cuantía asignada ascendió a más del doble de la concedida en el año 2016.

También en relación con dicho centro continúan abiertas dos actuaciones por alegaciones de malos tratos a menores residentes. En uno de ellos se solicitó información a la Fiscalía General del Estado acerca de las alegaciones de cuatro menores que afirmaban haber sufrido malos tratos por parte de trabajadores del centro. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el curso del procedimiento judicial iniciado por el Juzgado de Instrucción número 2 de Melilla (17002763).

En el segundo de los casos, abierto desde 2015, se investigan también alegaciones de malos tratos de otro menor. La fiscalía ha informado de que se dictó auto de apertura de juicio oral en junio de 2017 y se está a la espera de la emisión de los escritos de defensa para su remisión al juzgado de lo penal (15015383).

Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia de Madrid

Como se indicó en el informe del pasado año, en noviembre de 2016 se realizó una visita de inspección al citado centro y al parque cercano, en la que se comprobó que un número aproximado de doce menores, que afirmaban estar tutelados o bajo guarda de los servicios de protección, pernoctaban junto con otros jóvenes en el parque en condiciones lamentables de salubridad. A la vista de la situación de riesgo de los menores, así como de las manifestaciones realizadas por estos sobre malos tratos por personal del centro, se iniciaron actuaciones con la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, trasladando dicha cuestión a la Fiscalía General del Estado.

La Consejería de Políticas Sociales y Familia comunicó que dicho parque se ha constituido en punto de encuentro de muchos menores extranjeros no acompañados de origen marroquí internos en centros de Madrid. En el informe emitido se comunicaba que dentro del colectivo que frecuenta el parque existe un grupo, tanto mayores como menores, con un perfil de alta resistencia a la interacción con otros grupos sociales y a la convivencia, a mantener un compromiso con las exigencias que requiere un proyecto vital de formación, de entrenamiento en habilidades o de aprendizaje, encontrando seguridad en una identidad grupal, anclada en posiciones marginales y con valores muy alejados de lo deseable.

Se informó de las reuniones mantenidas por dicho organismo con el Ayuntamiento de Madrid, la Delegación de Gobierno y la Fiscalía de Menores, para determinar actuaciones de intervención conjuntas, dentro de cada ámbito de competencias. Asimismo, se estableció una coordinación en el Centro de Primera Acogida Hortaleza, que deriva los menores que se encuentran fuera del centro con problemas de consumo de sustancias tóxicas a recursos adecuados, trabajando una mediadora de calle del Ayuntamiento de Madrid con los menores para lograr que acepten los tratamientos de deshabituación y el ingreso en el centro. Se asignaron a los menores con problemas de conducta centros ajustados a sus necesidades y los directores y educadores de los centros, en los que los menores tienen plaza asignada, se desplazaban en numerosas ocasiones al parque para lograr una vinculación y que acepten la intervención educativa.

En relación con los malos tratos alegados por los menores, se informó de que los mismos se enzarzaron en una pelea, en la que sufrieron distintas heridas, siendo atendidos en la enfermería del centro. Más tarde, en el comedor continuó la pelea, por lo que se avisó al personal de seguridad para contener la situación. Se informaba de la existencia de un procedimiento judicial en curso por estos hechos. Se está a la espera de recibir información complementaria de la Administración acerca del resultado de las medidas adoptadas para mejorar la situación de estos menores.

De modo similar, la Fiscalía General del Estado dio cuenta de las actuaciones realizadas para el retorno de estos menores a sus centros. Se comunicaba además que ninguno de los menores estaba tutelado por la Comunidad de Madrid, sino bajo guarda de hecho, al no haberse podido adoptar su tutela debido a las continuas fugas. En alguno de los casos ni siquiera pudo determinarse su edad, requisito indispensable para iniciar el proceso, por lo que no se les pudo asignar un recurso apropiado a sus necesidades.

Sobre las barreras burocráticas y la dificultad para acceder a los centros, entre las que destaca el rechazo de la entrada de los menores que regresan tras un período de ausencia voluntaria, si no van acompañados de autoridad policial, dicha cuestión se constató en la visita de inspección realizada por los fiscales de menores, en la que la dirección del centro reconoció que, por aplicación del protocolo marco de los centros de primera acogida de la Comunidad de Madrid, si el menor que regresa figura en el «listado de altas», se le permitía su acceso sin necesidad de acompañamiento policial. Sin embargo, si no figura en dicho listado y se desconoce su identidad o si está fugado de otro recurso de protección, se le informaba de la necesidad de trasladarse a una comisaría y se exigía su ingreso con acompañamiento policial.

La fiscal decana delegada de menores, en la visita de inspección realizada a dicho centro en enero de 2017, puso en conocimiento de las autoridades competentes lo

improcedente de tal actuación, toda vez que en su condición de centro de primera acogida, si alguien se identifica como menor y manifiesta su desamparo, se debe admitir su ingreso, con mayor motivo en caso de que haya estado ingresado con anterioridad.

Respecto de las denuncias por agresiones a menores, se comunicaba la falta de constancia de un número significativo, siendo más numerosas por amenazas y lesiones sufridas por educadores y algunas de vigilantes, ya que al ser frecuentes las peleas entre los menores, así como la falta de respeto y agresiones a educadores, el personal de seguridad debe intervenir, pudiendo resultar lesionado algún menor. Se informó de que en las visitas realizadas por la fiscalía a dicho centro, casi ninguno de los menores solicitaba hablar con los fiscales y cuando lo hacían no se quejaban del trato (16014447, 16014515 y otras).

Sin embargo, se continúan recibiendo quejas por malos tratos a menores residentes en el citado centro de protección. Por ese motivo, en octubre de 2017, se inició una nueva actuación con la Fiscalía General del Estado dando traslado de una queja recibida en la que nueve menores afirmaban haber sido agredidos el 16 de agosto de 2017. Se está a la espera de recibir la información solicitada (17016460).

4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

4.6.1 Cuestiones generales

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio tras constatar significativas carencias en la asistencia social, jurídica y cultural en los centros de internamiento de extranjeros, con motivo de las visitas realizadas por personal de esta institución. La dependencia orgánica y funcional de la plantilla donde radican los centros facilita las grandes diferencias de funcionamiento y organización que se aprecian en aquellos, sin que la competencia de gestión y coordinación atribuida a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** se haya reflejado hasta la fecha, en la unidad de criterio que sería deseable.

Desde el convencimiento de la necesidad de abordar una profunda reforma integral de estos servicios en los términos anunciados en el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los centros de internamiento de extranjeros, esta institución ha formulado diversas recomendaciones a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que se centran en los siguientes aspectos:

- establecer en los centros de internamiento de extranjeros unas directrices comunes para la gestión de la asistencia social, jurídica y cultural, coordinada desde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, sin perjuicio de la

competencia atribuida reglamentariamente a las plantillas policiales donde se encuentran los centros;

- dotar de manera urgente a todos los centros de internamiento de mobiliario suficiente en la zona de ocio, que incluya el necesario mobiliario para el descanso, así como con un receptor de televisión, y también con prensa diaria, biblioteca, juegos de mesa u otros elementos recreativos. La dotación de este material deberá ir acompañada de la correspondiente partida presupuestaria para su mantenimiento y reposición en caso necesario;

- revisar los términos de la subvención pública por la que se externalizan los servicios de asistencia social y cultural de los centros de internamiento de extranjeros a la vista de las significativas carencias detectadas en las visitas realizadas por el Defensor del Pueblo;

- elaborar a la mayor brevedad en cada centro, bajo la coordinación y supervisión del director, los proyectos de actuación que, según mandato reglamentario han de ser elaborados por trabajadores sociales y aprobados en junta de coordinación;

- dictar instrucciones para que en cada centro se haga efectivo el derecho de los internos a entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y de estas a visitar los centros y a entrevistarse con los internos. Recordando expresamente a los directores de los centros que las limitaciones al ejercicio de estos derechos habrán de estar suficientemente fundamentadas, evitando en todo caso alegaciones genéricas de seguridad para su restricción;

- promover la firma de convenios con los colegios de abogados para la prestación de un servicio de orientación jurídica en aquellos centros de internamiento en los que aún no se presta este servicio.

Se continúan las actuaciones y se dará cuenta en el próximo informe anual del contenido de la respuesta recibida (17006088).

Asimismo, en su doble condición de alto comisionado de las Cortes Generales y de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP), el Defensor del Pueblo mantuvo varias reuniones con asociaciones, Administración, académicos, jueces de control de internamiento y fiscales de extranjería durante el mes de octubre de 2017. Las jornadas se centraban en conocer las opiniones de estas personas, implicadas de una u otra forma en la materia, con el objetivo de realizar un estudio prospectivo sobre la eficacia del internamiento de extranjeros como medida cautelar. En el informe anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura correspondiente a 2017 se dará cuenta en primer término de las principales conclusiones que ha generado esta iniciativa.

Otra cuestión que sigue originando quejas relacionadas con los centros de internamiento de extranjeros se refiere a la inexistencia de un criterio homogéneo en cuanto a la posible exigencia de solicitar o no solicitar la autorización judicial para el cese del internamiento de un ciudadano extranjero. La elección de una de estas alternativas se considera relevante teniendo en cuenta que, del hecho de que se disponga o no de la autorización judicial para el cese del internamiento de un extranjero, se derivan consecuencias jurídicas que pueden comprometer el curso del procedimiento de ejecución material de una expulsión.

El artículo 62.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, prevé que cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1 de su artículo 62, el extranjero será puesto inmediatamente en libertad por la autoridad administrativa que lo tenga a su cargo, poniéndolo en conocimiento del juez que autorizó su internamiento.

Por su parte, el artículo 37.1 de Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, si bien prevé que el cese del ingreso será adoptado por el director cuando lo acuerde la autoridad judicial competente, también regula otros distintos motivos de expulsión que no parecen exigir dicha autorización judicial, sino tan solo ponerlo en su conocimiento.

Ahora bien, ese mismo artículo 37, en su apartado 5 también prevé que se debe dejar constancia de la salida en el libro-registro mediante la inclusión, en el expediente del interno, de la copia del auto judicial o de la resolución administrativa por la que se acuerda el cese del internamiento.

La Instrucción de la Fiscalía 6/1991, de 24 de octubre, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamientos de extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión, refiere en su número 9º que la autoridad judicial deberá acreditar cuando cesa el internamiento y por qué causas, teniendo en cuenta que al extranjero solo se le priva en estos internamientos de la libertad de circulación, no de los demás derechos de que son titulares los extranjeros en España, conforme el artículo 13 de la Constitución española.

En el informe de 2005 sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España el Defensor del Pueblo ya expresaba la preocupación de que la finalización anticipada del internamiento quedase demorada, en ocasiones, por cuestiones burocráticas. Se señalaban entre otras, la necesidad de solicitar a la autoridad judicial que levante la medida de internamiento. Por su parte, el fundamento jurídico quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 febrero 2015 señala que el juez competente para autorizar y, en

su caso, dejar sin efecto el internamiento será el juez de instrucción del lugar donde se practique la detención.

Por todo lo anterior se ha solicitado a la Fiscalía General del Estado su parecer acerca de si la autorización judicial para levantar la medida de internamiento o acordar su cese en cualquier supuesto, constituye una exigencia derivada de la ley; o bien debe considerarse que dicha facultad se ejercita a través de la elección de las distintas alternativas posibles derivadas del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración (17007769).

Esta institución inició actuaciones ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, tras la recepción de quejas en las que se solicitaba la introducción de mejoras en la asistencia sanitaria que se presta en los centros de internamiento y, en concreto, el cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, cuyo artículo 14 dispone que, en cada centro existirá un servicio de asistencia sanitaria bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado.

La información recibida de la comisaría pone de manifiesto que se convocó Concurso Específico de Méritos para la cobertura de las plazas de médicos pertenecientes a la Administración General del Estado, pero solo se cubrió la plaza del CIE de Madrid, habiendo quedado desiertas las seis restantes.

A la vista de la anterior respuesta, se han iniciado actuaciones con la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para conocer los mecanismos que se han puesto en marcha para dar cobertura a cada centro de internamiento de extranjeros de un responsable médico perteneciente a la Administración General del Estado, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16012167).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia, un año más, a la actuación que continúa abierta desde el año 2012, relativa a la necesidad de establecer un mecanismo de derivación sanitario entre los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) y los centros de internamiento de extranjeros (CIE). La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha reiterado un año más las dificultades técnicas a las que se enfrenta para la elaboración de este documento. En septiembre de 2017, a las dificultades de índole técnico y al necesario informe de la Agencia de Protección de Datos, se ha añadido la necesidad de contar con el criterio de la Secretaría General de Sanidad y Consumo. Las actuaciones continúan abiertas y esta institución ha de reiterar nuevamente la necesidad de que finalice sin más demora la elaboración del documento. De este modo se impediría que se repitiesen situaciones como las acontecidas en el pasado por las que los servicios sanitarios de un CIE desconocían la grave enfermedad

que padecía una interna que había sido tratada en el CETI y tenía ya pautado un tratamiento (12000281).

4.6.2 Visitas y actuaciones en centros de internamiento de extranjeros

Durante el año 2017, el Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) ha realizado visitas a los centros de internamiento de extranjeros (CIE) de Barcelona, Madrid (en enero y agosto), Murcia, Algeciras y su anexo de Tarifa (Cádiz), Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Asimismo, se visitaron sin previo aviso en dos ocasiones las instalaciones del Centro Penitenciario Málaga II, en Archidona, habilitadas con carácter temporal como centro de internamiento de extranjeros. Las conclusiones de las visitas, el seguimiento de las investigaciones realizadas y las resoluciones formuladas pueden ser consultadas en línea en el siguiente enlace: https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/.

Asimismo, en el informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura correspondiente a 2017 se dará cuenta detallada de la valoración realizada por esta institución de cada una de estas visitas.

Por lo anterior, lo que a continuación se detalla son los aspectos de estas visitas en las que el Defensor del Pueblo ha actuado como alto comisionado de las Cortes Generales, al recibir quejas de internos u organizaciones no gubernamentales o tras iniciar actuaciones de oficio como consecuencia de las deficiencias observadas.

Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid

Se hace referencia un año más, a la actuación iniciada en diciembre 2011, ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, tras la queja presentada por una organización no gubernamental en la que informaba de la muerte por meningitis de una interna en el CIE de Madrid. El auto de apertura del juicio oral finalmente se dictó el 13 de marzo de 2017 y el ministerio fiscal formuló conclusiones absolutorias el 29 de marzo de 2017. En el momento de elaboración del presente informe el proceso continúa pendiente de que se termine de notificar dicha resolución. Esta demora en la instrucción del procedimiento, cercana ya a los siete años, constituye un motivo de preocupación para el Defensor del Pueblo, por lo que se continuará realizando un seguimiento hasta su finalización (11024730).

Han continuado las actuaciones iniciadas, tras la visita realizada al CIE de Madrid los días 26 y 27 de octubre de 2016. La Fiscalía Provincial de Madrid informó de que en las Diligencias Previas 2766/16 del Juzgado de Instrucción número 37 de Madrid, el

ministerio fiscal solicitó el sobreseimiento provisional de la causa en septiembre de 2017, al no constar debidamente acreditada la realidad de los hechos denunciados, ni haber datos suficientes para imputarlos a persona o personas determinadas. El juzgado acordó el sobreseimiento el 20 de octubre de 2017.

En relación con la tramitación de las Diligencias Previas 2764/2016 del Juzgado de Instrucción número 1 de Madrid, solo cuatro de los participantes en el motín fueron localizados y citados a declarar en el juzgado en calidad de investigados. El 30 de septiembre de 2017, el ministerio fiscal solicitó al juzgado que se dictara auto de continuación por los trámites del procedimiento abreviado. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el curso del procedimiento, de lo que se dará cuenta en el próximo ejercicio anual (16013894 y 16013943).

En agosto de 2017 se realizó una nueva visita al centro tras denunciar varios internos que habían sido objeto de malos tratos por parte de funcionarios de policía, en el transcurso de unos incidentes producidos la noche del 31 de julio.

En el informe de la fiscalía se indica que las quejas planteadas por los internos dieron lugar a la incoación de los correspondientes expedientes en el Juzgado de Instrucción número 19 en funciones de control del CIE, ante el que los internos afectados prestaron declaración y fueron reconocidos por el médico forense. Posteriormente el juzgado remitió todo lo actuado al Juzgado de Instrucción Decano de Madrid para su reparto e incoación de las correspondientes diligencias previas.

Una asociación interpuso denuncia ante el juzgado de guardia en fecha 1 de agosto de 2017 por las presuntas agresiones sufridas por uno de los internos, que dio lugar a las Diligencias Previas 1753/17 del Juzgado de Instrucción número 16 de Madrid. El juzgado dictó auto de incoación y sobreseimiento provisional que fue recurrido por la denunciante, y al que en fecha 5 de septiembre de 2017 se adhirió el ministerio fiscal, quien solicitó la práctica de diligencias para la averiguación de los hechos acaecidos esa noche con respecto a los internos supuestamente afectados. Se ha solicitado informe ampliatorio a la fiscalía, que aún no se había recibido en el momento de elaboración del presente informe (17014604).

Centro de Internamiento de Extranjeros de Murcia

Como ya se indicó en el pasado informe anual, en el mes de diciembre de 2016, se realizó visita al CIE de Murcia. Asimismo, se iniciaron actuaciones como consecuencia de los incidentes ocurridos el día 14 de noviembre de 2016 que dieron lugar, según informó la fiscalía, al inicio de Diligencias Previas 2458/16, en el Juzgado de Instrucción número 6 de Murcia.

Se indicaba que el motín se produjo a las 20.30 horas en el momento en el que varios funcionarios se disponían a trasladar a los internos desde uno de los salones con que cuenta el centro hasta el comedor, consiguiendo evadirse finalmente 21 de los internos, de los que 12 fueron localizados y reintegrados de nuevo al centro y 9 permanecen en busca. La policía identificó a internos como posibles autores de un delito de atentado, lesiones y quebrantamiento, acordando el juzgado su prisión provisional comunicada y sin fianza.

En relación con la posible situación de hacinamiento del centro, se informó de que el mismo tiene una capacidad para 138 internos, no llegando a sobrepasarse en ningún momento y que, el día de la fuga había 68 internos en el centro.

En cuanto a recortes en los horarios de atención y trabas para recibir visitas se informó de que el horario de asistencia letrada se prestaba sin restricción de hora y el de visitas de familiares y amigos se efectuaba de 10 a 13 horas y de 17 a 19 horas. Con autorización del juzgado de control, se suprimió una hora con relación al horario existente con anterioridad debido a la adecuación del horario al descanso de los internos, que es el previsto para las ONG y demás organizaciones asistenciales.

Sobre la presencia policial en el interior de las instalaciones se comunicó que se había producido un notable incremento en la seguridad, que aún se mantenía y que se acrecentó por los sucesos acaecidos el pasado verano con la presencia de la Unidad de Intervención, pasando a tener un total de 40 efectivos.

También fue necesario reforzar la seguridad del establecimiento y realizar algunas reformas estructurales para evitar la comisión de nuevos intentos de fuga. Se realizaron obras en el recinto mediante la aprobación de una partida presupuestaria con este fin, consistentes en refuerzo del perímetro exterior, reparación y refuerzo de la valla exterior y de puertas interiores, así como supresión de rejillas y otros objetos metálicos.

Por su parte, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras completó la información solicitada con respecto a las carencias que presentan las instalaciones del citado centro de internamiento, indicando que se habían iniciado las obras con la finalidad de rehabilitar y acondicionar los espacios y adaptarlos a las condiciones óptimas de uso y habitabilidad (16014309).

Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona

Los días 31 de enero y 1 de febrero de 2017, se realizó una nueva visita, sin previo aviso, al CIE de Barcelona. Se pudo comprobar el alto número de internos procedentes de pateras que han sido ingresados en ese centro en los últimos años.

Desde el punto de vista sanitario sería necesario realizar un reconocimiento general previo que no es posible efectuar en las condiciones adecuadas cuando se recibe un número elevado de personas en unos pocos días. A esta dificultad se une la inexistencia de información sanitaria previa que podría ser proporcionada por el personal que realizó la primera asistencia en costas.

De las actuaciones realizadas por esta institución se desprende que no existen garantías de que los servicios médicos de los CIE tengan conocimiento documentado de la asistencia médica recibida por los extranjeros tras su rescate, por lo que esta omisión puede suponer un riesgo para la salud de las personas afectadas por una enfermedad y podría conducir a situaciones de riesgo para la salud pública.

El Tribunal Constitucional (STC 120/1990) establece que, en los supuestos de privación de libertad, la Administración tiene el deber esencial de velar por la vida, integridad y salud del recluido. Como ya se recordó con motivo de la recomendación formulada sobre medidas de coordinación en la atención sanitaria de los extranjeros entre los CETI y los CIE, ese deber esencial no puede quedar sin efecto práctico por el hecho de que sean dos organismos de la Administración, dependientes de ministerios diferentes, quienes compartan competencias, como ocurre en el presente caso (Secretaría General de Inmigración y Emigración y Dirección General de la Policía).

El Defensor del Pueblo está a la espera de conocer la respuesta a la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Seguridad** para la elaboración con urgencia de un protocolo de actuación sanitaria que permita al personal que presta la primera asistencia sanitaria extender un informe previo de diagnóstico temprano, con indicación de las enfermedades detectadas en las personas interceptadas, con el fin de asegurar una atención médica adecuada tras su ingreso en los centros de internamiento de extranjeros (17003552).

Centro Penitenciario Málaga II, en funciones de CIE

Los días 23 y 24 de noviembre se giró visita a las instalaciones sitas en la localidad de Archidona (Málaga) que en ese momento se utilizaban para el internamiento de un alto número de ciudadanos extranjeros, en su práctica totalidad de nacionalidad argelina, que habían sido interceptados intentando acceder irregularmente a territorio nacional en las costas murcianas. Los días 21 y 22 de diciembre, también sin previo aviso, se efectuó una nueva visita a las citadas instalaciones. Numerosas asociaciones se dirigieron al Defensor del Pueblo manifestando su disconformidad con la utilización de un centro penitenciario como centro provisional de internamiento. Además, durante los casi dos meses que se mantuvo en funcionamiento, se recibieron quejas constantes de letrados, familiares y asociaciones quejándose de diversos aspectos de su funcionamiento.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz dio traslado a esta institución de las quejas recibidas relacionadas con las alegaciones de minoría de edad de varios de los internos. Las cuestiones referidas a las alegaciones de minoría de edad se han tratado en el apartado correspondiente a menores extranjeros no acompañados y las relacionadas con las solicitudes de protección internacional se referirán en el último apartado de este capítulo.

Las visitas se realizaron en la doble condición que ostenta el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Las conclusiones de las visitas, así como las resoluciones formuladas pueden consultarse en línea en el apartado correspondiente a actividad del MNP en el siguiente enlace: https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/.

La instalación visitada es una edificación de nueva construcción que no había sido utilizada hasta ese momento. Las obras concluyeron hace tiempo sobre una parcela de 340.000 metros cuadrados, con más de 100.000 metros cuadrados construidos y con 23 edificaciones de cuatro plantas de altura. Se dispone de 1.008 celdas junto con amplios espacios comunes y patios en todos los módulos. Se pusieron en funcionamiento cuatro de los módulos de los que dispone el centro.

Estas instalaciones presentan mejores condiciones arquitectónicas que cualquiera de los CIE actualmente en funcionamiento. Sin embargo, surge la duda sobre la idoneidad de su empleo para este fin, siquiera con carácter temporal, dado que las mismas habían sido ya designadas como centro penitenciario. En cualquier caso para esta institución resulta relevante que dicho centro no haya iniciado su actividad penitenciaria.

No consta la existencia de orden o resolución del Ministerio del Interior, que dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 5.2 del Reglamento CIE, y habilite de forma provisional las referidas instalaciones para el uso que ahora tienen. Por lo anterior, antes de fijar la postura del Defensor del Pueblo sobre esta cuestión, se solicitó información complementaria a la Dirección General de la Policía acerca de las previsiones de uso de estas instalaciones, así como sobre la resolución administrativa habilitante de su uso temporal para el internamiento de extranjeros. En el momento de la elaboración del presente informe las instalaciones ya no se encuentran en funcionamiento como centro de internamiento provisional. Se ha recibido respuesta de la Administración y de la Fiscalía General del Estado ya en los últimos días del mes de enero de 2018. Estas respuestas serán analizadas en el apartado correspondiente del informe anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura correspondiente a 2017.

No obstante, además de solicitar la referida información complementaria, se dio traslado inmediato a la Dirección General de la Policía de varias deficiencias detectadas, cuya subsanación, a juicio de esta institución, no admitía demora.

La norma establece que el juez competente para conocer de las solicitudes de internamiento es el del lugar de la detención (artículo 62 de la Ley de extranjería). Se examinaron los autos de autorización de internamiento de órganos jurisdiccionales de diferentes localidades (Alicante, Almería, Cartagena, Elche, Lorca o Vera) y no constaba el lugar exacto en que se produjo la detención de cada una de estas personas.

También se observó que, salvo en los procedentes de Elche, no se entraba a valorar el hecho de autorizar el internamiento en unas instalaciones que tenían atribuido carácter penitenciario. Asimismo, el centro, en los diferentes autos, recibía diversas denominaciones. A la vista de esta disparidad surgieron dudas sobre la información facilitada a los distintos órganos jurisdiccionales intervinientes respecto de las instalaciones a emplear para llevar a cabo el internamiento.

En lo referido a las infraestructuras, la premura de su puesta en marcha supuso que no todos los servicios, incluso algunos elementales, estuvieran operativos. Además se constató la inobservancia de las reglas mínimas para la custodia de las personas internadas en un CIE, en virtud de lo dispuesto en la normativa vigente. Se observó que la gestión directa con los internos la lleva a cabo la Unidad de Intervención Policial (UIP). Las medidas de seguridad eran intensas para un centro de este tipo. La actuación de este personal se realizaba con la uniformidad y los instrumentos habituales de esta unidad policial. Esta circunstancia generaba una tensión intensa en la relación diaria entre funcionarios e internos, que no favorecía la normalización de la convivencia.

Las visitas de familiares se realizaban en locutorios cerrados, con mamparas aislantes de cristal y mediante teléfono. Estas visitas se realizaban bajo control directo de miembros de la UIP por lo que la intimidad en la comunicación no estaba garantizada. Se constató la posibilidad de uso de teléfonos móviles sin restricción. Ahora bien, debido a dificultades de clasificación de las pertenencias, son muchos los internos que no habían podido acceder a su teléfono móvil o al cargador.

Se apreció una falta de información a las personas privadas de libertad, tanto en lo relativo a su situación jurídica, incluyendo la posibilidad de solicitar protección internacional, como en cuanto a las condiciones y el lugar en el que se encontraban.

Por último, con independencia de que las condiciones estructurales del centro visitado no planteen problemas para su utilización como centro provisional de internamiento de extranjeros, lo cierto es que las carencias detectadas no permiten considerar que los servicios sean «similares a los de los centros [de internamiento],

gozando los internos de los mismos derechos y garantías» (artículo 5.2 Reglamento CIE).

A fin de que se procediera a la subsanación urgente de las carencias detectadas se formularon a la **Dirección General de la Policía 10 sugerencias y 1 recordatorio de deberes legales,** cuyo contenido completo puede consultarse en línea en el enlace antes indicado. El escrito se remitió el 29 de noviembre y se obtuvo una primera respuesta el 5 de diciembre. Al objeto de comprobar algunas de las cuestiones referidas en ese escrito que hacían referencia a la subsanación de varias de las deficiencias detectadas se giró la segunda de las visitas a las que se ha hecho referencia al inicio de este apartado. Ya en 2018, se ha recibido una segunda respuesta de la Administración que está siendo objeto de estudio por parte del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en el momento de elaboración de este informe.

Del citado escrito se dio traslado inmediato, el día 29 de noviembre, tanto al ministerio fiscal como al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Archidona, en su condición de juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en el centro. El fiscal acusó recibo ya en los primeros días del mes de enero de 2018 y ha remitido escrito en el momento de elaboración del presente informe. Su contenido está siendo objeto de estudio por el MNP, de cuyo resultado se dará cuenta en su próximo informe anual (17024562).

Pocos días antes del cierre del centro se tuvo conocimiento del fallecimiento de un interno. Inmediatamente, se inició una actuación de oficio para conocer las circunstancias del fallecimiento. En el momento de elaboración del presente informe, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha informado de que el día 28 de diciembre de 2017 en el módulo III, después del almuerzo, una serie de internos se autolesionaron, mientras el resto increpaba a los funcionarios policiales. El altercado empeoró en el patio y fue finalmente resuelto por la intervención policial. El interno fallecido se encontraba entre los autores y cabecillas del incidente. Este fue trasladado a una celda aproximadamente a las 16 horas, siendo encontrado muerto con signos evidentes de ahorcamiento a las 9 de la mañana del día siguiente, una vez se iba a dar el desayuno a los internos. Se ha solicitado ampliación de información a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Del resultado de las actuaciones que se realicen por parte de esta institución se dará cuenta en el próximo informe anual (18000016).

4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

La inmediatez con la que se materializan algunas resoluciones de expulsión y devolución de ciudadanos extranjeros motivan constantes intervenciones por parte del Defensor del Pueblo. Se intenta ofrecer una respuesta rápida para evaluar de forma sumaria las

circunstancias personales y familiares actuales del interesado, a fin evitar daños de difícil o de imposible reparación. Se ha de dejar constancia en este punto de la agilidad con la que la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** a través de su sala de coordinación, responde a las solicitudes de información de esta institución.

Muestra de lo anterior se refleja en la actuación iniciada a petición de una letrada que había tenido conocimiento de que su representada estaba siendo trasladada desde el CIE de Algeciras (Cádiz) al aeropuerto de Madrid, para ser repatriada a la República Dominicana esa misma noche.

Se había solicitado la suspensión de la resolución ante el juzgado de lo contencioso administrativo, que aún no la había resuelto. La interesada tenía arraigo en España, donde residía desde hacía largos años y era madre de un hijo menor de edad, de nacionalidad dominicana y con residencia regular en nuestro país desde su nacimiento. El menor, de 6 años de edad, se encontraba plenamente integrado en la sociedad española y se encuentra escolarizado en un colegio público. Las circunstancias del caso dieron lugar a la paralización de la repatriación de la interesada con el fin de examinar los antecedentes expuestos y estudiar la posibilidad de acordar la suspensión definitiva hasta la resolución judicial (17011258).

En el marco de la asistencia letrada a los extranjeros en los procedimientos de ejecución de una orden de expulsión, una asociación expresó su desacuerdo con el procedimiento seguido por la autoridad de extranjería, que dio lugar a la ejecución de la expulsión de su representado, de nacionalidad colombiana, como consecuencia de una resolución dictada por la Delegación del Gobierno en Madrid.

Otra cuestión acerca de la que se reciben quejas frecuentes se refiere a los intentos de ejecución de expulsiones de personas extranjeras que tienen pendientes recursos contencioso-administrativos y cita para formalizar una solicitud de autorización de residencia temporal por arraigo.

El objeto de estas quejas se centra en la no valoración de las circunstancias de arraigo del interesado, que en la mayoría de los casos son muy diferentes a las que existían cuando se acordó su expulsión, y también en la falta de asistencia letrada que podría permitir solicitar la suspensión de la ejecución a través de un recurso contencioso-administrativo. Se está a la espera de recibir respuesta sobre estas cuestiones y se valorará la oportunidad de proponer una revisión de los protocolos de actuación relacionados con el derecho de asistencia letrada en sede policial de los ciudadanos extranjeros detenidos que van a ser expulsados, facilitando dicha asistencia cuando así se solicite y resulte necesario como expresión del derecho de tutela judicial efectiva (17011974).

Otro ejemplo de intervención del Defensor del Pueblo ante una situación de arraigo en nuestro país, lo constituye la queja de un letrado que expresaba su preocupación por la inminente expulsión de la que iba a ser objeto su representado, ciudadano argelino, interno en el CIE de Valencia y cónyuge de una ciudadana española con un hijo en común.

Las dificultades técnicas expresadas por dicho letrado para solicitar la revocación de la expulsión de su defendido, dieron lugar a que se formulase una **Sugerencia** ante la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que se valorase si existían motivos graves de orden público o seguridad pública, fundados exclusivamente en la conducta personal de quien fuera objeto de aquellas y que se tuvieran en cuenta, antes de adoptar una decisión en ese sentido, la duración de la residencia e integración social y cultural del interesado en España, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, y la importancia de los vínculos con su país de origen.

Se indicó que las circunstancias personales del interesado, acontecidas con posterioridad a la fecha en la que se dictó la resolución de expulsión, habían cambiado al verificarse que era cónyuge de ciudadana española, por lo que resultaba preciso revisar la resolución administrativa, siempre que no existieran razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública que lo impidieran, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.5 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero.

La aceptación de esta sugerencia ordenando la revocación de la resolución sancionadora, confirma la necesidad de revisar cuidadosamente las circunstancias personales actuales del extranjero que se pretende expulsar, a la vista del tiempo que transcurre entre la resolución que acuerda su expulsión y su ejecución (17009566).

4.8 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

Un año más se ha de insistir en la necesidad de seguir avanzando en la mejora de las medidas de coordinación, colaboración y cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para favorecer la prevención y la persecución del delito de trata de seres humanos.

Asimismo, se deben incluir en el Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA) no solo las resoluciones de concesión del período de restablecimiento y reflexión otorgado a las víctimas de trata de seres humanos, sino también el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión, con independencia de que sea o no aceptado.

Se continúa a la espera de recibir la respuesta de la **Fiscalía General del Estado** relativa a la **Recomendación** formulada por esta institución para que recuerde a los fiscales la necesidad de comprobar que la policía ha adjuntado a la solicitud de

internamiento del extranjero la ficha actualizada del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA) (16002509).

Se ha recibido información de la Secretaría de Estado de Seguridad, como continuación a los datos expuestos en el anterior informe anual sobre la puesta en marcha de la Instrucción 6/2016, sobre «Actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra la trata de seres humanos y la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a víctimas».

En la misma se pone de manifiesto que se han nombrado 53 interlocutores sociales territoriales (inspectores jefes e inspectores), así como sus respectivos suplentes para casos de vacante, ausencia o enfermedad. También se indica que a estos interlocutores se les ha encomendado la misión de recabar dentro de su ámbito provincial aquellos recursos existentes en la lucha contra la trata de seres humanos para su envío al interlocutor social nacional, que también ha sido nombrado y que ejerce de punto nacional de contacto, con la finalidad de incluir tales datos en las bases creadas al efecto.

También se realizarán contactos periódicos para trabajar de forma conjunta con las entidades especializadas en la lucha contra la trata de seres humanos. Estos nombramientos han sido comunicados a la Delegación del Gobierno de Violencia de Género, Delegación del Gobierno en Madrid, Fiscalía Especial para Asuntos de Extranjería y organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de trata y se han dado instrucciones para que los interlocutores comuniquen su nombramiento a estas entidades en cada ámbito territorial y formalicen los mecanismos de cooperación en el marco de lo establecido en la instrucción antes mencionada (16010672).

4.8.1 Dificultades para la identificación como víctimas de trata de seres humanos

Compareció una entidad que ejerce la defensa en el procedimiento penal de una ciudadana nigeriana, a la que se concedió el estatuto de refugiada mediante resolución de fecha 7 de febrero de 2017. La interesada fue condenada con anterioridad a su identificación como víctima de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la letrada había iniciado el procedimiento para la revisión de su condena, para lo cual resultaba esencial aportar pruebas documentales de su condición de víctima.

Con carácter previo a la personación de la letrada, la organización se había dirigido a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) exponiendo la situación de la interesada en detalle. La resolución por la que se acordó reconocer a la interesada la condición de refugiado y el derecho de asilo, no especificaba la causa de la concesión y solicitaba que se completara dicha resolución de tal modo que se explicara la razón por la cual se había considerado a la interesada merecedora de protección internacional. En atención a lo

expresado se formuló una **Sugerencia** a la **Dirección General de Política Interior** para que se diera traslado de la copia del expediente administrativo a la letrada a fin de que pudiera instar ante el Tribunal Supremo la revisión de su condena, por su condición de víctima de trata.

La sugerencia fue aceptada y, tras acceder al expediente se pudo comprobar que la interesada había obtenido el estatuto de refugiada debido a que se había reconocido su condición de víctima de trata de seres humanos con fines de explotación sexual (17003159).

En otro caso, que aún continúa en trámite, se detectó durante una visita al CIE de Madrid a una ciudadana nigeriana en la que se apreciaron indicios de trata de seres humanos. Su estado mental requería su puesta en libertad inmediata y su ingreso en un centro adecuado, petición a la que accedió la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Tras recibir las informaciones solicitadas se pudo verificar que la interesada había llegado a España de manera irregular, a través de la frontera de Melilla hacía siete años. Fue trasladada a la península e ingresada en un centro de acogida en Andalucía con su primer hijo, que le fue retirado por los servicios de protección de menores, al igual que los tres siguientes que nacieron todos en Andalucía, en las distintas localidades en las que fue residiendo durante estos años. Dos de sus hijos han sido ya adoptados y los otros dos se encuentran en situación de guarda, con fines de adopción.

La información recibida por los servicios de protección de menores refleja datos acerca de la vinculación de la madre con redes de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Sin embargo, de los datos facilitados por la policía tan solo se refleja una entrevista realizada en 2013 en la que no se apreciaron indicios de trata. Respecto a su estancia en el CIE se afirma que tan solo se evidenciaron problemas psiquiátricos, pero no indicios de trata. A juicio de esta institución, la descoordinación apreciada entre los servicios sociales comunitarios, los servicios especializados de protección de menores y la Policía Nacional ha dado como resultado una grave situación de desprotección de la interesada, cuyo paradero actual se desconoce y las consecuencias irreparables para sus cuatro hijos. No resulta comprensible que, con un historial de estas características y con múltiples intervenciones de distintas administraciones públicas, fuese ingresada en el CIE de Madrid en el año 2016 y que no existieran datos sobre su vinculación con redes de trata y sus dramáticas circunstancias personales, estando a punto de ser expulsada por mera estancia irregular a su país de origen. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16014204).

4.8.2 Menores de edad víctimas de trata de seres humanos

Un año más se ha de hacer referencia a las deficiencias detectadas para la efectiva identificación y protección de víctimas de trata de menores de edad. Según datos ofrecidos por la Fiscalía General del Estado, correspondientes al año 2016, fueron identificados 28 menores de edad como víctimas de trata con fines de explotación sexual. Se añadía que, en el momento de elaboración de la memoria estaban pendientes de reseñar un número superior de menores, aún indeterminado. Los casos detectados en los últimos años muestran la urgente necesidad de poner en marcha un mecanismo efectivo, así como la insuficiencia de las previsiones existentes en los dos protocolos generales en vigor (menores no acompañados y víctimas de trata).

A finales de octubre de 2017, la Dirección General de Servicios para la Infancia y la Familia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad remitió copia del borrador de Actuaciones para la Detección y Atención de Víctimas de Trata de Seres Humanos Menores de Edad, elaborado por el grupo de trabajo creado a través del Observatorio de la Infancia. Asimismo, se informó de la presentación para su estudio en el citado grupo de trabajo en la siguiente reunión. Esta institución celebra que finalmente se haya avanzado en este punto y confía en que el citado borrador vea finalmente la luz a lo largo del año 2018 (12027190).

Dicho borrador ha sido informado favorablemente por las fiscalías de Sala de Menores y de Extranjería y, entre otras cuestiones, establece la coordinación entre la policía, las ONG que colaboran en la acogida humanitaria, las entidades públicas de protección de menores y las secciones de menores de las fiscalías provinciales, estableciendo que toda la información disponible sobre la filiación de estos menores y los indicadores de riesgos que se hubieran detectado, tanto por la Policía como por las ONG que colaboran en la acogida humanitaria, deben ser remitidos a las secciones de menores de las fiscalías provinciales y a la entidad pública de protección de menores correspondiente. Para la correcta comunicación de posibles casos de trata en menores de edad y su derivación, se recomienda que las distintas instituciones o entidades designen a una figura o profesional de referencia, de modo que llegado el momento de la notificación de una posible situación de trata, esta se realice de manera coordinada, respondiendo siempre a las mismas pautas de actuación y desde un mismo interlocutor. La labor de dicho profesional consistirá en recibir, analizar y trasladar las sospechas sobre una posible víctima a alguna de las unidades competentes para su identificación, sopesando los riesgos y velando, en la medida de lo posible, por su seguridad. El profesional de referencia asumirá la responsabilidad de mantener la comunicación con el interlocutor social, que a su vez se encuentra coordinado con la entidad pública responsable de la protección del menor, y será la persona destinataria de la información relevante que se pueda remitir en relación con estas situaciones.

Igualmente, este profesional será la persona de referencia para resolver las dudas que puedan surgir en el ámbito de su institución y mantendrá actualizada la información. Asimismo, en estos casos de colaboración con organizaciones y entidades dedicadas a la asistencia a las víctimas de trata, la Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, recoge las pautas para una adecuada comunicación y coordinación ante la detección de una posible víctima, que será bidireccional garantizando que, en caso de estar en contacto con una organización especializada, se deberá producir la correspondiente comunicación con las autoridades.

Un ejemplo de la urgente necesidad de que esta nueva forma de actuación entre en vigor lo constituye el caso de una menor nigeriana que puso en conocimiento de esta institución el Defensor del Pueblo Andaluz. Tras las actuaciones realizadas se comprobó que la menor fue localizada en septiembre de 2015 en las costas de Almería e identificada como menor de edad, posible víctima de trata. La Fiscalía de Menores de Almería dictó decreto que establecía su minoría de edad y fue puesta a disposición de los servicios de protección andaluces. A pesar de lo anterior, el Registro MENA no refleja ninguna de las actuaciones posteriores adoptadas: ni su ingreso en un centro de protección, ni el cese de las medidas de protección acordado en febrero de 2016, al recibir un certificado de nacimiento en el que constaba su mayoría de edad, y su traslado a un centro para jóvenes ex tuteladas en exclusión.

Los servicios de protección de menores andaluces archivaron el procedimiento de desamparo en febrero de 2016, tras recibir una partida de nacimiento de una persona que afirmó ser su padre. A causa de la falta de constancia en el Registro MENA, en mayo de 2016 la joven volvió a ser identificada por la policía en Castellón como menor, siendo de nuevo internada en centros de protección de la Comunitat Valenciana. De igual modo, la Fiscalía de Menores de Castellón dictó decreto estableciendo su minoría de edad, sin conocer el anterior decreto dictado en Almería. La interesada permaneció a disposición de los servicios de protección valencianos hasta diciembre de 2016, fecha en que la Fiscalía de Castellón dictó nuevo decreto estableciendo su mayoría de edad. De lo informado, en el presente caso se acredita la descoordinación entre los servicios de protección y las diferentes unidades policiales en el seguimiento de la menor, pese a estar detectada como posible víctima de trata de seres humanos, lo que abunda en la necesidad de establecer un protocolo de actuación para estos casos, de acuerdo con la recomendación efectuada por esta institución en el año 2012 (16008632).

Se han concluido también las actuaciones iniciadas en 2015 con la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, en relación con la desaparición de una menor de edad camerunesa, que presentaba indicios de ser víctima de trata. El citado organismo comunicó que en la Comunidad de Madrid, siempre en coordinación con la Fiscalía de Menores y contando con su autorización expresa, cuando se detecta

por la policía o en vía judicial un posible caso de trata/explotación sexual que afecta a un menor, se recurre a pisos protegidos de mujeres adultas de entidades que trabajan la explotación sexual y la trata.

En estos pisos protegidos, el menor permanece el tiempo imprescindible para su cuidado y recuperación a nivel no solo físico sino sobre todo psicológico, si bien, en cuanto su situación lo permite, se intenta la normalización de la vida del menor y que se integre en un centro de protección con otros chicos y chicas de su edad, manteniendo el apoyo externo de entidades expertas en la materia, pero sin mantener su situación de víctima al excluirle de los recursos destinados a otros jóvenes.

Precisamente por esa razón, la Administración está especialmente sensibilizada con esta cuestión y está planificada la gestión de un recurso especializado para menores de edad que fueran o hubiesen sido objeto de trata y explotación sexual, que permita permanecer en el mismo con la atención global adecuada y dentro de la Red de Protección de Menores de la Comunidad de Madrid. Se ha publicado la Estrategia Madrileña contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual 2016-2021, cuyo objetivo 3 recoge las medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad (víctimas de trata con fines de explotación menores de edad, mujeres con discapacidad física y/o psíquica, problemas de salud mental, drogodependencia, mujeres con menores a cargo), estableciéndose entre estas medidas la creación de un centro de acogida para la atención a menores víctimas de trata. El Defensor del Pueblo confía en que la apertura de este centro se concrete durante el año 2018 y mejore la identificación y protección de los menores víctimas de trata en esa comunidad autónoma (15018645).

Continúa el seguimiento que se realiza a los menores de edad acompañados de adultos que dicen ser sus progenitores, que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español. La Fiscalía General del Estado, en su informe correspondiente a la gestión realizada durante el año 2016, que publicó en septiembre de 2017, señala que 107 bebés o niños de corta edad (45 niñas y 62 niños) fueron reseñados tras su llegada en pateras, acompañados de adultos. Se alertaba de que esa cifra suponía un repunte del 81,35 % (107), respecto al año 2015. La mayoría de estos menores procedían de Camerún (47), de Costa de Marfil (16) y de Nigeria (10).

En el momento de elaboración del presente informe, los datos correspondientes a 2017 estaban disponibles hasta el mes de septiembre de ese año. Según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, 79 menores de edad, acompañados por quienes decían ser sus progenitores, fueron interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español vía marítima.

Una herramienta fundamental para la efectiva protección de estos menores lo constituye el registro de sus datos a la llegada a la costa española y la posibilidad de que esos datos puedan ser consultados con posterioridad, en caso de desaparición. Por ese motivo, el Defensor del Pueblo inició en el año 2014 una actuación con la Secretaría de Estado de Seguridad para conocer las actuaciones practicadas, dirigidas a que la autoridad policial pueda compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata. En julio de 2017, el citado organismo informó de que se encontraba a la espera de que la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, de la Secretaría de Estado de Seguridad, iniciara con la empresa adjudicataria los trabajos de desarrollo para la incorporación de forma automática, en el futuro ASIS, del Sistema de Información Schengen. La Secretaría de Estado de Seguridad está realizando las gestiones necesarias para que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado puedan registrar de manera eficaz la desaparición de menores de edad, en situación de riesgo o desamparo, potenciales víctimas de trata. Esta institución confía en que durante 2018 se puedan ver avances en este asunto (14004503).

4.9 OFICINAS CONSULARES

4.9.1 Medios humanos y materiales de los órganos consulares

En relación con los medios humanos y materiales con los que cuentan los órganos consulares para ejercer las funciones que tienen encomendadas, se han dirigido a esta institución un número elevado de ciudadanos exponiendo la imposibilidad de obtener una cita previa en el **Consulado General de España en La Habana (Cuba)** para presentar solicitudes de visado, tanto en régimen general como comunitario.

Se iniciaron actuaciones con las autoridades consulares, que informaron de que existen una serie de direcciones de correo electrónico y de direcciones IP desde las que se llevan a cabo reservas masivas de citas. Se comunicó que se había informado de dicha cuestión a los usuarios en las redes sociales y en la página web del consulado. Asimismo, se estaba modificando el programa informático para identificar las direcciones desde las que se copan las citas y para impedir la cancelación por los usuarios de citas reservadas con datos ficticios y su sustitución por otros. Además, se comunicaba que se ha habilitado en la página web un sistema para atender a familiares de españoles, a fin de que pudiesen obtener visado en régimen comunitario en el plazo de tiempo más corto posible.

Continúan abiertas las actuaciones y se ha solicitado que se concreten los resultados de las actuaciones realizadas por el Consulado General de España en La

Habana para garantizar la disponibilidad de citas para solicitar visados, así como las alternativas para presentar solicitudes ofrecidas a familiares de ciudadanos de la Unión, a menores de edad y en otros casos urgentes debidamente acreditados, en caso de imposibilidad de conseguir cita (17002902 y relacionadas).

4.9.2 Visados en régimen comunitario

Se recibió la queja de un ciudadano español por las dificultades encontradas en la sección consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** para la obtención de un visado en régimen comunitario para su hijo recién nacido, tras la concesión de visado a su esposa. La interesada dio a luz durante la tramitación del expediente, por lo que solicitó un visado, pasaporte o título de viaje para que su hijo pudiese acompañarla. Se informó de que para la concesión visado y pasaporte español era requisito indispensable la inscripción del recién nacido en el Registro Civil Central y que dicho trámite podría demorarse más de un año.

Se iniciaron actuaciones ante la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios,** solicitando la expedición al menor de un visado para desplazarse al territorio nacional en compañía de su madre. Asimismo, se solicitó la agilización de los trámites necesarios, habida cuenta de la corta edad del solicitante y su interés superior, así como el ajustado plazo de tiempo con el que contaba la madre para viajar al territorio nacional tras obtener visado. Pocos días después se recibió respuesta indicando que ya se había concluido el procedimiento de inscripción de nacimiento del menor en el Registro Civil consular, tras lo que se documentó con un salvoconducto para que pudiese viajar a España en compañía de su madre. Se concluyeron las actuaciones dejando constancia aquí de la agilidad de la Administración para la resolución de este caso (17003516).

Se siguen recibiendo quejas por la denegación en el **Consulado General de España en Santo Domingo** de visados solicitados por familiares de ciudadanos de la Unión Europea, en la mayor parte de los casos por no considerar acreditada la dependencia económica de los solicitantes de sus familiares comunitarios (17001275, 17003690, 17007854, entre otras).

En una de las actuaciones iniciadas, se formuló una sugerencia para la concesión de los visados en régimen comunitarios solicitados por dos hijos de un matrimonio español, ya que en el expediente se acreditó el envío de remesas, que los solicitantes no contaban con ingresos propios, así como la condición de estudiante de uno de ellos. El órgano consular no accedió a la sugerencia efectuada, por lo que se concluyó la actuación con diferencia de criterio (16012783).

En otro caso, el citado consulado denegó el visado en régimen comunitario solicitado por la madre de una ciudadana española, al no considerar que viviese a su cargo. La ciudadana española sufría una discapacidad y contaba con dos hijos menores de edad a su cargo, circunstancia que se acreditó en el expediente de visado. Se inició actuación con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, solicitando la revisión del expediente de visado en régimen comunitario, evaluando las circunstancias humanitarias concurrentes así como el interés superior de los menores concernidos. Se concluyó la actuación, tras la concesión por el Consulado General de España en Santo Domingo del visado solicitado (16016957).

Se dirigió a esta institución un ciudadano español dando traslado de la imposibilidad de sus hijos de presentar solicitudes de visado ante la sección consular de la **Embajada de España en Bamako (Mali),** al considerar que suponían una reiteración de las solicitudes presentadas en el año 2015, que fueron denegadas. Las autoridades consulares informaron de que los visados solicitados, como hijos de ciudadano español, iban a ser nuevamente denegados, al no variar las circunstancias de la anterior resolución adoptada. De la información remitida, se desprendía que no se admitieron a trámite las solicitudes de visado, sin dictar una resolución expresa. Se concluyó la actuación recordando el deber legal que incumbe a los órganos consulares de dictar resolución expresa, en el plazo establecido legalmente, de cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (17010293).

4.9.3 Visados de residencia y trabajo

Se recibió una queja por la denegación por la sección consular de la **Embajada de España en Addis Abeba (Etiopía)** del visado de residencia y trabajo por cuenta ajena solicitado por la esposa de un ciudadano etíope, residente en España, al no quedar acreditado el motivo último de su viaje, ni el vínculo familiar con su esposo.

La resolución dictada ponía en duda el matrimonio de la interesada, haciendo constar que «aunque no es la finalidad de este informe, esta Sección Consular pone en entredicho la apariencia del matrimonio pudiendo tratarse de un matrimonio blanco o de conveniencia». Respecto a la residencia del marido, pese a tampoco tener relación con la solicitud, la encargada de la sección especificaba que salió de Etiopía en 1999 con un visado para visita familiar y se quedó ilegalmente en España, asimismo, se dudaba de la paternidad del esposo. La resolución recogía que la solicitante no presenta cuenta bancaria ni justificaba su capacidad económica, cuestiones que tampoco serían requisitos para la concesión del visado solicitado. Finalmente, se denegó un «visado de larga duración para trabajar por cuenta ajena», pese a que la autorización de residencia obtenida era «residencia temporal y trabajo por cuenta ajena inicial».

Se reiteró a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** la preocupación de esta institución por la doble valoración por parte de dos organismos de la Administración (delegaciones y subdelegaciones del gobierno y consulados) en los visados solicitados, tras la obtención de una autorización de residencia. Asimismo, se comunicó que la resolución dictada por la sección consular recogía afirmaciones que no guardaban relación con la tramitación del visado. Se formuló una sugerencia para la revocación de la resolución denegatoria y la concesión del visado, a la vista de la autorización de residencia en vigor con la que contaba la solicitante. La Administración no accedió a la concesión del visado, comunicando que el mismo se denegó en virtud del artículo 70.4 c) del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de extranjería. Asimismo, informó de la presentación de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por lo que se concluyó la actuación, al estar pendiente el asunto de resolución judicial (17004513).

El **Consulado General de España en Santo Domingo** denegó los visados de residencia y trabajo solicitados por dos ciudadanos, por incongruencias en la entrevista realizada al interesado, en uno de los casos, y por carecer de la titulación necesaria para realizar el trabajo, en el otro. En ambos casos, se insistió en la doble valoración realizada por distintos órganos de la Administración y se formularon sugerencias dirigidas a la concesión de los visados solicitados, al contar los interesados con autorizaciones de residencia en vigor. No se aceptaron los criterios de esta institución, por lo que se concluyeron las actuaciones haciendo constar la diferencia de criterio (16013102 y 16015390).

4.9.4 Visados de reagrupación familiar

Se dirigió a esta institución un ciudadano reclamando por la denegación por la sección consular de la **Embajada de España en Accra (Ghana)** del visado solicitado por su esposa, tras la obtención de la autorización de residencia por reagrupación familiar. El visado se denegó al tener dudas el órgano consular de la validez de algunos de los documentos presentados y de los verdaderos motivos del visado. Dichas dudas se concretaban en que el reagrupante solo viajó a Accra en 2016 para la boda, sin presentar billetes de avión ni sellos en el pasaporte de otros viajes, por lo que se consideró que no existía relación entre los contrayentes. Asimismo, la resolución dictada transcribía el artículo 64 del Código Civil, referido a actos ejecutados en fraude de ley.

Se iniciaron actuaciones ante la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** solicitando información sobre los motivos por los que las autoridades consulares en Accra entendieron que el matrimonio se realizó en

fraude de ley y sobre la entrevista realizada a la interesada. En la fecha de la elaboración del informe, se está a la espera de recibir dicha información (17022605).

Igualmente se iniciaron actuaciones con las autoridades consulares por la tramitación ante el **Consulado General de España en Casablanca (Marruecos)** de un visado de reagrupación familiar, tras la obtención de la pertinente autorización de residencia por sentencia judicial. En la contestación recibida se comunicaba que, pese a constar la resolución judicial adoptada, el interesado no la había presentado hasta fechas recientes la resolución de concesión de la residencia. Se amplió la actuación solicitando información sobre la concesión del visado solicitado, una vez constaba en el citado consulado la resolución judicial concediendo la autorización de residencia por reagrupación familiar y la resolución de la subdelegación del Gobierno que ejecutó la medida acordada (17021614).

Se solicitó información sobre la denegación de un visado de reagrupación familiar solicitado por la cónyuge de un residente legal ante la sección consular de la Embajada de España en Guinea Conakry. El citado órgano consular sí había estimado el visado solicitado para la hija del matrimonio, tras la realización de pruebas de ADN. En la contestación recibida, se comunicaba la denegación del visado, al no acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos para su obtención y por presentar documentos falsos y alegaciones inexactas.

Se ampliaron las actuaciones, haciendo constar que en el escrito recibido no se informaba de los requisitos que no acreditó la interesada para obtener el visado, toda vez que en la documentación que obra en poder de esta institución constaba su matrimonio con el reagrupante y la existencia de una hija en común. Tampoco se detallaban los documentos falsos presentados ni las alegaciones inexactas efectuadas, que motivaron la denegación del visado. Asimismo, se reiteró que la solicitante contaba con autorización de residencia por reagrupación familiar, que constaba su matrimonio y la existencia de una hija en común, así como la separación de su hija, que había viajado a España a residir con su padre, y el interés superior de la menor. Se está a la espera de recibir la información solicitada (17012328).

4.9.5 Motivación de las resoluciones denegatorias de visado

La sección consular de la **Embajada de España en Beirut (Líbano)** denegó los visados de estancia solicitados por los familiares de una ciudadana española, al no resultar fiable la información presentada para justificar el propósito y las condiciones de la estancia. Se iniciaron actuaciones con las autoridades consulares, ya que constaba que los solicitantes presentaron cartas de invitación y acreditaron su vínculo familiar con ciudadanos españoles, documentación que, de acuerdo con la normativa aplicable,

justificaría el propósito y las condiciones de la estancia prevista. En la contestación recibida se informó de la denegación de los visados al ser los solicitantes refugiados palestinos que no habían realizado viajes anteriores, sin arraigo en el Líbano y sin ingresos, por lo que no cumplían con los requisitos establecidos para obtener un visado Schengen.

Se comunicó a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios que el motivo de la denegación manifestado por la embajada no se corresponde con el reflejado en las resoluciones dictadas, por lo que los interesados desconocían las verdaderas razones de denegación de sus visados, viéndose impedidos de argumentar debidamente en los recursos interpuestos. Se formuló una **Sugerencia** para que la **Embajada de España en Beirut** revocase las resoluciones denegatorias de los visados, toda vez que la justificación del propósito y las condiciones de la estancia prevista habrían quedado debidamente acreditadas. En la fecha de elaboración del presente informe se está a la espera de que se comunique la aceptación, o no, de la misma (17009982).

Se inició una actuación con las autoridades consulares por la denegación por el **Consulado General de España en Tánger (Marruecos)** del visado solicitado por un ciudadano marroquí. La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó de que el órgano consular consideró que el interesado no justificó suficientemente los motivos de su solicitud de visado de estancia. Además, la esposa e hijos viajaron a España con visados de estancia y no regresaron, permaneciendo en España de forma irregular. Se comunicaba que las autoridades consulares francesas habían denegado los visados solicitados por el interesado en tres ocasiones.

Se amplió la actuación haciendo constar que el interesado había presentado la misma documentación acreditativa de su actividad comercial que en anteriores visados, que sí fueron concedidos, aportando además documentación de las propiedades con las que contaba. Asimismo, se dio traslado de que no se consideraba correcto responsabilizar al solicitante del incumplimiento del visado concedido a su esposa, impidiéndole obtener los visados que precisa para visitar a sus hijos y para ejercer su actividad comercial, ya que dicho incumplimiento se produjo sin su conocimiento y sin su aprobación. En lo referente a los visados tramitados ante las autoridades francesas, estas le informaron de que el motivo de la denegación era la inclusión por las autoridades españolas en una lista de «cooperación consular».

El Consulado General de España en Tánger se reiteró en la decisión de denegar la solicitud de visado del interesado, al entender la existencia de dudas razonables sobre su intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado. No obstante, comunicó que el interesado había sido retirado de la lista que se

elabora en el marco de la cooperación consular local. A la vista de la información remitida, se concluyó la actuación comunicando la diferencia de criterio con la actuación del citado órgano consular (16001430).

4.9.6 Legalización de documentación

Se iniciaron actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** por la demora de la sección consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán) en tramitar la legalización de la documentación presentada por una ciudadana pakistaní, que precisaba para solicitar una pensión de viudedad. Se comunicó que la embajada había legalizado la documentación presentada, debiéndose la dilación en la tramitación del expediente a la verificación del contenido de la misma, práctica que responde a la proliferación en el país de documentos formalmente auténticos, pero de contenido falso.

Asimismo, se señalaba que la citada sección consular abandonó dicha práctica de verificación en el año 2016, al ser la legalización un acto administrativo que otorga validez a un documento público extranjero, mediante la comprobación de la autenticidad de la firma de un documento y la calidad en la que ha actuado la autoridad firmante, sin entrar en su contenido ni en el ulterior valor que pueda dársele (15007212).

4.10 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.10.1 Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares

En pasados informes se dio cuenta de las actuaciones iniciadas por los requisitos exigidos a ciudadanos comunitarios y a sus familiares para la concesión de la tarjeta de residencia de larga duración. La Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicó que para su obtención era precisa la residencia de forma legal en el territorio nacional durante cinco años. A juicio de dicho organismo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es posible comprobar que no se han dejado de cumplir los requisitos exigidos en los artículos 7, 8 y 9 del Real Decreto 240/2007, tanto durante el período de residencia como en el momento de solicitar la autorización, si bien estas comprobaciones no son sistemáticas, limitándose a los casos en los que existan dudas sobre su cumplimiento.

En una nueva actuación iniciada sobre este asunto, esta institución entendió que, con el fin de asegurar que la comprobación no es sistemática, en los supuestos en los que existen dudas razonables sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas y se requiera su verificación, se debe trasladar al interesado una decisión motivada, de

conformidad con lo previsto en el artículo 35.1 a) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para la motivación, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, de los actos de trámite cuando se requiere al interesado la acreditación del cumplimiento de las condiciones previstas en el artículo 9 bis del Real Decreto 240/2007, para la obtención de la tarjeta de residencia permanente de familiar de la Unión Europea (17003964).

Se iniciaron actuaciones con la Subdelegación del Gobierno en Toledo por la denegación de la tarjeta de residencia solicitada por la cónyuge de un ciudadano español, con un elevado grado de minusvalía. Esta institución consideró que la interesada, cónyuge de español con matrimonio inscrito en el Registro Civil, sufría una discriminación directa, en su condición de persona con discapacidad, al no haberse previsto ajustes razonables en el procedimiento para la obtención de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión. Asimismo, sufrió discriminación indirecta ya que el contenido de la Orden PRE/1490/2012, que establece los requisitos para el ejercicio del derecho de residencia para los ciudadanos de la Unión y sus familiares, le ocasionó una desventaja por razón de su discapacidad. A la vista de lo anterior, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** dirigida a impartir instrucciones específicas que incluyan las pensiones no contributivas de invalidez como acreditación de recursos suficientes en la tramitación de tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, que fue aceptada.

Tras la aceptación de dicha recomendación, se formuló una **Sugerencia** a la **Subdelegación del Gobierno en Toledo** para la concesión de la Tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión a la interesada. Dicho organismo hubo de ser requerido hasta en tres ocasiones, antes de enviar la preceptiva respuesta al Defensor del Pueblo. Finalmente, casi dos años después, informó de la concesión de la residencia solicitada en cumplimiento de una resolución judicial, tras el recurso interpuesto por la interesada (16000826).

En otro caso similar, la Subdelegación del Gobierno en Toledo, tras ser requerida en dos ocasiones, contestó a esta institución desestimando la sugerencia formulada. En este caso era el ciudadano español, cónyuge de la solicitante de Tarjeta de familiar de comunitario, quien tenía reconocido un grado de discapacidad y era beneficiario de una renta activa de inserción. En su respuesta, el citado organismo afirma que la insuficiencia de medios económicos del ciudadano español impedía la concesión de la tarjeta solicitada. Esta institución no comparte la argumentación del citado organismo. Finalmente, el ciudadano se dirigió al Defensor del Pueblo agradeciendo las gestiones realizadas, ya que le había sido finalmente concedida la tarjeta de familiar comunitario (16006643).

La Subdelegación del Gobierno en Barcelona denegó la autorización de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea, solicitada por el ascendiente de la cónyuge de un ciudadano español, al considerar que no dependía económicamente de su familiar debido a la pensión que cobraba en su país. La cuantía de la pensión, 200 pesos cubanos al mes que equivalen a 7,1 euros, es una cuantía insuficiente para su sostenimiento. Se formuló una **Sugerencia** dirigida a la revocación de la resolución denegatoria y a que se dictase otra acordando la concesión de la tarjeta de residencia solicitada. Dicha resolución no fue aceptada, al entender ajustada a derecho la denegación por no haber quedado acreditada suficientemente que la interesada se encontrase a cargo de su familiar. Se concluyó, dejando constancia de la diferencia de criterio de esta institución con esta argumentación de la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** (16009380).

Se inició una actuación con la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas por la denegación de la renovación de la autorización de residencia solicitada por una menor de edad que, tras ser reagrupada por su madre, había quedado huérfana pasando a depender de su abuela, ciudadana española. Intentó solicitar Tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, si bien la Oficina de Extranjería no admitió la presentación, indicando que debía solicitar una autorización de residencia temporal no lucrativa, que se denegó al no acreditar los requisitos exigidos.

Se formuló una Sugerencia solicitando la concesión de residencia a la menor, que ha sido estimada, tras la consulta elevada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Este organismo consideró que el parentesco de la ciudadana española con la menor y su condición de representante legal atribuida por el Gobierno de Canarias, le permitían solicitar y obtener una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, como familia extensa, a través del nuevo artículo 2.bis) del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, todo ello tomando en consideración las razones humanitarias presentes en el caso y el interés superior de la menor solicitante (16012625).

En relación con la extinción de las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a hijos de cónyuges de ciudadanos españoles, al constar el divorcio de los padres, se solicitó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración información sobre la posibilidad de que estos menores mantuviesen las tarjetas de familiar de ciudadano de la Unión en estos supuestos. Dicho organismo informó de que el artículo 9.4 del Real Decreto 240/2007, relativo al mantenimiento en ciertos supuestos del derecho de residencia de los familiares del ciudadano de la Unión, dispone que se conservará el derecho de residencia cuando se constate el transcurso de al menos tres años del matrimonio o situación de pareja registrada hasta el inicio del procedimiento

judicial de nulidad del matrimonio o divorcio, y al menos uno de los años haya residido en España. Por su parte, el Criterio de gestión 1/2012 de la Subdirección General de Inmigración sobre permanencia de familiares extracomunitarios en dicho régimen, dispone que los ascendientes y los descendientes directos del familiar extracomunitario no mantienen el derecho de residencia.

Un año más, la Secretaría General de Inmigración y Emigración vuelve a referirse a la elaboración de un estudio sobre la regulación existente en otros Estados miembros de la residencia de los familiares extranjeros de sus nacionales. La demora en la toma de decisiones sobre estas situaciones afecta a numerosos familiares extranjeros de españoles, residentes en España, por lo que, a juicio de esta institución, debiera abordarse sin más demora (14011467).

La Delegación del Gobierno en Madrid denegó la Tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión a una pareja de hecho, al estar el ciudadano de la Unión trabajando en otra provincia, por lo que entendió que el solicitante no le acompañaba ni se reunía con él.

El Real Decreto 240/2007, dispone la aplicación del régimen comunitario a la pareja de ciudadano comunitario con la que mantenga una unión análoga a la conyugal, inscrita en un registro público, siempre que no se haya cancelado dicha inscripción. De acuerdo con lo anterior, esta institución consideró que, en tanto persista la inscripción en un registro público de parejas, debe reconocerse al miembro de la pareja no comunitaria la condición de beneficiario del régimen comunitario, resultando intrascendente que la pareja se encuentre separada por motivos laborales varios días a la semana, como ocurre en el presente caso.

Por lo anterior, se formuló una Sugerencia para la revocación de la denegación de la residencia de familiar de ciudadano de la Unión solicitada y su concesión, salvo la existencia de razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Dicha sugerencia no fue estimada, al manifestar la delegación que la Subdirección General de Inmigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social mantenía que la inscripción como pareja de hecho crea la presunción de convivencia análoga al matrimonio, pero no constituye un estado civil, por lo que para ser válida es preciso que los interesados mantengan una relación análoga a la conyugal, vivan juntos y compartan obligaciones domésticas.

A la vista de lo anterior, se elevó la citada resolución a la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Dicho organismo, al igual que esta institución, entendió que en el presente caso la delegación realizó una interpretación rigurosa, pues la convivencia durante los días no laborables, estando separados el resto de la semana por motivos laborales, no supondría incumplimiento del requisito de reunirse en España con el ciudadano comunitario, por lo que, salvo la existencia de circunstancias fraudulentas o

razones de orden público, seguridad pública o de salud pública, debería atenderse la sugerencia realizada por esta institución. De acuerdo con lo informado, se reiteró la **Sugerencia** a la **Delegación del Gobierno en Madrid,** que comunicó su aceptación y la expedición de la Tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión solicitada (16010061).

4.10.2 Régimen general de extranjería

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se han recibido nuevas quejas de progenitores extranjeros de menores españoles por las dificultades encontradas para la obtención de una nueva autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo familiar, una vez caducada la autorización con la que contaban. Se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** solicitando la concesión de autorizaciones de residencia por arraigo familiar a las personas que, a la caducidad de las tarjetas obtenidas por esa vía, no reuniesen los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y trabajo, señalando que debía primar el interés superior del menor español. Dicho organismo aceptó la recomendación y anunció en enero de 2015 la elaboración de una instrucción. Posteriormente comunicó que la demora en su elaboración se debía a la complejidad del asunto y a la existencia de otros departamentos ministeriales competentes en la materia. Asimismo, se comunicaba que la alternativa para que dichos ciudadanos accedan a una nueva autorización es la valoración del esfuerzo de integración, acreditado mediante un informe positivo de la comunidad autónoma.

No obstante, se ha comprobado que se continúan denegando o inadmitiendo estas solicitudes, incluso en caso de aportar dicho informe, por lo que se solicitó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la emisión con carácter de urgencia de la citada instrucción con el fin de aclarar los criterios para obtener autorización de residencia por arraigo familiar. Sin embargo, dicho organismo no comparte la necesidad de la elaboración de dicha instrucción, ya que son contadas las ocasiones en las que las unidades gestoras han consultado la posibilidad de prorrogar las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo familiar. En estas ocasiones, se informa a las oficinas de extranjería de la opción de ponderar al efecto el informe de integración de la comunidad autónoma, como elemento determinante para la renovación de la autorización, adoptando una interpretación flexible de la normativa y valorando las circunstancias de cada caso para evitar, en la medida de lo posible, que progenitores de menores españoles caigan en situación administrativa irregular.

Se ha concluido la actuación, manifestando la disconformidad de esta institución con la información remitida y haciendo constar que la alternativa de ponderar el esfuerzo

de integración ya se barajó con anterioridad. Las quejas recibidas muestran que las solicitudes se deniegan, o se inadmiten a trámite por considerar que reiteran una petición anterior. Asimismo, se ha reiterado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la necesidad de dictar una instrucción, evitando la irregularidad sobrevenida de los progenitores de menores españoles (12276555 y relacionadas).

Sobre este mismo asunto, se han iniciado distintas actuaciones con la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas que continúan en trámite a la fecha de elaboración del presente informe (16013975, 17015714 y 17017020).

Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar

Un año más, se ha vuelto a solicitar a la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas la revisión de expedientes por los que se deniega la autorización de residencia por reagrupación familiar para menores de edad. Las resoluciones dictadas motivan la denegación en la no acreditación de la disposición de medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, sin contemplar la minoración de las cuantías necesarias para la concesión de la residencia, en consideración a las circunstancias concurrentes en el caso y al interés superior de los menores afectados. Se está a la espera de recibir la oportuna contestación (16012021).

También en relación con la minoración de los requisitos económicos exigidos en la reagrupación familiar de menores de edad, se han iniciado otras actuaciones con la Delegación del Gobierno en el Principado de Asturias y con la Subdelegación del Gobierno en Alicante (16013393, 17016822 y otras).

Autorizaciones de residencia de larga duración

La Subdelegación del Gobierno en Jaén resolvió la extinción de la residencia de larga duración de un ciudadano, a consecuencia de la orden de expulsión del territorio nacional que pesaba sobre él. El interesado obtuvo una sentencia judicial en la que se acordaba anular la citada expulsión, por lo que solicitó la revocación de la resolución que extinguió su residencia. Dicha solicitud fue desestimada al entender que la misma era firme al haberse dictado conforme a lo dispuesto en el artículo 57.4 de la Ley de extranjería.

El artículo 49 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que la nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero. Por este motivo, esta institución entendió *sensu contrario*, que siendo firme el acto administrativo, procedía su revisión y la declaración de la

nulidad de los sucesivos actos que sí dependan de otros anteriores. Se formuló una **Sugerencia** a la subdelegación dirigida a anular y dejar sin efecto la resolución de extinción de la autorización de residencia del interesado, al haberse revocado por sentencia judicial la orden de expulsión que originó su situación irregular. Se concluyó la actuación al comunicar la **Subdelegación del Gobierno en Jaén** que, revisadas las actuaciones por la Subdirección General de Inmigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, dicho organismo dictó instrucciones para la revocación de la resolución que extinguió la autorización de residencia del interesado (16009409).

Autorizaciones de residencia para inversores

Se recibió la queja de un ciudadano por la denegación de su autorización de residencia para inversores. La denegación se basaba en que la adquisición del bien inmueble en España, que motivaba la solicitud, se había realizado por varias personas físicas que no formaban una sociedad, al no contemplar la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, la posibilidad de compra conjunta. El interesado manifestaba que, si bien la normativa citada no contempla dicha cuestión, tampoco la prohíbe y que el titular de la otra mitad indivisa del inmueble, sí obtuvo autorización de residencia.

Se solicitó información a la Secretaría General de Inmigración y Emigración sobre los motivos para establecer en este procedimiento unos criterios de exclusión que la norma no contempla expresamente. Asimismo, se solicitó que, en caso de concesión en otras ocasiones de autorización de residencia a inversores que han adquirido la mitad indivisa de un inmueble, se comunicasen las razones del cambio de criterio.

El citado organismo informó de que la adquisición *pro indiviso* por varios inversores supone que ninguno de ellos puede disponer por sí mismo de la inversión, por lo que la ley prevé expresamente un régimen diferenciado cuando la adquisición se realiza mediante persona jurídica. Por lo anterior, entiende que cuando varias personas físicas que no forman una sociedad adquieren un inmueble, este caso no se incluye en el ámbito de aplicación de dicha ley, que no contempla esa posibilidad, como sí hace con otros supuestos. Asimismo, indicaba que la norma se ha aplicado en ese sentido desde su entrada en vigor, pero en los casos en los que un consulado ha concedido visado de inversor, para no ir en contra de un acto dictado por la propia Administración, se concede la autorización de residencia solicitada, si bien estos casos son excepcionales.

Se concluyó la actuación tras comunicar que tras revisar la normativa aplicable al caso, así como las peculiaridades en la tramitación del expediente, se consideró su excepcionalidad, al haberse concedido al hijo del solicitante una autorización de residencia inicial como inversor, por ser titular de visado, por lo que se concedió la autorización al cotitular del inmueble (16017379).

También en relación con los requisitos exigidos en la tramitación de autorizaciones de residencia para inversores por adquisición de inmuebles, se dirigió a esta institución una letrada mostrando su desacuerdo con los documentos solicitados por la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos, al considerar que, además de innecesarios, en algunos casos son de imposible cumplimiento. Se ponía como ejemplo el caso de un ciudadano chino, a quien se requirió aportar documento público que acredite régimen económico de su matrimonio. Asimismo, reclamaba por el funcionamiento del servicio de atención y de respuesta de la citada unidad.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración informó de que el supuesto de inversión que da lugar a la concesión en los casos citados, es el recogido en el artículo 66.3 segundo párrafo de la Ley 14/2013, que especifica que si la inversión se lleva a cabo por un matrimonio en régimen de gananciales o análogo y la cuantía no asciende, al menos, al doble de los umbrales previstos en el artículo 63.2 a) y b) se considerará efectuada por uno de los cónyuges, pudiendo el otro solicitar autorización de residencia como familiar. En la documentación aportada por el ciudadano chino se indicaba que su régimen económico matrimonial era el de comunidad de bienes, que no existe en nuestro Código Civil, sin que la documentación aportada acreditara que fuera análogo al de bienes gananciales español, por lo que se requirió un documento público que aclarase el régimen económico matrimonial del solicitante. Se ha revisado la normativa aplicable, así como las peculiaridades del régimen económico matrimonial chino y en la actualidad no requiere este tipo de documentos.

En lo referente al funcionamiento de la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos, se trasladó que el importante volumen de solicitudes tramitadas ha podido resentir los estándares de calidad en la atención telefónica, presencial y por correo electrónico, si bien se ha procurado que esta falta de respuesta a los interesados sea puntual, resolviéndose lo antes posible (17009200).

4.11 ASILO

Durante el año 2017 se han recibido numerosas quejas por deficiencias en el acceso al procedimiento de asilo, en la gestión y tramitación de las solicitudes, así como en el sistema de acogida a solicitantes de asilo y refugiados.

Se han reiterado varias recomendaciones vinculadas al estudio monográfico *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida,* elaborado por esta institución y presentado en el año 2016. A continuación se reflejan algunas de las actuaciones seguidas respecto de dichas recomendaciones.

La propuesta formulada de constitución de una comisión mixta para la modificación de la normativa en materia de asilo ha sido aceptada por el Ministerio de

Asuntos Exteriores y Cooperación y rechazada por el Ministerio del Interior. Dicha propuesta se había realizado porque ambos departamentos no compartían el mismo criterio respecto a cuál de ellos era competente para dar cumplimiento a las recomendaciones que previamente había formulado esta institución. Una de dichas recomendaciones tenía como finalidad que los potenciales solicitantes de asilo pudieran presentar sus demandas en nuestras representaciones en el exterior o, alternativamente, que se les emitiera un visado humanitario. La otra buscaba la agilización de la extensión familiar del asilo cuando los familiares del refugiado se encuentran en situaciones de riesgo.

Estas recomendaciones se formularon al constatar que la gestión de la extensión familiar padece largas demoras, en parte debido a que los expedientes de extensión familiar se tratan en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) que se reúne una sola vez al mes. Por ello, esta institución solicitó información sobre si se había evaluado la posibilidad de convocar reuniones de la CIAR de manera extraordinaria para agilizar las solicitudes de extensión y reagrupación familiar, especialmente en aquellos casos en los que concurran situaciones de riesgo para las familias. La Administración ha comunicado que se siguen manteniendo reuniones mensuales, aun cuando el notable incremento de solicitudes de protección internacional motivó que los expedientes analizados por la CIAR en cada una de dichas reuniones fuera más alto cada año. Según los últimos datos ofrecidos, en noviembre de 2017 se elevaron a la reunión de este organismo 1.589 expedientes.

El asunto que dio lugar a plantear esta cuestión fue la queja de dos menores de edad de nacionalidad siria que se vieron obligadas a cruzar el mar en una frágil embarcación para llegar a Europa, ante el riesgo que suponía continuar en su domicilio a la espera de que se resolviera la solicitud de extensión familiar. Por lo expuesto, a juicio de esta institución, la solución ofrecida por la Administración de tramitar más expedientes en las reuniones mensuales de la CIAR no resuelve problemas que exigen una tramitación urgente.

Se ha recomendado que se convoque a la CIAR de manera urgente y extraordinaria siempre que se detecten situaciones de alto riesgo o peligro para las vidas de familiares de refugiados, remitiendo, en su caso, la documentación vía telemática entre los miembros de la comisión. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha manifestado que se estaba evaluando la posibilidad de modificar el funcionamiento de la CIAR dado el alto número de expedientes que trata en cada reunión. Esta institución ha reiterado el contenido de la recomendación y ha aclarado que la misma no se refería tanto al número de veces que se reúne la comisión sino a la posibilidad de convocar reuniones extraordinarias en los casos expuestos (15013645).

Un año más, se ha de hacer referencia a la falta de aprobación de un Reglamento de la Ley de Asilo, pese a que la ley data del año 2009 y el plazo previsto en la misma para su desarrollo reglamentario fue de seis meses. El Ministerio del Interior, en octubre del año 2016, manifestó que solo faltaba el dictamen del Consejo de Estado.

Se ha de reiterar que, con ocasión de las quejas recibidas, es frecuente que la Administración alegue que no resuelve determinados asuntos por no existir desarrollo reglamentario. Como ejemplo de lo anterior, se justificó la demora en resolver un expediente de reagrupación familiar de un refugiado, iniciado en el año 2013, alegando que actualmente no existe un reglamento sobre la materia, por lo que el procedimiento de reagrupación familiar en el supuesto de un matrimonio mixto en el que una de las personas tiene el derecho de asilo o la protección subsidiaria no se encuentra regulado. Por este motivo el expediente está pendiente de resolver, con el evidente perjuicio para el ciudadano en una cuestión que afecta a su vida familiar.

Similar problema se produce cuando se solicita la extensión familiar para el cónyuge de un refugiado y el matrimonio se ha celebrado con posterioridad a la concesión de la protección internacional. En el informe anual correspondiente al año 2014 ya se explicaba la enorme demora que padecían las peticiones de extensión familiar de refugiados para reunirse con sus cónyuges. La Administración había paralizado las resoluciones. La tramitación de estas quejas ha tenido una duración de cuatro años y ya en el año 2017, se ha comunicado que se había resuelto el caso que quedaba pendiente. La Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicaba a esta institución que el Reglamento de la Ley de Asilo podría incluir una modificación del Reglamento de la Ley de extranjería que regulara la autorización de residencia por reagrupación familiar de beneficiarios de protección internacional. Tal inclusión supondría la transposición de los preceptos contenidos en el artículo 12 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de reagrupación familiar. La falta de aprobación del Reglamento está provocando grandes problemas en la reunificación familiar de los refugiados en estos casos (13026146).

El 20 de abril de 2017, se comunicó la aceptación de la recomendación para la renovación del sistema informático de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), para mejorar la gestión y publicación de las estadísticas sobre protección internacional. Sin embargo, al cierre del presente informe no se ha podido apreciar mejora alguna en este punto. La disponibilidad de las estadísticas y su fiabilidad es una exigencia de la transparencia del sistema y tiene efectos directos en la gestión de la acogida, dado que facilita la adopción de medidas sobre la base de datos reales y actualizados. Resulta difícil de comprender los motivos por los que no se han solicitado fondos europeos para la mejora urgente de un sistema que ha quedado absolutamente desfasado e incapaz de gestionar el volumen de solicitudes actual.

El presente informe se elabora durante el mes de enero de 2018. En esa fecha, los datos disponibles del Ministerio del Interior respecto al asilo en España, se refieren al año 2016 (que finalizó con 16.544 nuevas solicitudes formalizadas). Con motivo de una queja recibida sobre acceso al procedimiento de asilo, de la que se dará cuenta en el siguiente apartado, la Secretaría General de Inmigración y Emigración informó de que los datos provisionales de solicitudes de protección internacional en 2017 ascienden a 40.253.

Por lo que se refiere a las notificaciones de las resoluciones de protección internacional esta institución reitera la necesidad de agilizar las mismas. En el caso de un refugiado que necesitaba ayuda debido a que sufría discapacidad y tenía que ser intervenido quirúrgicamente, no se había resuelto su expediente de extensión familiar a pesar de haberse iniciado en el año 2013, por lo que se formuló una sugerencia para agilizar el expediente, que fue aceptada. Sin embargo, transcurrieron cuatro meses desde que se aprobó el expediente en la CIAR hasta la notificación de la resolución.

La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha comunicado la aceptación de la recomendación formulada a dicho departamento para que se clarifique la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la legislación de extranjería. No obstante, se tuvo conocimiento de que se había exigido a un solicitante de asilo renunciar a su solicitud si quería que le tramitasen una autorización de residencia por arraigo. Desde esta institución se ha solicitado que, en cumplimiento de la recomendación mencionada, se dicte una instrucción que declare de forma expresa la compatibilidad de ambos procedimientos y evite interpretaciones fuera del marco legal vigente. También se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** en el mismo sentido. En el momento de redactar el presente informe no se había recibido respuesta de ninguno de los órganos mencionados (16008388, 16008392, 16017039 y otras).

4.11.1 Acceso al procedimiento

Se han recibido quejas relativas a demoras para la formalización de la solicitud de protección internacional en Asturias, Barcelona y Madrid de hasta tres meses. En el primer caso, el resultado de la investigación puso de manifiesto que estaban directamente relacionadas con la falta de personal asignado para este fin, si bien se comunicó que la demora era puntual y se habían puesto en marcha medidas para hacer frente a las solicitudes pendientes (16015867).

En la Comisaría Provincial de Tarragona se obliga a los solicitantes a acudir a las dependencias una vez para obtener cita y otra para formalizar la solicitud. El funcionario que atiende a los solicitantes en la primera cita valora si procede o no otorgar cita para

que el interesado formalice su petición tras interrogar a los demandantes sobre las razones de su huida del país y otras cuestiones. La investigación sobre estas prácticas todavía no ha finalizado (17007634).

Las demoras en la iniciación del procedimiento provocan graves perjuicios a los solicitantes de asilo dado que tienen serias dificultades para acceder a los dispositivos de acogida hasta que acrediten que han formalizado la solicitud y la mayoría carece de recursos, por lo que quedan en situación de calle durante meses.

A un solicitante que había acudido a la Unidad Social de la OAR, en Madrid, le indicaron que no le podían dar alojamiento hasta que no formalizara su solicitud, a pesar de que la cita que le habían asignado para ello era para dos meses después y carecía de recursos. La persona que atendió al solicitante, anotó en la solicitud de ayuda de forma manuscrita que desde esta Oficina de Asilo no se puede dar alojamiento hasta que no formalice la persona la petición de asilo. Es la nueva normativa del ministerio. De manera urgente y, a la vista de que no dejaban de recibirse quejas por la misma cuestión, se solicitó en el mes de julio de 2017 información urgente a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a la vista de la situación en la que se encontraban un número creciente de personas con necesidades de protección internacional, en situación de calle.

Ya en enero de 2018, se ha recibido la información solicitada. La Secretaría General de Inmigración y Emigración se refiere en primer lugar al número de solicitudes presentadas entre los años 2015 y 2016 (31.161 solicitudes) y al esfuerzo realizado por España para ejecutar los compromisos adquiridos a nivel europeo en materia de reubicación y reasentamiento.

Se reconoce que estas cifras han tenido impacto en el Sistema Nacional de Acogida e Integración para solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional en España. Entre las medidas adoptadas, se incide en el aumento de la dotación presupuestaria que, a juicio de ese organismo, ha permitido un redimensionamiento exponencial del Sistema Nacional. Finaliza comunicando que los esfuerzos no evitan que, en determinados momentos, deba priorizarse a los colectivos de mayor vulnerabilidad, dentro del grupo de personas que no han formalizado su solicitud de asilo. A la vista de lo anterior, esta institución ha de mostrar su preocupación por el reconocimiento realizado por la Administración de que, en determinados momentos, no tiene capacidad para atender a las personas que, con necesidades de protección internacional, no pueden formalizar sus solicitudes porque el sistema no tiene capacidad para procesar sus solicitudes en un plazo razonable.

El Defensor del Pueblo considera que no se han justificado de manera suficiente los motivos por los que, a la vista del crecimiento exponencial de las solicitudes y la

reconocida carencia de medios materiales y personales para la acogida, no se han solicitado a la Unión Europea fondos del Instrumento de Ayuda de Emergencia para financiar la concesión de ayuda humanitaria, que desde 2016 están disponibles para ser utilizados en el territorio de la Unión Europea. A esta institución le preocupa también la falta de planificación para el aseguramiento del personal de refuerzo para la tramitación y resolución de expedientes en la OAR, cuya contratación temporal finaliza en 2018. Por este motivo continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (17012943).

Se recibieron también quejas en el mismo sentido respecto a la demora que sufren las citas para solicitar protección internacional en la Subdelegación del Gobierno en Barcelona. Se solicitó información, a la vista de que se había dejado fuera del sistema de acogida a solicitantes de protección internacional, que estaban pendientes de formalizar su solicitud. En enero de 2018 se ha recibido la respuesta del citado organismo comunicando que durante 2015 y hasta mediados del 2016 se consiguió realizar la entrevista en el plazo de un mes desde que los interesados comunicaban su intención de solicitar protección internacional.

A partir de esa fecha, el aumento de las solicitudes presentadas coincidió con un descenso del personal disponible, tanto en la Oficina de Extranjería como en la Brigada Provincial de Extranjería. En enero de 2018 se encontraban ya reservadas 1.242 citas, la última de las cuales para el 14 de junio de 2018. A estas citas hay que añadir ocho citas semanales que se reservan para las entidades y que son atendidas por personal de la Oficina de Extranjería (cuatro reservadas para el Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados (SAIER) del Ayuntamiento de Barcelona; dos para Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y dos para la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM)). Se comunica que un problema importante es el elevado número de ciudadanos que no comparecen a las entrevistas, a pesar de que con una semana de antelación se contacta telefónicamente con ellos para asegurar su asistencia. Con el fin de optimizar las plazas que quedan libres debido a las incomparecencias, se ha arbitrado un sistema por parte de los servicios policiales para que puedan ser ocupadas por ciudadanos sin cita previa, una vez que los que sí que la tienen han formalizado su solicitud.

El personal de la Oficina de Extranjería encargado de realizar las entrevistas a los solicitantes de protección internacional que en 2015 era de cuatro funcionarios, desde 2016 ha quedado reducido a dos y está prevista la pronta reincorporación de un tercero. Los funcionarios de policía que realizan esta misma tarea son ocho. Deben descontarse, en ambos casos, las ausencias de los mismos como consecuencia del disfrute de vacaciones, permisos y licencias.

En el momento en que un ciudadano se persona en la Oficina de Extranjería comunicando su intención de solicitar la protección internacional, se le facilita un resguardo con los datos de la cita, así como información sobre las entidades que pueden facilitarle asistencia de tipo social o jurídico en un idioma que le sea comprensible. Según se afirma, el acceso a las ayudas sociales por parte de los solicitantes de asilo solo requiere presentar ante la organización o la ONG prestataria del servicio la confirmación de la cita adjudicada, documento que se expide de forma inmediata, tras la comparecencia personal del solicitante en la Oficina de Extranjería. Se ha dado traslado a la entidad que formuló la queja de la información transcrita al objeto de conocer su parecer sobre la misma y valorar si se continúan las actuaciones o se concluyen (17021744).

Otra cuestión que ha motivado quejas durante 2017 se refiere al procedimiento para la solicitud y tramitación de solicitudes de protección internacional en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. El rechazo en frontera de dos solicitantes de asilo saharauis, a los que no se les permitió formalizar su solicitud y fueron retornados, fue justificado por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras alegando la actitud inadecuada de los interesados que, al parecer, profirieron insultos al intérprete y faltaron al respeto a algún funcionario. Esta institución manifestó que, aunque el solicitante debe colaborar y cooperar con las autoridades españolas en el procedimiento, puede ocurrir que haya atravesado situaciones personales muy difíciles que condicionen su comportamiento. Es necesario que el personal que atiende a los solicitantes y realiza las entrevistas tenga un alto nivel de formación y valore si, dado el estado de los solicitantes, por bloqueo mental, llanto o agresividad, resulta conveniente aplazar la entrevista. Se recordó a la Administración su deber legal de cumplir con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que reconoce el derecho de los nacionales no comunitarios y de los apátridas presentes en territorio español a solicitar protección internacional (17015865).

Tras la recepción de una queja que afectaba a un interno en el CIE de Valencia, en la que denunciaba que no se le permitía solicitar asilo porque ya lo había pedido diez años antes, se formuló **Sugerencia** a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que se le facilitase el acceso al procedimiento de asilo. La sugerencia fue aceptada y se tramitó de manera inmediata la solicitud (17009573).

En otro caso, la actuación de la Administración impidió que un tripulante de un barco que se encontraba fondeado en el puerto de Cartagena (Murcia) tuviera acceso al procedimiento de asilo. Una organización de Murcia alertó a esta institución de que el interesado, de nacionalidad siria, quería pedir asilo lo que se constató por la existencia de un documento escrito a mano por el propio interesado. Ningún funcionario de capitanía se acercó al barco y la OAR tampoco adoptó ningún medida pese a tener

noticia de la voluntad del ciudadano sirio. La Dirección General de Política Interior manifestó que la responsabilidad correspondía a las autoridades del puerto de Cartagena al ser un puesto fronterizo. También comunicó que las autoridades portuarias habían recabado información de la OAR sobre la manera en la que deberían proceder en caso de recibir efectivamente una solicitud de protección internacional. No obstante, el barco zarpó sin que al interesado se le diera acceso al procedimiento. Las actuaciones aún no han concluido (16013000).

El acceso al procedimiento de personas que dicen ser menores de edad ha motivado numerosas intervenciones de esta institución. En la mayoría de los casos se les facilita el acceso al procedimiento como adultos. En muchos casos explican que entregaron sus fotografías a alguien para la expedición de un documento de viaje como mayores de edad y pagaron por ello. La actuación habitual de los agentes del control de fronteras es dar traslado a la fiscalía cuando algún viajero afirma que es menor de edad y, ante el silencio de dicho órgano, la policía adopta la decisión de iniciar el protocolo de actuación previsto para los solicitantes adultos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha manifestado que, en estos casos y hasta que se demuestre por medios fehacientes lo contrario, el solicitante debe ser tratado como menor de edad, y su solicitud valorada con las cautelas recogidas en el artículo 47 de la Ley 12/2009 y el artículo 7 de la Directiva 2013/32/UE.

El enfoque a aplicar en las solicitudes de protección internacional presentadas por los menores es absolutamente distinto al de los adultos y para determinar la situación del menor es necesario escucharle utilizando la metodología adecuada para ello. La valoración deberá tener en cuenta no solo sus manifestaciones, sino también sus expresiones no verbales y su madurez. Además, la experiencia permite afirmar que para poder acceder a territorio nacional vía aérea, los menores extranjeros no acompañados utilizan pasaportes de personas adultas o hacen desaparecer sus documentos a la llegada para evitar la denegación de entrada.

Las anteriores cuestiones y algunas otras fueron trasladadas a la fiscalía y se recomendó que se impartieran instrucciones para aplicar la presunción de minoría de edad en las solicitudes de protección internacional en aeropuertos, cuando su edad fuese dudosa y que dicha presunción se tuviera en cuenta en las entrevistas de asilo que se realicen en el aeropuerto, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (17008492 y 17013450).

El Defensor del Pueblo también intervino para que se le diera acceso al procedimiento a un menor de edad de nacionalidad siria, que estaba con una familia

española amiga de sus padres cuando solicitó protección internacional. Intentó presentar su solicitud en enero de 2016, pero no pudo hacerlo hasta junio del mismo año y el estatuto de protección subsidiaria no se le concedió hasta diciembre de 2016. El problema que se planteaba era que siendo menor no tenía representante legal, por lo que no se le permitía formalizar la solicitud. La entidad de protección de menores consideraba que era un menor acompañado por lo que no cabía asumir su representación legal. Aunque el asunto particular se resolvió, se **recomendó** a la **Dirección General de Política Interior** que se garantizara que los menores solos puedan formalizar sus solicitudes aunque no tengan representante legal, en aplicación del artículo 7 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, y del artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En el momento de cierre del presente informe, la recomendación está pendiente de respuesta (16006334).

4.11.2 Garantías en el procedimiento

El aumento del número de solicitudes en frontera durante el año 2017, fundamentalmente en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas, no ha ido acompañado, como se ha indicado en apartados anteriores, de un aumento de personal en la OAR. Esta carencia perjudica notablemente las condiciones de vida de las personas que solicitan protección internacional en la frontera y desborda la capacidad de la Policía Nacional, que se ve obligada a custodiar a estas personas por más tiempo del imprescindible, en instalaciones que carecen de la infraestructura necesaria. Las limitaciones de la OAR para dar cumplimiento a los plazos previstos en el artículo 21.2 de la Ley de Asilo, que es el aplicable a las solicitudes en frontera, provoca que se estén admitiendo a trámite por silencio positivo un número significativo de solicitudes, sin tomar en consideración las alegaciones de cada caso. Esta cuestión, además de incidir de manera evidente en la calidad del sistema español de asilo, provoca que no se detecten situaciones de especial vulnerabilidad que necesitarían de una atención más específica, como por ejemplo menores no acompañados o víctimas de trata.

El Defensor del Pueblo ha comunicado a la Administración que el cómputo de los plazos en las solicitudes de asilo en frontera ha de resultar acorde con la doctrina constitucional y, especialmente, con la doctrina contenida en la STC 53/2002 en la que el Alto Tribunal señala que, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Constitución española «toda privación de libertad, aun no siendo detención, ha de ser limitada en el tiempo». A juicio de esta institución, no parece acorde con la interpretación constitucional que la situación de privación de la libertad pueda ser mayor en función de que medie o no un día festivo y en este mismo sentido se ha pronunciado repetidamente la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Por ello se formuló un recordatorio de deberes legales a fin de que se respetase el plazo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 12/2009 y se

resolviesen las solicitudes en el plazo de 96 horas desde la presentación de la solicitud, conforme a la doctrina constitucional (STC 53/2002). Las actuaciones aún no han concluido (17013958).

Con motivo de la visita al Centro Penitenciario Málaga II de Archidona, en funciones de centro provisional de internamiento de extranjeros, se formuló un nuevo recordatorio de deberes legales, tras comprobar que no se respetaba el plazo de 96 horas para resolver las solicitudes de protección internacional presentadas por los internos (17025903).

El día 31 de agosto del presente año, se realizó una nueva visita a las dependencias para solicitantes de asilo situadas en el Aeropuerto de Adolfo Suárez Madrid-Barajas con el objeto de entrevistar a un grupo de solicitantes de asilo saharauis que habían iniciado una huelga de hambre y conocer directamente sus reivindicaciones. Los interesados expresaron su malestar por la forma en la que se estaban tramitando sus solicitudes de protección internacional. Las entrevistas que se realizaban en el marco del procedimiento de protección internacional no recogían las razones por las cuales solicitaban la protección por la dificultad derivada de la falta de intérpretes de su lengua (hassania) y que, en algunos casos, los intérpretes eran marroquíes. En las entrevistas que presenció esta institución estuvo presente un intérprete de árabe y se constató que los interesados tenían un nivel de comprensión de dicha lengua muy bajo. También se comprobó que su nivel de comprensión del castellano era muy básico.

La intervención de intérpretes marroquíes no favorecía el clima de confianza que debe existir durante la entrevista dado que es lo que permite al solicitante explicar su relato de persecución con la libertad necesaria, lo que resulta esencial para evaluar su solicitud. Asimismo, los solicitantes manifestaban que querían ser reconocidos como apátridas, pero dicha cuestión no estaba siendo tratada por la Administración, pese a su relevancia. El ACNUR manifestó que las circunstancias concurrentes no permitían un estudio de las solicitudes con las garantías que requería el procedimiento de protección internacional y recomendó que se valorara la remisión al procedimiento de apatridia. Todo lo expuesto se puso en conocimiento de la Dirección General de Política Interior (17016634).

Las garantías del procedimiento por lo que se refiere a la resolución rápida de solicitudes que afectan a personas en situación de vulnerabilidad no siempre es tomado en consideración. Una ciudadana iraquí acudió a esta institución para comunicar que no se estaba tramitando su petición de asilo y la de sus hijos por la vía de urgencia que establece el artículo 25 de la Ley de Asilo, a pesar de sus circunstancias personales. Se formuló una sugerencia en el mes de marzo de 2017 que no se resolvió de manera inmediata y el expediente de la interesada fue tratado por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio de septiembre. En definitiva, la resolución del expediente se produjo más

de dos años después de la presentación. Similar demora se produjo en el caso de dos menores no acompañados de Mali, pese a que el artículo 25 menciona expresamente a los menores entre los casos que deben resolverse con urgencia y en la mitad del plazo general de resolución. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha comunicado que la OAR tramita las solicitudes de acuerdo a las posibilidades que le permite su carga de trabajo, sin que se anuncie ninguna medida para evitar la vulneración de la normativa (14019157, 14019159 o 15009185).

Ha concluido en 2017 la tramitación de una queja en la que se apreció la existencia de serias dificultades para determinar si, en aplicación del Reglamento de Dublín, la solicitud de asilo de un ciudadano iraní iba a ser examinada por España o Alemania. El interesado tenía una enfermedad psiquiátrica y se encontraba bajo supervisión médica en el Centro de Atención al Refugiado (CAR) de Valencia. Han sido necesarios cuatro años para determinar que la solicitud será evaluada por Alemania, según comunicó el Ministerio del Interior a esta institución en julio de 2017 (15002014).

Dentro de las garantías del procedimiento de asilo y también de los procedimientos de extranjería se encuentra el derecho a asistencia letrada de los extranjeros. A la vista de las quejas recibidas se comprueba que su ejercicio adolece de serias dificultades, particularmente cuando se realiza a personas que han llegado en patera. Las condiciones en las que se realiza dicha asistencia pueden determinar incluso que los extranjeros decidan no formular solicitudes de protección internacional, dado que carecen de la necesaria libertad para relatar sus experiencias. En uno de los casos, la entrevista con el letrado se realizó en un espacio en el que, además de la persona detenida y el intérprete, se encontraban cuatro agentes de policía y las declaraciones de cada extranjero podían ser escuchadas perfectamente por el resto de los viajeros.

Las 34 personas que viajaban en una patera fueron trasladadas a los módulos habilitados en el puerto de Almería, que cuentan con una sala que se utiliza tanto para la asistencia letrada a los extranjeros como para el uso del personal operativo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX). No se pudo realizar la asistencia letrada en dicha sala debido a que la misma estaba siendo utilizada por el personal de la citada agencia.

Se recordó a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras el deber legal que le incumbe de cumplir y hacer cumplir lo establecido en el artículo 62 bis f) de la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que reconoce el derecho de los extranjeros internados a ser asistidos de abogado, que se proporcionará de oficio en su caso y a comunicarse reservadamente con el mismo, incluso fuera del horario general del centro, cuando la urgencia del caso lo justifique.

Esta institución ya expresó en el año 2005, en el informe que se elaboró sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España, que resultaba imprescindible que las dependencias administrativas donde los ciudadanos extranjeros puedan permanecer en situación de privación de libertad (comisarías, puestos fronterizos, centros de internamiento, etc.), estén dotadas de espacios que permitan el desarrollo de entrevistas entre abogados y clientes en condiciones reservadas. A estos efectos, la reserva implica la imposibilidad de seguimiento de la comunicación por cualquier medio, sea por funcionarios o por terceras personas (Apartado 1.2.5).

Se ha comunicado a la Comisaría General que para evitar que se repita esta situación, deben adoptarse las medidas oportunas como puede ser la habilitación de otros espacios de uso único para la asistencia jurídica de los extranjeros privados de libertad y, en caso de que no sea posible la habilitación inmediata, que se impartan las instrucciones para dar prioridad al derecho de defensa de los extranjeros, que incluye la comunicación reservada de estos con sus representantes legales (17016275).

Las irregularidades en las entrevistas que se realizaron a los integrantes de unas pateras que habían llegado a Málaga en la misma fecha, motivó que, tras la intervención de esta institución, la Administración decidiera admitir a trámite todas las solicitudes de asilo y realizar nuevas entrevistas en los casos que se considerara necesario. También se comunicaron las actuaciones que se iban a llevar a cabo para mejorar la calidad de las entrevistas (17003889).

Uno de los pilares en los que se asienta el derecho a la protección internacional es el principio de no devolución. Dicho principio está recogido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y obliga a los Estados a no devolver, retornar, expulsar o extraditar a un refugiado a su país de origen ni a otros en los que su vida o su libertad corran peligro. También se recoge en los instrumentos jurídicos sobre asilo de ámbito regional, especialmente en el artículo 19.2 de la Carta de la Unión Europea, y constituye una norma de Derecho internacional consuetudinario.

El principio mencionado debe presidir la actuación de la Administración, lo que implica que los solicitantes de asilo no puedan ser expulsados, retornados, etc., desde el mismo momento en el que declaran su voluntad de pedir asilo. Sin embargo, la decisión de la autoridad portuaria de Marín (Pontevedra) de permitir que zarpara un buque con dos solicitantes de protección internacional que habían llegado al puerto mencionado como polizones ha supuesto una violación de dicho principio, dado que fue autorizado para zarpar pese a que la OAR no se había pronunciado sobre las peticiones de asilo que, posteriormente fueron admitidas a trámite. En el momento de concluir la elaboración del presente informe se desconocía el paradero de los interesados y no se han aclarado las razones por las cuales los interesados no descendieron del barco para que su petición fuera evaluada (17025701).

La incoación de expedientes de expulsión a ciudadanos sirios que han quedado en situación irregular después de que se les denegara la protección internacional preocupa a esta institución por lo que se solicitó información tanto a la Oficina de Asilo y Refugio como a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

En los casos tratados, el órgano competente para denegar la protección no cuestiona que los solicitantes estén en necesidad de protección internacional y en las resoluciones se indica que el retorno de ciudadanos sirios a su país de origen, les situaría ante un potencial riesgo de amenazas graves contra su vida o su integridad conforme a lo establecido en el artículo 10 c) de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

No obstante, el Ministerio del Interior considera que estos ciudadanos sirios tienen la posibilidad de residir en Marruecos, al tener vínculos matrimoniales con ciudadanos de dicho país y deniega la protección internacional, además la OAR sigue manifestando que Marruecos firmó la Convención de Ginebra y el ACNUR sigue registrando solicitantes de protección internacional en dicho país.

Sin embargo, estos ciudadanos afirman que han vivido en Marruecos y que dicho país no les documenta pese a tener esos vínculos familiares. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha comunicado que tienen constancia de la posibilidad real de legalización en Marruecos de los ciudadanos de nacionalidad siria, cuando tienen vínculos familiares y cita varias sentencias de la Audiencia Nacional del año 2016 en las que se llega a la conclusión de que Marruecos es un país seguro. La Comisaría General de Extranjerías y Fronteras mantiene que al estar dichos ciudadanos en situación irregular tiene la obligación de incoar los expedientes sancionadores de expulsión, aunque reconoce la imposibilidad de ejecutarlas dada la situación sociopolítica existente en Siria.

Las sanciones dificultan la regularización de los solicitantes, por lo que lo apropiado en estos casos sería otorgar autorizaciones de residencia por razones humanitarias. El Defensor del Pueblo ha llamado la atención respecto a la infrautilización de esta alternativa, para autorizar la estancia de personas que no reúnen los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria.

La investigación realizada sobre una ciudadana a la que se le denegó la protección internacional puso de manifiesto que en su expediente constaban datos suficientes como para que se hubiera propuesto autorizar su estancia o residencia por razones humanitarias. Los informes emitidos durante su estancia en el CETI reflejaban claramente la alta vulnerabilidad de la interesada. Había solicitado de manera expresa que se autorizara su residencia en España por razones humanitarias, si no se le

concedía el estatuto de refugiada. Sin embargo, el informe de instrucción no menciona esta posibilidad ni la valora.

Es relevante señalar que en el presente caso, el ACNUR expresó su posición discrepante en la reunión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) y manifestó su apoyo a la concesión de algún tipo de protección internacional para la solicitante. Con carácter previo a la resolución del expediente, la Secretaría General de Inmigración y Emigración ya había trasladado a la interesada desde el CETI a un dispositivo de acogida en la península para que recibiera el trato que necesitaba.

La citada intervención motivó que se formulara una **Sugerencia** a la **Subsecretaría del Ministerio del Interior** para la concesión de una autorización de residencia y una **Recomendación** de carácter general para que en la instrucción de expedientes de protección internacional se realice una valoración sobre la posibilidad de autorizar la permanencia o estancia de los solicitantes, aun cuando no sea una pretensión expresamente ejercitada en la solicitud (16004926 y 16011917).

4.11.3 La acogida y otras cuestiones relativas a los solicitantes de asilo

En el informe del pasado año se daba cuenta de la recomendación formulada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que se otorgara protección a los solicitantes de asilo durante todo el período de tramitación de su expediente, en cumplimiento de lo previsto en la directiva de acogida, la cual debía ser incorporada al ordenamiento jurídico interno.

El citado organismo considera que la protección que se otorga actualmente es adecuada y que no es de su competencia la demora en la tramitación de las solicitudes que corresponde a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), dependiente del Ministerio del Interior. Esta institución ha comunicado que las demoras no son en modo alguno imputables a los solicitantes que no deben padecer las consecuencias de las mismas y que la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, dispone que los Estados darán protección a los solicitantes de asilo durante todo el período que dure la tramitación.

La tramitación de una queja puso de manifiesto que la Administración considera que la aplicación de la citada directiva no es de obligado cumplimiento en los CETI, al no ser estos dispositivos específicos de acogida a solicitantes de protección internacional. Sin embargo, la citada norma establece de manera expresa que «[...] Para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, la presente Directiva deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes».

En consecuencia, durante el período que los interesados permanecen en el CETI, a la espera de ser trasladados a un centro específico de atención, deben tener acceso a los derechos que les reconoce la legislación, salvo aquellos cuyo ejercicio sea imposible. El ejercicio de estos derechos no puede condicionarse por determinadas decisiones administrativas, como son las fechas en las que se realizan los traslados a dispositivos de acogida específicos para solicitantes de asilo en la península.

Los solicitantes de protección internacional residentes en los CETI deben percibir las mismas ayudas pecuniarias que los que están acogidos en CAR o en dispositivos de organizaciones no gubernamentales, a fin de que no exista discriminación en el reconocimiento de los derechos de este colectivo en función del lugar de residencia. Por ello, se solicitó que se realicen las gestiones necesarias tendentes a equiparar los derechos de los solicitantes de protección internacional en los CETI con los residentes en centros específicos de asilo y refugio de la península (16008392).

En 2017 se han recibido numerosas quejas en las que los solicitantes de asilo o sus representaciones letradas manifestaban su disconformidad con la decisión de la Administración de darles de baja en el sistema de acogida. En todos los casos, la causa de la pérdida de la condición de beneficiario era el abandono del recurso en el que residían sin autorización administrativa.

Los interesados, que alegan desconocer que podían perder la condición de beneficiario, han explicado las causas por las que abandonaron los recursos. En algunos supuestos, se trata de residentes en los CETI que han podido acceder a la península al margen del sistema de traslados y que, al llegar a Madrid, solicitan su ingreso en un dispositivo específico para solicitantes de asilo. La Administración, que les ha dado de baja como beneficiarios, considera que no tienen derecho a ser alojados y tampoco pueden percibir ninguna ayuda. Tal decisión se justifica en el abandono voluntario del recurso, sin examinar las razones de la decisión del interesado en ninguno de los casos.

Se quejaban, también, de que la baja se comunicaba de manera verbal por lo que no podían oponerse a ella, lo que confirmó la Administración en una de las investigaciones iniciada por esta institución. También se pudo constatar que solo si el afectado presentaba una reclamación se le respondía por escrito en el que se reiteraban las causas de la retirada de la condición de beneficiario, pero no se indicaban los recursos que podía interponer para ejercer su derecho de defensa.

El artículo 33 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece la posibilidad de reducir o retirar alguno o la totalidad de los servicios de acogida y el apartado 3 del citado artículo deriva al reglamento el sistema de faltas y sanciones a aplicar.

La retirada de los servicios de acogida por parte de la Administración, ya sea parcial o total, se configura, por tanto, como la sanción a aplicar ante la comisión de una infracción por parte del beneficiario del sistema, es decir, del solicitante de protección internacional o refugiado. Retirar los servicios de acogida a un beneficiario es un acto administrativo y, sin embargo, no se está notificando por escrito, tal y como establece el apartado 1 del artículo 36 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En ninguno de los casos analizados constaba que se hubiera tramitado el correspondiente expediente para imponer la sanción de retirada total de los beneficios del sistema de acogida. La inexistencia de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, no justifica la imposición de sanciones de plano sin tramitar el correspondiente expediente. La propia Ley de Asilo señala como supletoria en materia de procedimiento a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, actualmente derogada. No obstante, la disposición final cuarta de la Ley 39/2015, dispone que las referencias hechas a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se entenderán hechas a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda.

Esta institución puso de manifiesto ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración que en todos los casos en los que se había comunicado verbalmente a los interesados la pérdida de su condición de beneficiarios, sin tramitar el correspondiente expediente, se había colocado a estas personas en una situación de total indefensión. En todos los casos a los que se ha tenido acceso, la retirada de los servicios de acogida se había producido sin darle al interesado la oportunidad de explicar las causas de su actuación, lo que hubiese permitido modular la sanción en virtud del principio de proporcionalidad.

El artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, que aprueba normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, dispone que los Estados miembros podrán reducir el beneficio de las condiciones de acogida en determinadas circunstancias y retirarla en casos excepcionales debidamente justificados. Las decisiones o sanciones que se impongan deben acordarse de forma individual, si bien la mencionada directiva no determina un cauce procedimental para ello. En nuestro derecho interno el citado cauce es el previsto en los artículos 63 y 64 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La constatación de que efectivamente la Administración dejaba fuera del sistema a los solicitantes y no analizaba las circunstancias de cada caso para graduar la sanción que podía imponer, unido a la imposibilidad de que pudiera ejercer su derecho a la defensa, motivó que se formulara una recomendación para que las sanciones administrativas derivadas de la gestión de los recursos del sistema de acogida no se

impongan sin tramitar el correspondiente expediente, documentando todas las actuaciones y con respeto a las normas reguladoras de los procedimientos sancionadores. Hasta el momento no se ha recibido respuesta (16015125).

Sobre esta misma cuestión se están tramitando varias quejas en las que la Administración ha comunicado a los interesados que les ha retirado la condición de beneficiarios del sistema de acogida por haber abandonado sin autorización los CETI de Ceuta y de Melilla. Todos ellos están en situación de calle y en la indigencia pese a su condición de solicitantes de protección internacional. En todos los casos se ha recordado a la Administración que el apartado 5 del artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, dispone que «[...] Las decisiones de reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida o las sanciones a que se refieren los apartados 1, 2, 3 y 4 del presente artículo se tomarán de forma individual, objetiva e imparcial y estarán motivadas. Las decisiones se basarán en la situación particular de la persona en cuestión».

En uno de los casos recibidos, la solicitante comunicaba que había abandonado un centro en Málaga, debido a que el clima de dicha ciudad era muy perjudicial para su madre, que estaba en el mismo centro, y había decidido trasladarse a Madrid. Se le han denegado las ayudas que ha pedido para la segunda fase del itinerario de integración por trasladarse a otra provincia sin autorización. Afirma la compareciente que no dispone de trabajo ni de ingresos. A la vista de todo ello resulta imprescindible conocer la información escrito que se entrega a los solicitantes de asilo respecto a la obligación de solicitar autorización para el cambio de localidad y las consecuencias que se derivan de la falta de autorización (17022890).

En otra queja, se ha solicitado a la Administración que informe del protocolo o línea de actuación que aplica la Secretaría General de Inmigración y Emigración, cuando los solicitantes se quejan de la aplicación del programa de acogida o de la actuación del personal o entidad que gestiona el centro en el que residen.

Se han recibido quejas en las que los solicitantes de asilo exponen su disconformidad con el trato que reciben del personal de las organizaciones no gubernamentales que gestionan los dispositivos de acogida, por considerar que el alojamiento que se les ha facilitado no es idóneo o porque no son suficientes las ayudas ofrecidas, tanto económicas como de atención personal para la realización de gestiones, búsqueda de trabajo, búsqueda de alojamiento a la salida del centro, etcétera.

El sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España se desarrolla mediante itinerarios individualizados de integración. El objetivo, según la Administración, es facilitar la progresiva autonomía de los destinatarios y su integración social y laboral y tiene tres fases que responden a

diferentes necesidades en función del tiempo de permanencia en España, a la evolución personal y grado de autonomía adquirido.

De las quejas recibidas se desprende que los interesados carecen de información suficiente respecto a los derechos que les garantiza el sistema de acogida y a la propia estructura del sistema. Tampoco parece que exista claridad en cuanto al sistema de justificación de gastos que deben realizar los solicitantes respecto de las ayudas económicas obtenidas. En otros casos, los solicitantes se quejan de no recibir apoyos de intérpretes. Igualmente, las quejas ponen de manifiesto que desconocen el lugar al que deben dirigirse para exponer su disconformidad con la ayuda o el trato que reciben.

La recomendación formulada en el año 2016, para que se establecieran procedimientos de evaluación del sistema de acogida que permitieran valorar si la estructura por itinerarios que se aplica actualmente responde a las necesidades de integración de los refugiados fue aceptada. También se recomendó establecer un sistema eficaz para supervisar la actuación de las organizaciones no gubernamentales que colaboran en el sistema de acogida y la Administración comunicó su línea de actuación en este sentido. Sin embargo, las quejas de los solicitantes sobre la atención que reciben son constantes.

Una solicitante de protección internacional, que había estado acogida en un centro para refugiados en Barcelona durante un período de seis meses, se vio obligada a abandonar el mismo junto a su hija debido a que se le había denegado la prórroga de estancia, pese a que pertenece a un grupo vulnerable. Su solicitud de protección no había sido resuelta y en su búsqueda de alojamiento no se le proporcionó ayuda ni pudo contar con un intérprete.

La Administración le comunicó que finalmente se había prorrogado su estancia en el centro dado que tenía dificultades para conseguir un piso o habitación en alquiler. De la respuesta recibida se desprende que no se apreciaron indicadores de especial vulnerabilidad que justificaran la prórroga de la permanencia de la interesada en el recurso de acogida y se consideró que la familia contaba con la autonomía suficiente para el paso a la segunda fase del programa (16002309, 16010461, 17001286 y otras).

Una ciudadana siria residente en España desde hace años, se quejaba de que no percibía ninguna ayuda, a pesar de que estaba muy enferma, necesitaba cuidados especiales y carecía de recursos económicos, por lo que no había podido reagrupar a ninguno de sus familiares. Debido a que tampoco podía regresar a su país, pidió ser incluida en el programa de solicitantes y beneficiarios de protección internacional, pero se le informó de que no tenía derecho debido a que era titular de una autorización de residencia de larga duración. La sugerencia formulada por esta institución para que se le otorgaran las ayudas en su condición de solicitante no fue aceptada. Con posterioridad,

a la interesada se le ha concedido el estatuto de protección subsidiaria por lo que puede solicitar la extensión familiar (16001443).

En agosto de 2016 se inició una investigación sobre el Centro Dianova Ambite, de Madrid, tras las quejas de solicitantes de asilo que residían allí. Los interesados relataban que en dicho lugar se mezclaban residentes procedentes de distintos programas: protección internacional, acogida humanitaria, drogadicción y alcoholismo y que la situación de violencia era habitual. El centro carecía de calefacción, los residentes tenían dificultades para mantener su ropa limpia, la comida era insuficiente y el ruido continuo. Además, no se les entregaba dinero para el abono transporte lo que impedía acudir a cursos dado que el centro estaba absolutamente aislado. La respuesta de la Administración se ha recibido más de un año después y en la misma se manifiesta que el centro ya no forma parte del programa de atención humanitaria a inmigrantes en situación de vulnerabilidad ni del sistema nacional de acogida e integración de los solicitantes de asilo. También se informa de que en enero de 2017 todas las personas fueron trasladadas a otros dispositivos. La Administración no explica las causas por las cuales se consideró idóneo un centro de esas características para los solicitantes de asilo ni el tiempo que fue utilizado para su acogida (16009513).

Se ha comprobado que la Administración ha modificado el manual de gestión y ya no vincula las ayudas a los solicitantes de asilo con la obligación de residir en un determinado centro, tal y como se recomendó por esta institución (15012195).

En el informe del pasado año se daba cuenta de la recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades para la modificación de los requisitos de cumplimentación de las solicitudes de beca, al objeto de excluir la exigencia del código IEXP en las peticiones de becas de ciudadanos extranjeros y habilitar un procedimiento que les permita presentar sus solicitudes aunque no dispongan de ese código. Dicho organismo ha comunicado que, en aquellos supuestos en los que los interesados no deseen o no puedan acreditar su identidad de forma telemática, es posible presentar las solicitudes en los registros, oficinas de correos, oficinas consulares de España y en cualquiera otra de las dependencias a que se refiere la ley procedimental. A estos efectos, tanto las universidades como las unidades de becas de las comunidades autónomas disponen de modelos de solicitud para entregar a los interesados para que puedan cumplimentarlas y firmar en soporte papel, por lo que se consideraba innecesario modificar los requisitos (16012143).

En otro caso, se denegó la beca solicitada por la esposa de un refugiado por carecer de tarjeta de residencia, a pesar de que ya se le había reconocido el estatuto de refugiada por extensión familiar.

El artículo 13 de la Resolución de esa Secretaría de Estado de 11 de agosto de 2016, dispone que, de conformidad con el artículo 4.1 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, para ser beneficiario de las becas que se convocan por dicha resolución es preciso reunir determinados requisitos y, para el caso de que el solicitante sea extranjero no comunitario, se indica que se aplicará lo dispuesto en la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Considerando las circunstancias concurrentes, se formuló una sugerencia a la Administración para la revisión del expediente de beca y su concesión dado que se cumplían los requisitos de residencia, pero la misma no se aceptó. La Administración comunicó que la interesada no tenía la condición de residente legal a fecha 31 de diciembre de 2015, conforme establecía la convocatoria de becas. Según se exponía dicha fecha no es aleatoria sino que tiene fundamento en el calendario fiscal y los requisitos exigidos se fijan con dicho límite. Esta fecha es la que se toma en consideración para evaluar los datos económicos y de composición de la unidad familiar y otros, como el cumplimiento de los requisitos de nacionalidad, residencia permanente, etcétera.

Se comunicó a la Administración que en el presente caso a la interesada se le había concedido el estatuto de refugiada en agosto de 2016 y, por tanto, según la normativa, fuera de la fecha límite para reunir los requisitos pero dentro del plazo para formalizar la solicitud.

En este caso y en otros similares concurren circunstancias extraordinarias que deben ser tenidas en cuenta y harían aconsejable una modificación normativa. La fecha límite establecida con carácter general no debería afectar a extranjeros cuya solicitud pende de una decisión administrativa. A juicio de esta institución, procede la ampliación del plazo para la subsanación del requisito de residencia legal hasta el último día del plazo establecido para la formalización de la solicitud de beca, dado que la demora en la concesión del refugio o de la protección subsidiaria o en autorizaciones de residencia que se otorgan en el marco de procedimientos de extranjería, u otra normativa de aplicación, no resulta imputable a los solicitantes. Este problema no se da entre solicitantes españoles, por lo que los extranjeros se encuentran en una situación clara de desventaja frente a aquellos. Se formuló una recomendación para que los extranjeros puedan acreditar el requisito de residencia antes de que finalice el plazo de formalización de solicitudes y para que la acreditación pueda realizarse mediante otros documentos distintos a la tarjeta de residencia.

La Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades ha comunicado que iba a estudiar la posibilidad de modificar, en la próxima convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter general, la fecha en la que las personas solicitantes de asilo o protección internacional deben acreditar su condición de

residentes en España, de modo que esta coincida con la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes (17004352).

En otro caso, se exponía que, el artículo 3 de la Orden 2276/2016, de 13 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece el precio del menú escolar a aplicar durante el curso 2016-2017 en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid, citaba entre los grupos exentos de pago a los refugiados pero no a otras personas a las que se había reconocido el estatuto de protección subsidiaria.

Se comunicó a la Administración que existían distintos niveles de protección internacional y que las diferencias entre ellos (estatutos de refugiado, de protección subsidiaria, autorizaciones de residencia por razones humanitarias distintas a las del régimen general de extranjería) no se refieren a la acogida de los titulares de dichos estatutos ni a los derechos que les corresponden para recibir asistencia sanitaria, educación y atención, sino a otras cuestiones como son los requisitos de acceso a la nacionalidad española o a la forma en la que se prevé la prolongación del estatus transcurridos cinco años desde la concesión de la protección.

Se recomendó la modificación de la citada orden, por la que se establece el precio del menú escolar a aplicar durante el curso 2016-2017 en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid, a fin de que la exención de pago sea aplicable a todos aquellos que acrediten ser beneficiarios de protección internacional, en cualquiera de sus modalidades. La consejería comunicó que la modificación propuesta por esta institución va a ser incluida en el texto de la orden para el establecimiento del precio del menú escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid durante el curso 2017-2018, así como en el texto de la orden por la que se fija la cuantía de los precios privados de alimentación mensual o comedor de los centros de la red pública de educación infantil de la Comunidad de Madrid a partir del curso 2017-2018 (17001740).

5 IGUALDAD DE TRATO

Consideraciones generales

La actuación del Defensor del Pueblo en este ámbito durante el pasado ejercicio se ha dirigido principalmente a la defensa de la diversidad social e impedir cualquier tipo de discriminación. Se ha querido contribuir a promover las condiciones para que la igualdad de las personas y colectivos sea una realidad. De la misma forma es objetivo de esta institución remover los obstáculos que impidan que esta igualdad sea efectiva. En especial, ha sido intensa la labor de supervisión en cualquier tipo de acto que pudiera ser constitutivo de infracción o delito de odio.

Las vejaciones sufridas por un grupo de mujeres gitanas por parte de aficionados de un equipo de fútbol holandés fueron sobreseídas por el juzgado hasta tanto se recibiera respuesta de la comisión rogatoria dirigida a las autoridades holandesas. Como se expondrá en el apartado correspondiente, este asunto ha puesto de manifiesto la existencia de dificultades procesales para poder perseguir de manera efectiva este tipo de delitos, cuando los autores se encuentran fuera de territorio nacional.

Las personas con discapacidad ha sido el colectivo que más ha sufrido el aumento de agresiones por delitos de odio en el año 2017. Por ello, se ha querido impulsar por esta institución la aprobación de un protocolo específico de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio cometidos hacia esas personas. También se han llevado a cabo actuaciones para asegurar la accesibilidad en la digitalización de las administraciones públicas para las personas con discapacidad.

En la remoción y prevención de actos discriminatorios y contra la diversidad social, se han llevado a cabo igualmente actuaciones para la supervisión de los organismos competentes en el desarrollo de medidas para promover la tolerancia hacia los diferentes grupos étnicos, culturales y religiosos que concurren y componen nuestra sociedad, así como contra lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales, personas con discapacidad y hacia la mujer.

5.1 DISCRIMINACION POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

5.1.1 Comunidad gitana

Han continuado abiertas las actuaciones para conocer las medidas adoptadas para la supervisión de las actuaciones adoptadas por las distintas administraciones a fin de evitar la agrupación del alumnado gitano en centros educativos concretos. A principios

del año 2017, la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** ha informado sobre las medidas adoptadas para la superación de la segregación y el absentismo escolar del alumnado gitano. Se comunica que se están realizando actuaciones para mejorar la presencia de la cultura del pueblo gitano en el currículo de la educación obligatoria, a través de su presencia en los libros de texto. Se está impulsando también la participación de las comunidades autónomas para conocer el estado en cada una de ellas de los objetivos planteados en la *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012-2020).* Continúan abiertas las actuaciones para conocer los avances logrados (12012809).

Igualmente, continúan abiertas las actuaciones acerca de las conclusiones del estudio *El Alumnado Gitano en Secundaria. Un estudio comparado sobre el absentismo y el abandono escolar en la comunidad gitana*. Se recibió de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades la información recabada de las comunidades autónomas que tuvieren como objeto la disminución del absentismo y abandono escolar, así como información sobre las buenas prácticas y experiencias de éxito detectadas en los programas desarrollados para la orientación, refuerzo y apoyo educativo al alumnado y a sus familias en la población gitana. Como buenas prácticas destacan actuaciones tales como la participación en el grupo de trabajo de educación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano; la promoción y fomento de la participación de la comunidad educativa más en contacto con la comunidad gitana en iniciativas formativas o el Proyecto europeo de formación para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia en las aulas (FRIDA) o la participación de entidades gitanas en el programa Erasmus+.

También se ha informado de las actuaciones de la citada secretaría dirigidas a la compensación de desigualdades como los proyectos «Aulas Promociona», «Proyecto Diver Ron» y el «Programa de intervención global para la participación gitana en centros escolares», así como del Plan estratégico de convivencia escolar como el marco idóneo para potenciar el éxito escolar del alumnado (15017727 y 15017728).

5.1.2 Controles policiales de identificación

Continúan las actuaciones relativas a los controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales, en especial en la vía pública. Tras la aprobación de la Instrucción 7/2015, donde se recogía la implantación de los volantes acreditativos de las diligencias de identificación practicadas en sede policial, se han detectado dificultades de índole técnica y presupuestaria para la implementación de un sistema informático que posibilite la recogida de datos, que deriven de la identificación de personas en la vía pública.

Con independencia de las dificultades financieras, se ha solicitado que se amplíe la información remitida y concrete las sucesivas actuaciones que se realicen tan pronto se avance en la evolución del proyecto y en el cumplimiento del resto de las recomendaciones formuladas. Las actuaciones han quedado suspendidas dado que la **Dirección General de la Policía** ha comunicado que la implantación del proyecto concebido por la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación está paralizada por la falta de disposición presupuestaria, no disponiéndose de fecha concreta de reactivación (13006593).

5.1.3 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales

Han continuado las actuaciones por las vejaciones sufridas por un grupo de mujeres gitanas que ejercían la mendicidad en la Plaza Mayor de Madrid, por parte de los aficionados de un equipo de fútbol holandés. Las diligencias penales incoadas en España fueron sobreseídas por el juzgado hasta tanto se recibiera respuesta de la comisión rogatoria dirigida a las autoridades holandesas. El fiscal recurrió el sobreseimiento y solicitó la práctica de otras diligencias. Asimismo, se solicitó al juzgado la declaración de complejidad de la causa a los efectos del artículo 324.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En los últimos días de 2017 se recibió nueva información de la fiscalía holandesa, a través de la Unidad de Cooperación Internacional de la **Fiscalía General del Estado,** indicando que la comisión rogatoria solicitada para tomar declaración a los autores de los hechos no era posible. Se informa de que dichas diligencias solo se podrían realizar a través de la orden europea de investigación. Sin embargo, España aún no ha traspuesto la citada norma. Por su parte, Holanda hizo una declaración al artículo 10 del Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de forma que la declaración por videoconferencia no es posible para sospechosos, investigados o acusados. Se continúan las actuaciones con la fiscalía al objeto de conocer las fórmulas posibles para que se tome declaración a los presuntos responsables (16003481).

5.2 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

Se ha de insistir en la necesidad de atender al tratamiento que hacen los medios de comunicación sobre las personas con discapacidad psíquica y de garantizar la dignidad de todas las personas y el disfrute de los derechos y libertades sin discriminación. Por ello, se solicitó a la Oficina de la Atención a la Discapacidad de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad que se actualizara la *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación,* que había sido publicada hacía diez años. Se formuló una recomendación para la actualización de la guía de estilo de 2006,

a fin de conseguir una imagen normalizada y ajustada a la realidad actual de las personas con discapacidad en los medios de comunicación. En 2017 el Real Patronato sobre Discapacidad informó de que, debido a la situación de desequilibrio financiero, era imposible acometer el objetivo marcado de redacción de una nueva guía. No obstante, se ha informado de que es una prioridad para 2018. La aprobación de esta guía se pretende que esté acompañada por la promoción y el fomento de acuerdos con los representantes de los medios de comunicación en la utilización del lenguaje procedente en relación con las personas con discapacidad. Se solicitó que se continuara informando acerca de las actuaciones que se lleven a cabo durante el próximo ejercicio para el cumplimiento de la recomendación que esta institución formuló en mayo de 2016 (15007412).

La digitalización de las administraciones públicas también es objeto de supervisión por el Defensor del Pueblo. La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha supuesto la incorporación de un Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, que es un servicio accesible por internet, tanto para personas físicas como jurídicas. De la misma forma se ha incluido un nuevo procedimiento de presentación telemática de solicitudes de renovación de extranjería que está accesible en la Sede Electrónica de la Secretaría de Estado de Función Pública. A requerimiento de esta institución, se ha recibido información de las mejoras introducidas para la accesibilidad por parte de usuarios con discapacidad visual a los sitios web relativos a extranjería y se está procediendo a las mejoras que habían sido planteadas al citado organismo (15010131).

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y remover los obstáculos que la impidan o la dificulten. Este mandato ha de tener especial incidencia en las personas con discapacidad, evitándose las discriminaciones directas e indirectas que pudieran afectar a la diversidad social y la igualdad de oportunidades. Durante el pasado año, esta institución ha continuado exigiendo los ajustes necesarios a las administraciones para que las personas con discapacidad disfruten en igualdad de condiciones de los derechos como el resto de la ciudadanía.

Continúan abiertas las actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Justicia** sobre las dificultades de los contrayentes afectados por deficiencias sensoriales para prestar el consentimiento. La redacción del artículo 56 del Código Civil, según la modificación hecha por la Disposición final primera de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, que tenía prevista su entrada en vigor en junio de 2017, exigía un dictamen médico sobre la aptitud para prestar el consentimiento si alguno de los contrayentes estuviere afectado por deficiencias mentales, intelectuales o sensoriales.

En 2016 se iniciaron actuaciones para que la interpretación y aplicación de este artículo sea restrictiva, excepcional y limitada a los casos en los que alguno de los contrayentes estuviere afectado por deficiencias o anomalías psíquicas, excluyendo los supuestos en que la discapacidad afecte tan solo a los medios de emisión del consentimiento matrimonial como en el caso de las personas con discapacidad sensorial (sordera y ceguera).

Esta redacción del Código Civil debía ser acorde con la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 21 de diciembre de 2006. La Secretaría de Estado de Justicia ha informado sobre el dictado de una resolución-circular en la que se establecían criterios estrictos en la aplicación e interpretación del artículo 56 del Código Civil. El dictamen médico se limita a los casos en los que la deficiencia afecte de forma sustancial a la prestación del consentimiento. Igualmente se informó de que estaba en curso una iniciativa legislativa para la modificación del citado artículo 56 del Código Civil. Dicha modificación ha sido aprobada, finalmente, por la Ley 4/2017, de 28 de junio, de modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (16017537).

Se ha producido un importante incremento de los delitos de odio cometidos por motivos de discapacidad, ya que han aumentado un 15,9 % con respecto al ejercicio anterior. Según los datos estadísticos del *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio,* del año 2016, registrados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los motivos de discapacidad han pasado a ser la segunda causa de estos delitos. Por ello, se solicitó en 2016 a la Secretaría de Estado de Seguridad que valorase la posibilidad de aprobar un protocolo específico de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio cometidos hacia personas con discapacidad. La Secretaría de Estado de Seguridad informó de que no existe un protocolo concreto de delitos de odio cuando las víctimas son personas con discapacidad, aunque sí se cuenta desde diciembre de 2014 con el Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación.

Este organismo no estima procedente elaborar un protocolo específico dirigido al colectivo de personas con discapacidad ya que, igualmente, desde 2012 es de aplicación la *Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual*, de la que se tiene previsto aprobar durante 2017 una nueva edición. Desde abril de 2017 se han continuado actuaciones con el objeto de conocer la actualización de este documento. Recientemente se ha informado de que la guía se encuentra en fase de diseño en imprenta, pendiente de la asignación de crédito para su edición definitiva y difusión. Se afirma que este documento incorpora mejores prácticas para asegurar una atención adecuada a este colectivo. Continúan abiertas las actuaciones al objeto de comprobar

que la citada guía responde a las necesidades detectadas por esta institución (16017503).

5.3 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO Y ORIENTACIÓN SEXUAL

Como ya se destacó en informes anteriores, la discriminación y las agresiones físicas contra lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero e intersexuales (LGBTI) continúan siendo objeto de quejas individuales y colectivas y actuaciones de oficio por parte del Defensor del Pueblo.

Han continuado las actuaciones tras la solicitud que una asociación hizo a esta institución ante hechos presuntamente delictivos, que podrían ser constitutivos de discurso de odio por motivos de orientación sexual de un particular en una página web. Se remitió el enlace al ministerio fiscal para que diese cuenta sobre las diligencias y las resoluciones que se estimara oportuno adoptar. Se ha iniciado un procedimiento penal que actualmente se ha convertido en procedimiento abreviado y se han dictado medidas cautelares personales y reales contra el investigado. Se ha solicitado a la Fiscalía General del Estado que amplíen la información remitida, concretando los resultados de las diligencias y de las novedades que pudieran producirse en el procedimiento (16011713).

Han finalizado las actuaciones ante la **Dirección General para la Igualdad de Oportunidades** relativas al estudio sobre el acoso homofóbico y la situación potencial de discriminación por orientación sexual en los centros escolares titulado *Abrazar la diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*. Ya se dio cuenta en el pasado informe anual del contenido de este estudio y de las numerosas recomendaciones formuladas, a fin de impulsar políticas y acciones que favorezcan el respeto a la diversidad sexual, familiar y de identidad de género en los centros escolares sostenidos con fondos públicos o privados. La *Guía para la comunidad educativa de prevención y apoyo a las víctimas de violencia escolar y la Guía para la comunidad educativa de prevención y apoyo a las víctimas de ciberacoso en el contexto escolar* ya están publicadas y disponibles en la página web de publicaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (13021231).

Se ha dirigido de nuevo a esta institución la asociación que formuló queja por las actuaciones iniciadas en su día acerca de la disparidad de criterios de los encargados de los registros civiles, en las resoluciones de las solicitudes de rectificación registral del nombre propio inscrito por el usado habitualmente, en los casos de los menores transexuales.

La **Secretaría de Estado de Justicia** considera que el posible cambio de nombre está vinculado a determinadas circunstancias, entre ellas, que la solicitud de un nombre

neutro no induzca a error en el sexo, que el diagnóstico de trastorno de identidad sexual esté basado en un número mínimo de tres informes médicos, en la edad del interesado igual o superior a catorce años y en la existencia al menos de un informe favorable del ministerio fiscal o del juez encargado del Registro Civil.

Esta institución consideró que debía suspender sus actuaciones, ya que existe una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala Primera del Tribunal Supremo sobre la limitación de la legitimación para solicitar el cambio en la mención registral del sexo y del nombre a las personas transexuales mayores de edad (artículo 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas). Se está a la espera de que el Tribunal Constitucional se pronuncie al objeto de estudiar la reapertura de las actuaciones iniciadas en su día con la Secretaría de Estado de Justicia (14023317).

5.4 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO

Uno de los pilares fundamentales para la igualdad de género es la utilización del lenguaje no sexista. Por esto, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, señala la necesidad de implantar un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo.

A lo largo de 2017 se han continuado las actuaciones ante la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad para conocer el estado en que se encuentra la elaboración y difusión de un manual de uso de lenguaje no sexista. Este manual se encuentra entre las medidas específicas del II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres de la Administración General del Estado y en sus organismos públicos, aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015.

La **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha informado de que ya se ha publicado en su intranet y en la página web una guía de buenas prácticas para el cumplimiento de sus responsabilidades como garantes del derecho de igualdad. Desde el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se ha comunicado que se encuentra en la página web del mencionado instituto el Repositorio de guías para el uso no sexista del lenguaje, donde se recogerán las diferentes guías, manuales y demás materiales sobre el uso no sexista del lenguaje. Se han empezado a incluir en el citado repositorio documentos del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y se continuará con los editados por las diferentes entidades. Una vez recopilados, se elaborará el Catálogo previsto en el II Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de la Administración General del Estado y en sus organismos públicos. Se ha solicitado que

amplíe la información remitida, una vez se elabore el catálogo previsto en el mencionado plan (16009506).

En 2016 se había solicitado la intervención del Defensor del Pueblo ante un caso de posible discriminación por razón de género, sufrida por las peticionarias de empleo para acceder al grupo profesional correspondiente al puesto de estibadoras, en los puertos dependientes de la **Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (Cádiz).** La Plataforma algecireña de mujeres se había dirigido a las autoridades competentes a fin de reclamar el acceso al desempeño de estibadoras portuarias en condiciones de igualdad. El Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, a fin de conocer el número de mujeres en plantilla, tanto en régimen de relación laboral especial o común, contratadas por las empresas estibadoras en los puertos dependientes de esta autoridad portuaria.

Se continuaron las actuaciones ante la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con el objeto de conocer la posible discriminación por razón de sexo sufrida por las peticionarias y las eventuales medidas tomadas al respecto. Ese centro directivo informó de que desde el año 2015 se están desarrollando actuaciones por la Inspección Provincial de Cádiz respecto de la Sociedad de estiba y desestiba de la bahía de Algeciras (SAGEP). En concreto, con fecha 24 de noviembre de 2016, el comité de empresa y la dirección de la SAGEP firmaron en las dependencias de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social el Plan de la igualdad de la Sociedad de estiba y desestiba del puerto de la bahía de Algeciras, y firmaron también el Protocolo para la prevención del acoso moral, sexual o por razón de sexo. En este plan se recogen medidas de discriminación positiva para la contratación de personas del sexo menos representado. Desde la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Algeciras se están realizando controles para velar por su aplicación y se han establecido medidas de seguimiento y evaluación a través de la formación de una comisión de igualdad compuesta por dos representantes de los trabajadores y dos de la empresa (16001457).

Otro asunto que tiene continuación en la actuación de esta institución en 2017 se refiere a las reservas realizadas en 1974 en el Instrumento de Adhesión de España al Convenio de Nueva York, de 20 de diciembre de 1952, sobre los derechos políticos de la mujer, publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* número 97/1974, de 23 de abril de 1974. Tomando en cuenta la condición de cabeza de familia en la legislación de 1974, las reservas introducidas se referían a la exención del cumplimiento del convenio en determinadas funciones que por su naturaleza solo podrían ser ejercidas de manera satisfactoria únicamente por hombres o únicamente por mujeres. Puesto que el Convenio sobre los derechos políticos de la mujer, de 1952, forma parte del ordenamiento jurídico nacional, tal y como proclama el artículo 96.1 de la Constitución española de 1978 y el artículo 1.5 del Código Civil, se solicitó información a la Secretaría de Estado de Asuntos

Exteriores sobre la retirada de estas reservas, realizadas el 23 de abril de 1974. Se informó de que, de conformidad con la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, la retirada de las reservas requerirá la autorización del Consejo de Ministros y, en su caso, la autorización previa de las Cortes Generales. Asimismo, debía elevarse al Consejo de Estado una consulta acerca de la necesidad o no de la autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la retirada de la reserva. Se recibió el parecer del Consejo de Estado y se elevó el expediente al Consejo de Ministros para la aprobación o en su caso toma de conocimiento de la retirada y/o modificación de las reservas y para su remisión a las Cortes Generales, ya sea para información o autorización. A fecha de cierre de este informe se permanece a la espera de la actualización de la información solicitada (15003060).

En el pasado ejercicio se ha seguido igualmente con la actuación de oficio iniciada ante la **Secretaría de Estado de Seguridad** sobre la distribución de equipamiento de protección adecuado para las agentes de la Guardia Civil, en concreto, de chalecos de protección personal específicos para mujeres. Como ya se indicó en el informe anual del año pasado, se tuvo conocimiento de la sanción por insubordinación a una agente de la Guardia Civil al usar su propio chaleco antibalas femenino ante la carencia de uno oficial adaptado a mujeres. De la información recibida se desprendía que no existen chalecos de protección externa específicos para las agentes de la Guardia Civil que desempeñan labores de seguridad ciudadana. La Secretaría de Estado de Seguridad indicó que se había iniciado un expediente de procedimiento ordinario y tramitación anticipada para la contratación del suministro de 5.250 chalecos antibala externos, modelo seguridad ciudadana (1.750 masculinos y 3.500 femeninos), con destino a personal de la Guardia Civil. El actual pliego de prescripciones técnicas prevé dos modelos distintos (uno masculino y uno femenino), con tallaje específico para cada uno de los dos modelos. El citado contrato de suministro tiene un plazo de entrega de tres meses a partir de la firma de dicho documento, que se habría de formalizar en los primeros meses del año 2017. Se está a la espera de la confirmación por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad de los resultados del cumplimiento del mencionado contrato, una vez transcurrido el plazo previsto (16011695).

5.5 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE RELIGIÓN

Con relación a los símbolos religiosos, este año se han realizado nuevas actuaciones ante el **Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real),** relativas a la exposición permanente de la imagen de un Cristo en la puerta de entrada al cementerio municipal, que podría vulnerar la neutralidad religiosa del artículo 16 de la Constitución española. Tras un proceso de valoración de la relevancia cultural y arquitectónica de la imagen del Cristo, así como del impacto y conveniencia de su remoción, se ha informado

a esta institución de que la ordenación urbanística del término municipal se encuentra bajo la tramitación de un nuevo instrumento de planeamiento, en cuya comisión técnica de estudio está la cuestión de la imagen situada a la entrada del cementerio municipal (14018412).

Con motivo de otra queja sobre la misma materia, en concreto sobre la existencia de la imagen religiosa expuesta en el **Ayuntamiento de Jumilla (Murcia),** se han continuado actuaciones ante este consistorio. Se había solicitado información acerca de la oportunidad de trasladar las imágenes religiosas a otro lugar, donde no quedase afectada la neutralidad del ayuntamiento en el ejercicio de sus correspondientes funciones. En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas han de ser ideológicamente neutrales. La función del Estado es la de reconocer y garantizar la libertad de los individuos y comunidades, sin ser él mismo sujeto de las opciones religiosas y careciendo de competencia para hacer valoraciones sobre el objeto de esta libertad, lo cual significa que los órganos, instituciones o cargos del Estado no pueden promover directamente un determinado tipo de convicciones de carácter religioso. El Ayuntamiento de Jumilla (Murcia) ha informado a esta institución que la imagen religiosa en cuestión ha sido retirada de su emplazamiento actual, quedando pendiente la ubicación definitiva en un lugar que no afecte a la neutralidad del ayuntamiento en el ejercicio de sus correspondientes funciones (16014969).

De la misma forma han proseguido las actuaciones con el Ayuntamiento de Burgos para conocer el contenido del informe jurídico elaborado para desarrollar el acuerdo de retirada de simbología religiosa de los espacios de titularidad pública en el municipio de Burgos, adoptado el 22 de julio de 2016, por la corporación municipal. Como ya se informó, el Acuerdo sobre la adecuación de los símbolos religiosos en los espacios públicos tiene la finalidad de remover la simbología religiosa que afecta a los espacios de titularidad pública, entre ellos, la imagen del Cristo que preside el Salón de Plenos de ese ayuntamiento. En el mencionado informe jurídico se parte del principio general de que resultaría compatible la aconfesionalidad del Estado que prescribe la Constitución española tanto con la decisión de retirar o suprimir los símbolos, como su mantenimiento, debiéndose dilucidar en cada caso concreto la cuestión. En el propio informe se indica que también es necesaria para la retirada de los símbolos religiosos la intervención de la Administración autonómica toda vez que así lo exige la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla. Igualmente se han de concretar los símbolos a retirar, ya que el acuerdo del pleno no lo determina expresamente (16012322).

Como ya se había indicado en el informe anual de 2016, el presidente de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España se dirigió al Defensor

manifestando que el **Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres)** había acordado la modificación del Reglamento de distinciones honoríficas para introducir la figura de alcaldesa perpetua y otorgar esta distinción a la Virgen de las Angustias. Esta distinción había causado malestar entre un sector de la población, en concreto, entre las comunidades evangélicas, que se dirigieron al ayuntamiento a fin de que se removiera a la Virgen de las Angustias de la condición de alcaldesa, al estar la corporación municipal constitucionalmente obligada a la neutralidad religiosa, de conformidad con el artículo 16.3 de la Constitución española.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que regula, entre otros, la elección de los alcaldes en España, no prevé la figura de alcalde perpetuo, lo cual contravendría el espíritu y contenido de la ley electoral que establece, específicamente para las elecciones, un mandato de cuatro años. Del mismo modo, la normativa electoral no contempla ningún tipo de advocación religiosa como sujeto elegible, ni siquiera a título honorífico, en las elecciones municipales. Por este motivo se había solicitado al mencionado consistorio que se elimine del Reglamento de distinciones honoríficas la distinción a la Virgen de las Angustias como alcaldesa perpetua de Navalmoral de la Mata. Y, en el caso de serle otorgado un título honorífico a la patrona del municipio, Virgen de las Angustias, y a fin de no vulnerar la neutralidad de los poderes públicos, se había solicitado que se indicase expresamente que este patronazgo mariano se realiza de conformidad con la tradición secularizada del sentimiento popular que profesan los vecinos a su patrona. Tras varios requerimientos al Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata, se continúa a la espera de la remisión de la información solicitada (16012427).

5.6 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Se ha reiterado la **Recomendación** y se ha formulado una **Sugerencia a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** con motivo de una queja por la denegación de una beca a una beneficiaria de protección internacional, solicitante de asilo. En el caso planteado no se admitió la sugerencia, dado que se concedió la protección internacional en agosto de 2016, por lo que no tenía permiso de residencia a fecha 31 de diciembre de 2015, según lo establecido en la convocatoria de becas.

No obstante, sí se admitió por la Administración la recomendación y se indicó que se va a estudiar la posibilidad de modificar en la próxima convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter general, la fecha en la que las personas solicitantes de protección internacional deben acreditar su condición de residentes en España, para que esta

coincida con la fecha de finalización del plazo para la presentación de solicitudes, dadas las especiales características de este colectivo (17004352).

6 VIOLENCIA DE GÉNERO

Consideraciones generales

El número de víctimas mortales de violencia de género en 2017, según los datos provisionales de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, ha aumentado con respecto al año anterior. Han sido 49 las víctimas mayores de edad y 24 los menores huérfanos por violencia de género. Es tristemente destacable que 8 menores de edad han muerto víctimas de sus padres o de las parejas de sus madres, siendo esta la cifra más alta desde que se computa. Esta situación es objeto de especial preocupación para el Defensor del Pueblo. Para ayudar a su visibilización, con motivo del día de la infancia, se celebró una jornada con el título «Avanzando hacia la protección efectiva de los hijos de las mujeres víctimas de violencia de género», el 20 de noviembre de 2017. En el momento de cierre de este informe se están estudiando las propuestas realizadas. El enlace con su contenido completo está disponible en:

https://www.defensordelpueblo.es/cursos-y-jornadas/jornada-hijos-victimas-violencia-genero/.

Se ha continuado la investigación iniciada con la Dirección General de la Policía para conocer el estado de la actualización de la segunda versión del *Manual de procedimiento de las unidades de familia y mujer*, así como de los avances en la coordinación con las distintas policías locales al amparo de los convenios marco suscritos por el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias. Igualmente se ha recabado información de la Secretaría de Estado de Justicia sobre el nuevo Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género y de la regulación de las unidades de valoración forense integral (UVFI), que en el momento de cierre de este informe están en elaboración (13033522).

Se iniciaron actuaciones, tras recibir una comunicación del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, ante las dificultades detectadas para garantizar de manera real y efectiva los derechos económicos que asisten a las víctimas de violencia de género. Se solicitó a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género la valoración de la conveniencia para la modificación del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Asimismo, se consideró que era necesaria la modificación del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica a fin de mejorar la coordinación entre las distintas administraciones implicadas. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género dio cuenta de la aprobación de un procedimiento para el reembolso a las comunidades autónomas del pago de las ayudas concedidas, en virtud del artículo 27

mencionado. Continúan abiertas las actuaciones, en el momento de cierre de este informe (16017691).

Actuaciones de oficio por fallecimiento

Como ya se ha indicado anteriormente, desgraciadamente las víctimas de violencia de género aumentaron el año pasado. Al objeto de conocer posibles fallos en casos concretos que acabaron con el fallecimiento de las víctimas, se han continuado las actuaciones de oficio, iniciadas en 2015, en el caso del fallecimiento de dos menores y la madre de ellos en el domicilio conyugal, asesinados presuntamente por el padre. Se han detectado deficiencias de coordinación entre los Mossos d´Esquadra y las policías locales, en especial en los casos en que no existe denuncia y la víctima o sus hijos se encuentran en situación de riesgo. Al momento de redactar este informe se está a la espera de la remisión por la Consejería de Interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña de información relativa a la adopción de un protocolo marco de actuación que coordine los Mossos d´Esquadra con las diversas policías locales. De la misma forma, no se ha recibido la información requerida de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la citada comunidad autónoma, sobre las medidas que se tiene pensado tomar para mejorar la comunicación con los servicios sociales comunitarios en casos como el que motivó la actuación de oficio del Defensor del Pueblo (15011139).

También se inició de oficio una investigación al tener conocimiento del fallecimiento de un menor en Galicia a manos de su progenitor que, al parecer, contaba con antecedentes psiquiátricos. De la información obtenida de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se desprende que existía una orden de alejamiento dictada en el año 2008, a fin de proteger a la madre del menor que estuvo en vigor hasta el año 2013. Al parecer, la madre del menor volvió a presentar otra denuncia en el 2013 por amenazas recibidas a través de las redes sociales. Se ha informado igualmente que la unidad contra la violencia sobre la mujer de la provincia de residencia del menor cumplimentó la ficha correspondiente al menor sin que se apreciara la existencia de algún tipo de riesgo para el menor de edad que finalmente fue asesinado. A juicio de esta institución, estas situaciones se podrían evitar fortaleciendo la comunicación entre los distintos organismos con competencias en el caso concreto. Se ha solicitado a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género que amplíe la información remitida, en concreto, sobre la posibilidad de impartir las instrucciones correspondientes para que los puntos de encuentro familiar comuniquen cualquier riesgo tanto a las unidades contra la violencia sobre la mujer como a los juzgados y a la fiscalía (17009053).

Valoración del riesgo policial

Se han continuado las actuaciones que se iniciaron en 2015 ante la Secretaría de Estado de Seguridad para la implantación del nuevo protocolo para la valoración policial del riesgo (VPR) y la valoración policial de la evolución del riesgo (VPER). Asimismo, siguen abiertas las actuaciones respecto a la implantación de las previsiones de la Instrucción 7/2016, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas, de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 8 de julio de 2016. Del análisis del protocolo citado se desprende que el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (VioGén) incorporará nuevos formularios que permitirán enfrentarse a la violencia de género desde un enfoque preventivo y anticipativo.

Este enfoque incluye un estudio pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, la vulnerabilidad de las víctimas y las circunstancias concretas de cada caso individual. El protocolo añade, además, algunas novedades destacables, como la intensificación de la vigilancia policial en casos de violencia de género detectadas entre adolescentes; una adaptación de la valoración del riesgo y procedimientos dirigidos a las mujeres con discapacidad maltratadas, así como una atención especial a la seguridad de menores de edad a cargo de las víctimas de violencia de género.

El documento, que pretende la mejora de la coordinación con jueces y fiscales, incluye una guía con recomendaciones de seguridad para las víctimas, así como nuevos cuestionarios que la policía deberá utilizar para valorar el nivel de riesgo de la mujer que denuncie amenazas, malos tratos o agresiones. Se informó por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad de que durante el año 2017 se tenía previsto integrar en el Sistema VioGén sobre la valoración policial del riesgo (VPR) y la valoración policial de la evolución del riesgo (VPER) a los servicios sanitarios. A la finalización de este informe se continúa a la espera de la remisión de información sobre este proceso de incorporación.

Se solicitó también a la Secretaría de Estado de Seguridad el estudio de la posibilidad de que el Sistema VioGén reciba información de los servicios sociales y de igualdad de las comunidades autónomas. En su respuesta indica que desde noviembre de 2016 las comunidades autónomas, excepto Canarias, País Vasco y Cataluña, y las dos ciudades autónomas, han firmado un convenio de colaboración con el objeto de incorporar al Sistema VioGén la información de los servicios sociales y de igualdad.

La Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Canarias informó de que con fecha 22 de junio de 2016, se iniciaron los trámites para la formalización de un convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Canarias. Con este convenio se pretende integrar la aplicación

telemática que sustenta el «Punto de coordinación de las órdenes de protección en Canarias» con el «Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género». Se está a la espera de recibir información por parte de ese organismo, concretando los resultados de las actuaciones que se hagan sobre el proceso de incorporación al Sistema VioGén de los datos de los servicios sanitarios (15008841).

6.1 VÍCTIMAS MENORES DE EDAD

Con el objeto de conocer el impacto de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en relación con los menores que se encuentran en un entorno de violencia de género o violencia doméstica, se iniciaron actuaciones ante la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En la información recibida se indica que las unidades de coordinación y de violencia sobre la mujer remiten informes periódicos a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el contenido de estos informes y la valoración que se realiza de estos, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual.

Por su parte, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, informó de la existencia de un Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar. El citado protocolo incluye aspectos relativos a supuestos de menores de edad víctimas de violencia de género. Este documento tiene funciones de protocolo marco ya que debe ser desarrollado por cada comunidad autónoma. De la misma manera, se ha informado de que se habían iniciado los trabajos de evaluación final del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, cuyos resultados se tendrán en cuenta para el diseño del III Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia. La Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación informó de las actuaciones de la Comisión Contra la Violencia de Género. Entre estas destacan la recogida de datos de hijos e hijas a cargo de víctimas de violencia de género, en casos detectados en los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud, la edición en 2015 del Protocolo común de actuación sanitaria ante la mutilación genital femenina, así como las acciones desarrolladas por las comunidades autónomas en esta materia (14022289).

Según los últimos datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial, ofrecidos por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, el quebrantamiento de medidas de alejamiento se ha triplicado. De la misma forma, se observa la necesidad de otorgar protección de manera rápida y eficaz a los hijos e hijas de las víctimas de violencia de género. En virtud de estos datos, el Defensor del Pueblo

ha solicitado información a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, con el objeto de conocer el impacto de la Instrucción 7/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas, así como de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en todo lo concerniente a los menores hijos e hijas de víctimas de violencia de género. A la fecha de redacción de este informe no se había recibido la información, solicitada en julio de 2017 (17013249).

6.2 RECURSOS DE ACOGIDA

Entre otros objetivos del Protocolo de derivación entre centros de acogida para las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas aprobado en 2015, están la coordinación de las redes de los recursos de acogida para las mujeres víctimas de la violencia de género y el establecimiento de un listado común de la documentación exigible para tramitar el ingreso en estos recursos. En el año 2016 se solicitó información a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad para conocer el impacto que estaba teniendo el protocolo y la implantación del mismo, firmado entre todas las comunidades autónomas (excepto Cataluña, País Vasco y Melilla) y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Por ese organismo se informó de que no se había comunicado ninguna incidencia en su aplicación y que se continuaba con la labor de recogida de sugerencias y propuestas de mejora que realizan las comunidades autónomas para el seguimiento y ejecución del protocolo de derivación. No obstante, se ha informado de que hasta la fecha no se ha celebrado ninguna reunión presencial de la comisión, ni se le han encomendado acciones concretas.

El Defensor del Pueblo ha solicitado que se amplíe la información remitida y se especifique la valoración de todas las sugerencias emitidas por las comunidades autónomas que puedan ser procedentes para dar una respuesta adecuada a los menores a cargo de víctimas de violencia de género, usuarias de redes autonómicas de asistencia integral. En el momento de redactar este informe se está a la espera de recibir la información solicitada (16007613).

6.3 DOTACIÓN DE MEDIOS

En el anterior informe anual ya se indicó que se habían recibido quejas concretas sobre deficiencias en el funcionamiento de los recursos disponibles para actuar de manera

global e integral sobre la violencia de género. Se participó a esta institución la escasez en la implantación y ausencia de funcionamiento de los servicios forenses adscritos a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el Partido Judicial de Madrid, así como las dificultades para acceder a un servicio de guardia para los casos de violencia de género fuera del horario laboral establecido de 8 a 21 horas de lunes a viernes. Se iniciaron actuaciones ante la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, que comunicó que actualmente está pendiente la aprobación de un acuerdo sobre la propuesta económica de las guardias de Equipos Psicosociales en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en Madrid. A la fecha de redacción de este informe se está a la espera de recibir información de la mencionada consejería en el caso de que se alcance un acuerdo sobre la propuesta económica de las guardias de los equipos psicosociales (15014434).

Seguimiento de recomendaciones

Durante este año se han concluido las actuaciones en virtud de la recomendación hecha por el Defensor del Pueblo a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, para que elabore con carácter urgente un Protocolo para la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por motivos de género para su implantación en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla. Con motivo de las visitas realizadas en 2016, se constataron las dificultades en la convivencia de personas extranjeras de distintas edades y procedencias en los CETI de Ceuta y de Melilla. A juicio del Defensor del Pueblo, la posibilidad de que en estas circunstancias se produzcan situaciones de violencia sexual y por motivos de género, justifica la adopción de medidas preventivas.

De la misma forma el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España había propuesto la elaboración con carácter urgente de un protocolo para la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por motivos de género en el CETI de Melilla. Se ha informado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración de que, aunque no se ha adoptado un protocolo exclusivo para el CETI de Melilla, sí se ha aumentado el equipo de profesionales e incrementado las acciones de prevención, información, sensibilización y actuación en relación con la violencia sexual y de género en los centros de migraciones dependientes de esa Secretaría General, CETI y centros de atención al refugiado (CAR) (16007433).

Programa de Inserción Sociolaboral de Mujeres Víctima de Violencia de Género

Esta institución viene realizando actuaciones desde el año 2014 ante la **Administración autonómica de Andalucía y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** en relación con la falta de créditos específicos para sufragar las becas por participación en

cursos de formación profesional para el empleo e incentivos al desplazamiento para compensar diferencias salariales, previstas en el Programa de Inserción Sociolaboral para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, aprobado por Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre.

El Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, dispone que estas becas son competencia del Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal. La norma especifica que la financiación de estas subvenciones se efectuará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado a través de los créditos específicamente consignados cada año en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal.

De la lectura de los preceptos de aplicación puede colegirse que en el presupuesto anual de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, destinados a fondos de empleo, deben consignarse específicamente y desagregados de otras partidas presupuestarias los créditos destinados a financiar las medidas previstas en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre.

En el último escrito recibido del SEPE, en relación con este asunto, se reconoce la necesidad de dar cumplimiento legal a lo contemplado en dicho artículo, y se comunica que este organismo ha planteado desarrollar una partida específica para este programa, así como incluir en el Plan Anual de Política de Empleo estas actuaciones e, incluso, modificar el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, respecto a la consideración de subvenciones de las medidas por otro tipo de ayudas. A este respecto, comunica que ha elevado informe con este planteamiento a la Secretaría de Estado de Empleo en relación con un Pacto de Estado de Violencia de Género.

A la vista de esta información, esta institución ha proseguido estas actuaciones ante la Secretaría de Estado de Empleo. La petición de informe fue cursada en el mes de septiembre, encontrándose a la fecha de cierre de este informe a la espera de respuesta. No obstante, el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, establece en la disposición adicional quinta que las mujeres víctimas de violencia de género participarán en las acciones formativas que oferten anualmente los servicios públicos de empleo, y remite a la regulación del Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, lo que incide en la necesidad de habilitar una partida específica para atender estas ayudas (14021120).

7 EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE

Consideraciones generales

Un año más, el Defensor del Pueblo sigue a la espera de que se alcance un acuerdo que permita dotar al sistema educativo de la imprescindible estabilidad. El Pacto de Estado Social y Político por la Educación, que se está negociando las Cortes, tiene ese objetivo y cabe esperar que con él se alcancen acuerdos sobre los elementos estructurales de ese sistema, sobre su financiación, sobre la formación del profesorado, entre otras cuestiones centrales, y que ello permita alumbrar un modelo eficiente y estable que responda a las exigencias educativas actuales y pueda adaptarse sin sobresaltos a las que surjan en el futuro. Es necesario para ello que el acuerdo se alcance y que disponga del más amplio consenso posible, alejando del horizonte futuro la experiencia anterior de reformas frecuentes y de pervivencia incierta.

Entretanto, en este informe, además de otras cuestiones habituales en informes anteriores, se abordan algunos asuntos relacionados con la inclusividad del sistema educativo y con el acceso en niveles universitarios y anteriores a la universidad de alumnos con necesidades educativas especiales o con dificultades específicas de aprendizaje.

Así, por ejemplo, se aborda el tema de las ayudas a alumnos con trastorno de déficit de atención con hiperactividad (TDAH), el del acceso a la universidad a través del cupo de reserva para personas con dificultades asociadas a discapacidad y de su forma de acreditación y, también, el de la aplicación del cupo de reserva no solo en el acceso a los estudios de grado, sino también en los de máster y doctorado.

También se tratan los problemas derivados de la normativa transitoria de aplicación a los procedimientos de acceso a la universidad en el curso académico 2016-2017, que ha generado un volumen considerable de quejas y que pueden repetirse en el futuro, hasta que nuestro sistema educativo no disponga de la estabilidad que se busca con el mencionado Pacto de Estado Social y Político por la Educación.

7.1 EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

7.1.1 Instalaciones escolares

La normativa reguladora de los requisitos mínimos de los centros docentes contempla, entre otros, los relativos a las instalaciones educativas, que se configuran de manera que

en cada caso reúnan las condiciones necesarias para garantizar la impartición de las enseñanzas que tengan implantadas con la necesaria calidad.

Como en todos los ejercicios anteriores, a lo largo de este año se han realizado quejas en las que se plantean cuestiones relacionadas con las instalaciones de los centros docentes, de entre las que se considera oportuno hacer mención a algunas, referidas a la Comunidad de Madrid, cuyos promoventes cuestionaban la realización escalonada o por fases de obras dirigidas a completar las instalaciones de determinado colegio público de Getafe, al desarrollarse en período lectivo y no haberse abordado la construcción de espacios preceptivos a lo largo de los cuatro años en los que se habían ido ejecutando las mismas.

Manifestaban que, desde el año 2013, las actividades escolares convivían en el citado colegio público con el desarrollo de obras que generan numerosas incomodidades a alumnos y profesores y alteran el funcionamiento del centro, al tiempo que el modo de ejecución por fases de las obras, aplicado por la Administración educativa madrileña, además de dar lugar a las dificultades mencionadas, estaba prolongando la situación de carencia de determinadas instalaciones de las que preceptivamente deben disponer los colegios, lo que afectaba de forma negativa a la calidad de la educación que recibe el alumnado del citado centro, por lo que solicitaban que el Defensor del Pueblo requiriese a la Administración la más rápida conclusión de las obras programadas.

En relación con el planteamiento expuesto, la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** ha manifestado que la planificación de las infraestructuras necesarias para la atención de las necesidades de escolarización se realiza atendiendo a las necesidades de plazas educativas y a la optimización responsable de los recursos públicos. De este modo, señala, las infraestructuras se planifican a fin de atender las necesidades de escolarización que se producen en toda la comunidad autónoma, evitando la construcción de aquellas que se quedarían sin utilizar durante varios cursos.

Se señala que la construcción de las instalaciones del colegio a que hace referencia la queja se ha adecuado a los criterios anteriores. En el curso 2017-2018 está prevista la construcción de una última fase, con la que se finalizará el proceso de dotación al colegio de las instalaciones propias de un centro de línea 2.

Concluye la consejería su informe manifestando que, si bien en determinados momentos se ha necesitado realizar obras en período lectivo para la finalización de determinados espacios, esta situación se ha planificado de manera que se desarrollen de forma separada de los edificios en los que se llevan a cabo las actividades educativas, intentando interferir lo menos posible en las mismas y con todas las garantías de seguridad.

Esta institución ha expresado sus reservas a la Administración educativa madrileña respecto de la idoneidad de la mencionada fórmula de ejecución de obras dirigidas a la construcción de las instalaciones de los centros docentes, ya que, según ha podido comprobarse, determina graves inconvenientes para las comunidades de los centros docentes afectados, derivados de la forma en la que se programa la ejecución de algunas fases de las obras que, con más frecuencia de la deseable, contempla su realización en períodos lectivos y pospone a las últimas etapas la construcción de espacios de uso común sin los que, en consecuencia, deben funcionar los centros durante varios cursos, pese a su carácter preceptivo (16015174).

Ha dado lugar a otra queja en la misma materia la precariedad de las instalaciones de un colegio público de la localidad de Muro de Alcoy (Alicante), que funciona en barracones prefabricados carentes de condiciones adecuadas de estanqueidad, ubicados en un entorno industrial inadecuado para el funcionamiento de un centro escolar.

De las manifestaciones de la interesada parece desprenderse que el mencionado colegio público inició su funcionamiento hace ya cinco años en las citadas instalaciones provisionales que, a causa de su edad y de la falta de mantenimiento, se encuentran en unas condiciones que los servicios técnicos del ayuntamiento, que realizaron una visita técnica de inspección en noviembre de 2015, consideraron ya entonces insalubres y no aptas para su utilización escolar.

Esta institución solicitó de la Administración educativa valenciana que informase de las previsiones existentes en cuanto al inicio de la construcción, plazo de ejecución y disponibilidad de instalaciones definitivas destinadas al centro, así como sobre las iniciativas que tuviese previsto adoptar para garantizar entretanto la escolarización de los alumnos en instalaciones que reuniesen todas las condiciones, entre ellas las de salubridad y habitabilidad que se exigen en la normativa reguladora de los requisitos mínimos de los centros docentes.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana** manifiesta que, una vez se desarrolle el procedimiento de licitación de las obras de construcción de las instalaciones definitivas destinadas al centro, está previsto que su ejecución, para la que se contempla un plazo de entre 12 y 18 meses, esté concluida en septiembre de 2019 y que los alumnos puedan comenzar el curso 2019-2020 en las nuevas instalaciones.

Por último, se asegura que, aunque se habían realizado actuaciones dirigidas a la mejora y mantenimiento de las aulas prefabricadas del centro, en diciembre de 2016 se informó a los padres tanto de la realización de las citadas actuaciones, como de la

decisión de escolarizar a los alumnos del colegio en distintos centros educativos de la localidad entretanto se encontraban disponibles las instalaciones destinadas a su ubicación definitiva (16017061).

En el ejercicio 2017 se han realizado actuaciones de oficio en relación con la presencia de amianto en elementos constructivos de las instalaciones de centros docentes que, construidos antes de la prohibición de su uso en las edificaciones, se encuentran ubicados en el ámbito de gestión de distintas administraciones educativas.

Pese a la potencial peligrosidad de la situación existente en estos centros, dado el carácter altamente cancerígeno del amianto, la tramitación de las quejas formuladas en la referida materia no ha permitido a esta institución contrastar si las administraciones educativas disponen de datos relativos a los centros docentes de su territorio que se encuentren afectados, ni a los elementos en que la sustancia se encuentre presente en cada centro y al estado de los mismos, información imprescindible para articular cualquier plan de gestión y eliminación del amianto que se pretenda aplicar.

Una resolución del Parlamento Europeo, aprobada el 14 de marzo de 2013, insta a «los Estados miembros a que avancen en el proceso de eliminación gradual del amianto en el menor tiempo posible», al tiempo que «anima a la Unión Europea a colaborar con los agentes sociales y otras partes interesadas a escala europea, nacional y regional para desarrollar y compartir planes de acción de gestión y eliminación del amianto».

El Defensor del Pueblo ha instado, por un lado, a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, el examen del problema en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Educación y la adopción de medidas coordinadas dirigidas a la eliminación del amianto de las instalaciones de todos los centros docentes. Por otro lado, la institución entiende que la efectividad de esta o de cualquier otra iniciativa que se adopte requiere, como ya se ha apuntado, que las administraciones educativas dispongan de datos relativos a los centros afectados que permitan determinar el alcance y la localización del problema.

Por ello, se efectuó un trámite de carácter informativo ante todas las administraciones educativas autonómicas, con la finalidad de conocer las actuaciones que hubiesen realizado para obtener información completa relativa a los centros docentes, ubicados en sus respectivos ámbitos de gestión, en cuyas instalaciones esté presente el amianto y respecto de los datos de que dispongan (elementos y estado en que esté presente) sobre cada uno de ellos.

En las respuestas recibidas, la mayoría de las administraciones consultadas puntualizan que no existe en la actualidad legislación o planificación nacional o internacional que obligue a la retirada inmediata de este elemento de las construcciones

educativas, aunque sí existe la recomendación del Parlamento Europeo de su eliminación para el año 2028.

Se refieren, asimismo, a los problemas que supone su detección cuando el amianto se encuentra en el interior de elementos constructivos y llegar a él puede implicar algún daño del elemento que lo contiene, con el riesgo que supone de liberación de partículas y, en definitiva, perjuicio para la salud de los usuarios.

Conocer el número de centros educativos que en cada comunidad contienen elementos constructivos con amianto exigiría realizar un estudio de cada edificio que permitiera comprobar su presencia en elementos que no se encuentran a simple vista, que, dado el riesgo que comporta, ha de realizarse fuera de los períodos lectivos y por personal especializado que debe aplicar los protocolos establecidos, todo lo cual dificulta e incrementa el coste de su realización.

Por todo ello, las actuaciones que efectúan las administraciones educativas se dirigen a la localización y retirada de los elementos con amianto que se encuentren a la vista o queden al descubierto con ocasión de labores de mantenimiento o reparación de las instalaciones escolares.

También, como consecuencia, varias administraciones indican que tienen previsto realizar un inventario de inmuebles de los centros educativos construidos con anterioridad al 2002, año en el que quedó prohibida su utilización.

Las administraciones educativas son conscientes de la peligrosidad que entraña la existencia de esta sustancia en las instalaciones de los centros docentes y se proponen su retirada paulatina, de acuerdo con los criterios y siguiendo el orden de prioridades que cada una de ellas ha establecido. Pero no disponen de un inventario pormenorizado de los datos relativos a los centros educativos afectados, materiales o elementos en los que la sustancia esté presente y en qué cantidad.

A juicio de esta institución, si bien las distintas administraciones educativas han mostrado una actitud receptiva en relación con este asunto, son insuficientes las medidas correctoras y aún inexiste una planificación nacional con compromisos y obligaciones concretas. Al menos en lo relativo a la elaboración de un catálogo de edificaciones escolares afectadas. Son muchos los inmuebles anteriores al año 2002 que albergan instalaciones escolares, y la protección de la salud de la comunidad educativa exige que las autoridades competentes articulen, como propone la resolución del Parlamento Europeo ya citada, planes de eliminación del amianto comenzando por la identificación de los edificios afectados a través de las técnicas analíticas (microscopía óptica, microscopía electrónica de barrido y difracción de rayos-X, entre otras) que están ya disponibles (17003026, 17008315 y otras).

7.1.2 Admisión de alumnos

La promovente de una queja ha cuestionado la configuración de los criterios de admisión de alumnos en la normativa autonómica asturiana, por no contemplar el criterio legal prioritario de familia numerosa.

La interesada hace notar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), cuando no existan plazas suficientes los procesos de admisión de alumnos se regirán por los criterios prioritarios que se establecen en su artículo 84.2, entre los que se contempla expresamente la condición legal de familia numerosa.

Se refería, de otra parte, a la Ley 40/2004, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que, en el mismo sentido, señala en su artículo 11.b) que tendrán trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por las administraciones competentes, entre otros ámbitos, a efectos de puntuación en el régimen de admisión de alumnos en centros de educación preescolar y centros sostenidos con fondos públicos.

No obstante las previsiones legales anteriores, la normativa sobre admisión de alumnos de aplicación en esa comunidad autónoma no contempla el citado criterio de admisión, como sí lo hacen el resto de las administraciones educativas autonómicas. Esto, además de implicar el incumplimiento de las prescripciones legales mencionadas, supone, a su juicio, la atribución a las familias numerosas que solicitan plazas en los centros docentes del Principado de Asturias de un tratamiento menos favorable de cara a la obtención de las plazas solicitadas, que el que obtienen en otros ámbitos territoriales.

La **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias** manifiesta que tiene previsto presentar una propuesta de modificación de la resolución de febrero de 2014, por la que se rige el procedimiento de admisión del alumnado en centros docentes no universitarios públicos y privados concertados, antes del comienzo del proceso de admisión de alumnos para el próximo curso. Entre otras cuestiones se abordará una relativa al apartado «criterios para la admisión del alumnado», que incluirá la condición legal de familia numerosa y se añadirá un nuevo apartado relativo a dicha condición (16011980).

También en relación con la configuración de los requisitos de admisión, en este caso en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se ha recibido otra queja cuya promovente, que ha fijado recientemente su domicilio en la ciudad de Palma, cuestionaba previsiones del baremo de puntuación contenido en el anexo del Decreto 37/2008, de 4 de abril, por el que se establece el régimen de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos de dicha comunidad autónoma, de acuerdo con las cuales se concede puntuación a los solicitantes por aplicación del criterio de proximidad domiciliaria, además de por la ubicación de su domicilio dentro de la zona de

influencia del centro, por cada año completo o fracción de año superior a dos meses «de residencia continuada e ininterrumpida, o año completo de trabajo continuado e ininterrumpido dentro de la zona de escolarización», o por las mismas circunstancias «dentro de una zona limítrofe al centro solicitado».

Entendía la reclamante que las mencionadas previsiones reglamentarias determinan un tratamiento desigual a unos y otros solicitantes, que reviste carácter discriminatorio en la medida en que, a su juicio, carece de toda justificación objetiva, atentando por ello al principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución.

Señalaba la interesada que la LOE, en la que se fijan taxativamente los criterios valorables a efectos de admisión, únicamente autoriza a tener en cuenta, en lo que se refiere al domicilio de los alumnos a los citados efectos de asignación de plazas, el dato de su proximidad al centro docente, con lo que se pretende primar la escolarización de los alumnos en los centros más accesibles desde sus domicilios, pero no contempla la atribución de puntuación por razón del tiempo de residencia en el domicilio personal o de trabajo alegados en el correspondiente proceso de admisión.

La tramitación de la queja se inició al objeto de obtener información respecto de la finalidad que se pretendiese al configurar el criterio de admisión ya mencionado en los términos que se cuestionaban en la queja, así como la argumentación jurídica con base en la cual se entiende que la referida configuración reglamentaria se ajusta a la definición legal que del mencionado criterio se realiza en la citada ley orgánica.

En relación con la primera de las cuestiones indicadas, la **Consejería de Educación y Universidad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears** señala que la antigüedad del domicilio del alumno/domicilio de trabajo se incorporó en la normativa sobre admisión de alumnos para mejorar el proceso anual de admisión de alumnado y para evitar, en la medida de lo posible, «la picaresca» puesta en práctica por determinadas familias, las cuales conseguían con diferentes argucias empadronamientos sorpresa en el último momento en domicilios en los que no residían con el objetivo de obtener una puntuación superior a la que correspondería a su domicilio real.

Esta institución debe manifestar que, a su juicio, el argumento expuesto no justifica el tratamiento específico del criterio de proximidad domiciliaria que se realiza en la normativa sobre admisión de alumnos de dicha comunidad autónoma, en la que se toma en consideración, a efectos de atribución de puntuación por dicho criterio, la antigüedad en el domicilio alegado.

La Administración educativa balear considera que «en su conjunto, el desarrollo reglamentario de referencia ha diseñado un régimen de admisión de alumnos con pleno respeto al derecho de libre elección de centro con objetividad y con criterios prioritarios y

complementarios, de manera tal que en este procedimiento se ven garantizados los derechos de todos los alumnos».

Esta institución estudia en estos momentos la respuesta administrativa recibida con la finalidad de definir los términos en que podría formularse una resolución dirigida a la modificación, por la Administración educativa balear, de los contenidos de su normativa sobre admisión de alumnos que contemplan la atribución de puntuación en consideración al tiempo en que hayan residido en los domicilios que se tomen como referencia en los procesos de admisión de alumnos (17011034).

En otras ocasiones, las quejas en materia de admisión de alumnos no cuestionan tanto la regulación reglamentaria de los procesos de asignación de plazas cuanto los resultados que se derivan de su aplicación, que en a veces, según señalan sus promoventes, originan serias dificultades para las familias.

En una de estas quejas, a la que parece oportuno hacer referencia por tratarse de un planteamiento que se realiza ante el Defensor del Pueblo cada vez con más frecuencia, una madre de tres alumnos señalaba que la escolarización de sus hijos en dos centros diferentes de la Comunidad de Madrid, que funcionan con horarios escolares coincidentes, dificulta notablemente la organización familiar, por lo que en los últimos procesos de admisión de alumnos venía solicitando plaza para todos ellos en un mismo centro docente, por última vez en el proceso de admisión para el curso 2017-2018, sin que tampoco en esta ocasión haya logrado reunir a sus hijos en un mismo centro.

Con ello, señala la interesada, se reproducirán en este curso los problemas que determinan los desplazamientos escolares de los menores hasta distintos centros, generando en la familia una situación de estrés constante, además de originar también importantes gastos derivados de la inscripción de los alumnos en actividades extraescolares que permitan ajustar sus horarios de recogida.

La reclamante entiende que las circunstancias expuestas podrían ser tenidas en cuenta por los órganos de escolarización competentes a efectos de asignación a su hija de una plaza escolar en el centro de escolarización de sus hermanos.

La **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid**, ante la que se ha tramitado la queja, manifiesta que, en efecto, en el último proceso de admisión uno de los hijos de la reclamante no obtuvo plaza en el centro, al no existir plazas disponibles en su nivel y estar la ratio por grupo en el límite máximo.

Se puntualiza en el informe aportado que el artículo 84.2 de la LOE, determina que «cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar,

atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente (...)».

En consecuencia, ante la posibilidad de que en un determinado centro docente sostenido con fondos públicos pueda solicitarse la admisión de un número de alumnos superior al de plazas ofertadas, la norma fija unos criterios objetivos de selección, lo que determina que solo las solicitudes mejor puntuadas accederán a las plazas ofertadas.

Continúa señalando la consejería que sobre esta modulación legal del desarrollo del artículo 27 de la Constitución se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones. Añade que existen unas sentencias del Tribunal Superior que aceptan la aplicación de criterios prioritarios de selección ante una insuficiencia de plazas (17011771).

El autor de una última queja en materia de admisión de alumnos, oficial de la Armada, se refería a las dificultades que estaba encontrando para lograr la asignación de plaza escolar a sus hijos en la ciudad de Cartagena, en la que se le había asignado destino, al no aplicarse por la Administración educativa de la Región de Murcia, las previsiones del convenio de colaboración que tiene suscrito con el Ministerio de Defensa, que contemplan el derecho preferente de los hijos del personal militar a ser admitidos en los centros docentes.

Señalaba el reclamante que la **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia** manifestó que la prioridad de los hijos del personal militar a efectos de asignación de plazas escolares en los centros cedidos por el Ministerio de Defensa no ha sido desarrollada en la normativa que regula los procesos de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de la Región de Murcia. La consejería considera que se podría conculcar el principio de acceso en condiciones de igualdad de todos los alumnos a los centros escolares sostenidos con fondos públicos.

Esta institución ha sugerido a la Administración educativa de la Región de Murcia que, puesto que se expresan dudas, que se consideran razonables, respecto de la constitucionalidad de la previsión del convenio mencionado, sería deseable que se adoptasen iniciativas dirigidas a obtener el dictamen de sus servicios jurídicos respecto de la conveniencia de mantener en la actualidad las previsiones sobre admisión de alumnos en las condiciones referidas. La actuación sigue en curso (17007740).

7.1.3 Ayudas educativas

Se han recibido quejas cuyos promotores han cuestionado el hecho de que las últimas convocatorias de ayudas dirigidas al alumnado con necesidad específica de apoyo

educativo no incluyan en su ámbito de aplicación a los alumnos con trastorno de déficit de atención con hiperactividad (TDAH).

En su redacción actual, fruto de la modificación operada en este precepto por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que encabeza el capítulo I de su título II, sobre alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, incluye de forma expresa en la citada categoría a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH.

La ley establece que la escolarización de esos alumnos se rige por los principios de normalización e inclusión asegurando su no discriminación y la igualdad efectiva en su acceso y permanencia en el sistema educativo.

A hacer efectivo el último de los principios mencionados se dirige precisamente el sistema de becas y ayudas al estudio.

Esta institución formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** para instar la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de manera que se hagan las previsiones necesarias para que su ámbito de aplicación se extienda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH.

Del informe remitido por la secretaría de Estado se desprende que se han iniciado estudios para determinar «el impacto presupuestario y la forma de acreditación de estas necesidades para conocer su viabilidad tomando en consideración la potencial demanda social, el mantenimiento de la seguridad jurídica y la gestión más eficiente, desde el punto de vista social, de unos recursos por naturaleza limitados que pudiera dar lugar a la modificación del marco normativo vigente».

El Defensor del Pueblo consideró oportuno reiterar la referida **Recomendación,** indicando que, a la vista de lo que hasta el momento había informado, con independencia de los condicionamientos presupuestarios que puedan darse en cada momento y al margen de las dificultades que implique la acreditación de las necesidades específicas de atención educativa de los alumnos con dificultades de aprendizaje o con TDAH, la extensión a estos alumnos de las ayudas a que se viene haciendo referencia responde a un imperativo legal, que se deduce del texto de la LOE vigente desde su modificación por la LOMCE (16012659).

Se han realizado actuaciones también relacionadas con la delimitación del ámbito de beneficiarios de ayudas educativas, en este caso destinadas a sufragar el coste del comedor escolar en la normativa que se aplica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se excluye al alumnado escolarizado en centros privados

concertados, situación que consideran discriminatoria los padres de alumnos escolarizados en estos centros.

La tramitación efectuada ante la Administración educativa de Andalucía ha dado lugar a la remisión de un informe en el que se mencionan contenidos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, relativos al régimen jurídico de los conciertos educativos, de los que la citada Administración deduce que la mencionada ley orgánica hace del concierto educativo el instrumento jurídico a través del que resulta efectivo el derecho a recibir enseñanzas básicas y gratuitas en centros privados, finalidad con la que se les asignan fondos públicos destinados a este fin por la Administración, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en la ley orgánica mencionada.

El objetivo del Defensor del Pueblo al proceder a la tramitación de esa queja ha sido el de hacer notar las diferencias de trato que se derivan del hecho de que alumnos en las mismas circunstancias objetivas puedan o no optar a la prestación gratuita del servicio de comedor escolar, a la obtención de reducciones del precio establecido para el mismo o a la asignación de ayudas destinadas a sufragarlo, en consideración a un dato que no parece relevante, como el de la titularidad pública o privada del centro en el que se encuentren escolarizados.

Esta institución, a la vista de un informe inicial de la consejería, decidió solicitar su punto de vista jurídico para que los alumnos escolarizados en centros docentes privados que reúnan las mismas condiciones objetivas, puedan beneficiarse de la prestación del citado servicio en los términos en que ya lo hace el alumnado escolarizado en centros públicos.

Como respuesta al planteamiento mencionado, la consejería ha señalado que la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de educación de Andalucía, hace referencia a la prestación de los servicios de comedor escolar, aula matinal y actividades extraescolares, y establece que los centros docentes favorecerán la prestación del servicio de comedor escolar para el alumnado de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, contemplando, al propio tiempo, la contribución de las familias a la financiación de este servicio, que también se concretará a nivel reglamentario.

Sin embargo, también hace notar que, por razones presupuestarias y de oportunidad, no se han contemplado en la ley bonificaciones al precio de este servicio en los centros docentes privados concertados, e insiste en los motivos de disponibilidad presupuestaria, que explican esta circunstancia dado el volumen de centros y alumnado implicados en el sistema educativo andaluz.

Valorada la anterior circunstancia y tomando en consideración el hecho de que las convocatorias correspondientes parecen ajustarse a las prescripciones legales alegadas por la consejería, esta institución, al entender que la continuación de su intervención no llevaría a obtener resultados distintos de los descritos, ha dado por el momento concluida su actuación (16015241).

También en materia de ayudas educativas, hay que hacer referencia a una queja que cuestiona la configuración del requisito de rentas familiares que se realiza en la norma reglamentaria establecida por la Comunitat Valenciana, en las bases reguladoras de las ayudas para la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil.

Manifiesta el interesado su desacuerdo por establecerse el umbral de renta de sus beneficiarios en términos absolutos, es decir, sin tomar en consideración el número de miembros de la unidad familiar.

Según se deduce de la información aportada por la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana,** en una línea coincidente con el punto de vista expresado por el reclamante, se estudia actualmente la posible consideración como umbral de renta, de la renta per cápita familiar, en lugar de la renta familiar en términos absolutos, a la hora de establecer los requisitos a cumplir por los solicitantes de ayudas para la escolarización en el primer ciclo de educación infantil. El objetivo, según se precisa, es el de reflejar los resultados a que se llegue en cuanto a la posible modificación, si fuera viable, de la normativa correspondiente en la próxima convocatoria de ayudas para el curso 2018-2019.

Esta institución prosigue su actuación con la finalidad de conocer en su momento la posible modificación de la normativa reguladora de las citadas ayudas (17009643).

7.1.4 Inclusión educativa

La madre de una alumna con una enfermedad que afecta a su movilidad y capacidad de comunicarse ha cuestionado la decisión denegatoria adoptada por la Administración educativa madrileña sobre su solicitud de escolarización en uno de los dos centros de la localidad de Torrejón de Ardoz.

Según la interesada, la decisión denegatoria se fundamentó en que ninguno de los centros docentes disponía de plazas vacantes, al haberse asignado ya a solicitantes con mejor derecho todas las plazas reservadas a alumnos con necesidades educativas especiales, sin tomar en consideración el hecho de que en ambos centros existían unidades que disponían de plazas ordinarias vacantes.

Conforme a lo que preceptúa la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es obligación de la Administración educativa procurar la educación

inclusiva de esas personas, llevando a cabo los ajustes razonables, necesarios y personalizados, de forma que se evite que queden excluidas del sistema educativo ordinario.

En el caso planteado, la Administración educativa sostuvo que había llevado a cabo una actuación que cabe entender respetuosa con los derechos constitucionales de la menor y con los principios fundamentales de la citada convención, ya que en ningún momento se ha negado a la alumna su escolarización en un centro de educación ordinaria con los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo. La hija de la promovente está escolarizada en un centro preferente de personas con discapacidad motórica, que cuenta con los mismos recursos que los colegios solicitados y dispone del apoyo extra de un DUE.

Respecto de la no admisión en los colegios solicitados al no existir plazas disponibles, la Administración recordaba que, según reiterada doctrina jurisprudencial, el derecho a la elección de centro no debe entenderse como un derecho absoluto de aplicación automática, siendo constitucionalmente válido que los poderes públicos, en su deber de programación general de la enseñanza, garanticen su calidad estableciendo una ratio alumno-unidad y unos criterios de admisión, sin que ello signifique una vulneración del derecho a la elección de centro.

Para valorar adecuadamente la forma de actuación administrativa cuestionada y los contenidos del informe emitido por la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid**, esta institución ha tomado como punto de partida los preceptos constitucionales para definir el derecho a la educación de las personas con discapacidad, definiendo su derecho a recibir un tratamiento no discriminatorio por razón de sus circunstancias o condiciones personales y la obligación de los poderes públicos de realizar políticas de integración de las personas con discapacidad.

Estas últimas disposiciones se encuentran recogidas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que establece que la escolarización de estos alumnos «se regirá por los principios de normalización e inclusión, y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario».

También hay que tener en cuenta las previsiones contenidas en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por el Estado español en su momento. Aunque en la convención no se precisa qué debe entenderse por educación inclusiva, resulta posible deducir el contenido que deba darse a este concepto de la definición que realiza de las obligaciones que asumen los Estados parte para hacerlo efectivo (artículo 24.2).

El derecho de acceso a la educación en igualdad de condiciones con los demás, que define la convención, comprende, entre otros, el derecho de estos alumnos a asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad. La asignación de plaza a estos alumnos debe ser el resultado del ejercicio de las facultades cuya libre elección de centro corresponde a sus padres o tutores, en iguales términos que a los del resto de los alumnos, y ha de producirse en el ámbito de los mismos procedimientos, y aplicando criterios idénticos a los que se tienen en cuenta para decidir la adjudicación de puestos escolares al resto de los alumnos.

No puede estimarse acorde con el citado principio de igualdad en el acceso a la educación que predica la convención la denegación de plaza en los dos centros docentes solicitados por estar cubierto el cupo de puestos escolares reservados a alumnos con minusvalía, que, por el contrario, debió resolverse en sentido positivo, asignándose a la alumna alguna de las plazas ordinarias libres existentes en los citados centros cuyas aulas no alcanzaban, al parecer, el número máximo de alumnos establecido en la normativa vigente.

Por ello, esta institución ha sugerido a la Administración educativa madrileña que estudie de nuevo la fundamentación de la decisión de asignar la plaza a su hija en un nuevo centro docente, adoptando la nueva resolución que se considere procedente, de acuerdo con la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Por el momento no se ha recibido la respuesta de la consejería (17011942).

La dotación a los centros docentes de todos los medios personales y materiales necesarios para la adecuada atención de los alumnos con necesidades específicas de atención educativa, se encuentra encomendada en nuestras leyes a las administraciones educativas, constituyendo un motivo habitual de quejas las discrepancias de los padres de los alumnos con la forma en que aquellas cumplen este cometido.

En el ejercicio 2017, como en años anteriores, se han recibido quejas que cuestionan decisiones de distintas administraciones educativas relativas a la dotación a centros docentes determinados del personal necesario para la correcta escolarización de los alumnos.

Así, los promoventes de una queja relativa a la Comunidad de Madrid cuestionaban el hecho de que un centro de la localidad de Villanueva de la Cañada, de integración preferente de alumnos con discapacidad motórica, no contase con los servicios de un fisioterapeuta desde que se produjera la jubilación, en los primeros días de diciembre del año anterior, del profesional asignado al centro.

Manifiestan que, con una antelación razonable, la dirección del centro docente se puso en contacto con la Dirección de Área Territorial competente para instar la más rápida cobertura de la baja que iba a producirse.

Los interesados hacían referencia a las diversas patologías y discapacidades que afectan a los alumnos de integración del centro, para los que el apoyo de fisioterapia es obligatorio para que puedan realizar de manera adecuada el área curricular de educación física de manera que quede garantizado su desarrollo psicomotor.

A pesar de que la tramitación efectuada ha permitido comprobar que la referida plaza de fisioterapeuta se cubrió finalmente, esta institución considera que, cualesquiera que hayan sido las razones que determinaron la situación descrita, no resulta aceptable que el centro dejase de contar por un tiempo con la asistencia de un profesional cuya contribución es imprescindible para lograr el desarrollo psicomotriz de los alumnos y favorecer así su acceso normalizado al currículo y su inclusión escolar.

Por ello, esta institución ha instado de la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** el estudio y aplicación de fórmulas que garanticen la continuidad de la citada atención, al margen de los condicionamientos que afecten a los procedimientos administrativos, como los de jubilación, que deban instruirse con carácter previo para la cobertura formal de los puestos de trabajo correspondientes (17000681).

Otro caso es el del padre de un alumno de cuatro años, diagnosticado por un trastorno del lenguaje, que señalaba que la Administración educativa madrileña no había proporcionado a su hijo el profesor de la especialidad de audición y lenguaje que se indica en el informe de evaluación.

El citado trastorno se diagnosticó a finales de octubre de 2016, solicitando el centro docente en el que se encuentra escolarizado, tan pronto como se emitió el preceptivo informe de evaluación, la dotación del especialista, que fue denegada, alegando la **Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid** que el centro no escolarizaba un número de alumnos precisados de apoyo en dicha materia que justifique la dotación del profesor.

El reclamante cuestionaba ese argumento apelando tanto a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como a la legislación educativa vigente.

La consejería manifiesta en su comunicación que en el mes de febrero último se tramitó el cambio de modalidad educativa del menor, que estaba escolarizado por vía ordinaria en el citado centro, para su incorporación, con opinión favorable de los padres del alumno, a un puesto escolar con apoyos, según el correspondiente dictamen del equipo de orientación educativa y psicopedagógica, añadiendo que el colegio, de reciente creación, no contaba con un profesor de dicha especialidad al no disponer de alumnos con necesidades educativas especiales.

Por ello, desde la consejería se asegura que, dentro de las labores de planificación y reorganización de los recursos disponibles para dar respuesta a las

necesidades educativas del alumnado, se atenderá la petición realizada por los promoventes de la queja con prestación del recurso compartido con otros centros (17010557).

7.1.5 Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria

La autora de una queja que se había matriculado en una escuela oficial de idiomas de la Comunitat Valenciana para realizar las pruebas de certificación correspondientes al nivel B2 de inglés, que se llevan a cabo al término de cada uno de los correspondientes niveles, cuestionaba que los derechos de examen abonados no le diesen derecho a participar en la convocatoria de septiembre.

Manifestaba que, pese a ser de la misma cuantía los derechos de examen abonados por todos los participantes, los alumnos oficiales que no superaron en primera instancia todas las partes de la prueba habían tenido opción de participar en la convocatoria extraordinaria de septiembre, para la que se les mantenían las notas de las partes ya superadas, mientras que los alumnos libres no habían podido tomar parte en la convocatoria extraordinaria, circunstancia que la reclamante consideraba discriminatoria, ya que no existe ninguna razón objetiva que justifique esa diferencia de trato, que priva a un sector de participantes de la oportunidad adicional para superar la prueba.

La **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana**, ante la que se tramitó la queja, ha manifestado que la decisión de limitar el acceso a las pruebas extraordinarias referidas, correspondientes al curso 2015-2016, al alumnado oficial y al alumnado que cursa las enseñanzas de inglés a distancia dentro del programa *That's English,* es resultado del ejercicio de las facultades discrecionales que tiene atribuidas y no implica, a su juicio, un tratamiento desigual que suponga discriminación en términos constitucionales.

Se señalaba que en la convocatoria cuestionada existían razones que aconsejaban limitar el número de concurrentes a las pruebas, al tratarse de la primera convocatoria extraordinaria que se realizaba después de muchos años y ser limitados los recursos de que disponía la Administración educativa valenciana para su organización.

A la vista de la argumentación alegada, que únicamente alcanzaba para justificar la no inclusión de los alumnos libres en la convocatoria mencionada, esta institución solicitó de la consejería la emisión de un nuevo informe en el que se precisase si, de cara a próximas convocatorias, estaba previsto extender a dichos alumnos la posibilidad de participar en las pruebas extraordinarias de certificación a las que se viene haciendo referencia.

En el escrito remitido, la Administración educativa valenciana manifiesta que su Dirección General de Política Lingüística y de Gestión del Multilingüismo está trabajando en la nueva convocatoria, que previsiblemente se abrirá al alumnado con matrícula libre, indicándose también que el objetivo que tiene propuesto la consejería en relación con dicho alumnado es equipararlo con el oficial y conseguir con ello que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades (16009378).

La promovente de otra queja, que cursó estudios musicales en Bielorrusia y obtuvo después la homologación de su título por su correspondiente español, cuestiona el hecho de que la normativa de aplicación en España no contemple la consignación, en las credenciales de homologación o en otro documento, de la nota media obtenida en los estudios extranjeros homologados traducida al sistema de calificaciones académicas españolas.

Señalaba que formaba parte de las listas para contratación de profesorado interino y la circunstancia ya mencionada impedía que la nota media de los referidos estudios fuese valorada dentro de los procedimientos de selección que se celebran para la elaboración de las listas, con cuyos integrantes se cubren plazas vacantes y sustituciones en el Conservatorio Profesional de Música de Murcia.

Añadía que, a fin de que la unidad competente del Ministerio de Educación dispusiese de todos los elementos necesarios para obtener y expedir un documento acreditativo de la nota media obtenida en los estudios de música cursados en el extranjero, aportó fotocopias de su título bielorruso, del acuerdo de homologación del mismo al título superior de piano español y certificación académica, expedida en su país de origen, acreditativa de las calificaciones obtenidas en cada una de las asignaturas cursadas para su obtención. A pesar de ello, su solicitud no ha sido atendida, alegándose que no existe norma educativa alguna que permita el cálculo de la nota media obtenida en los estudios cursados en el extranjero con los correspondientes a los españoles de música.

La inexistencia de previsiones en el sentido indicado constituiría, a juicio de la interesada, una laguna normativa, en la medida en que impide que el título homologado despliegue en nuestro país todos los efectos propios del título español declarado equivalente.

La **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** ha manifestado que ha estudiado posibles soluciones normativas al problema indicado, aunque el hecho de encontrarse el Gobierno en funciones en el momento en que se emitía su informe (2016) no permitía el inicio de la tramitación de las modificaciones normativas necesarias para resolver la situación expuesta. Posteriormente añadió dicha Administración que estaba pendiente del Pacto de Estado

Social y Político, en el que trabajan las fuerzas parlamentarias. Por ello, la institución queda a la espera de los resultados de dicho pacto y particularmente en lo relativo a la resolución de este tema (16010770).

7.1.6 Acceso a copias de pruebas de evaluación y exámenes

En una línea ya iniciada en años anteriores en relación con otros ámbitos territoriales, se han efectuado actuaciones ante **las administraciones educativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de la Comunidad Foral de Navarra**, con la finalidad de que adoptasen iniciativas dirigidas a dar solución a problemas advertidos en la aplicación por los centros de previsiones legislativas sobre procedimiento administrativo vigente, en materia de obtención por los interesados de copias de documentos administrativos, cuando se trata de pruebas de evaluación y exámenes realizados por los alumnos.

Las administraciones autonómicas hicieron referencia en sus respuestas a normas educativas de nivel reglamentario, en las que, a su juicio, se contienen prescripciones que resultan de aplicación en su ámbito territorial, para concluir que con ellas se daba un tratamiento normativo adecuado a la cuestión planteada e, implícitamente, que no se consideraba necesario realizar actuaciones en la línea que había apuntado esta institución, dirigida a la realización de modificaciones reglamentarias que reconociesen de forma expresa la facultad de los interesados, alumnos y padres de alumnos, a obtener copias de los exámenes y pruebas de evaluación realizados que se derivan de las previsiones de la normativa procedimental ya mencionada.

Sin embargo, en las normas reglamentarias alegadas no se contemplaba expresamente el derecho a obtener copias de los exámenes y pruebas de evaluación realizadas, pese a lo estableado en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y a que debe entenderse que son de plena aplicación en el ámbito académico las prescripciones de la ley, en las que se delimita el contenido del derecho de acceso a archivos y documentos, haciéndolo extensivo al derecho a obtener copias de los documentos en relación con los que se haya ejercitado el referido derecho.

Pronunciamientos contenidos en diversas sentencias del orden contencioso-administrativo, recaídas en supuestos similares, indican que, a juicio de los correspondientes órganos jurisdiccionales, el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la documentación administrativa no encuentra otro límite que el interés legítimo del solicitante. Entienden los juzgados y tribunales que no puede restringirse el acceso al expediente administrativo sobre la base de una disposición reglamentaria que define el contenido del expediente de un alumno.

Los tribunales entienden que la ley reguladora del procedimiento administrativo resulta de aplicación supletoria en aquellos aspectos a los que no se extiendan las normas procedimentales específicas. En concreto, consideran que resulta de plena aplicación en el ámbito académico el precepto que contempla el derecho a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos, ya que el derecho a disponer de fotocopia del examen realizado se constituye en un elemento de valoración básico para que el interesado pueda formular las alegaciones que considere razonables.

Sin embargo, ha podido constatarse que, en ocasiones, el hecho de que normas educativas de carácter reglamentario, como las que se mencionan en los informes de las administraciones educativas de Extremadura y Navarra, no contemplen expresamente el derecho a obtener copias de los exámenes y pruebas de evaluación realizados, promueve que los centros docentes denieguen las copias que solicitan los alumnos o sus padres, privando con ello a los interesados del ejercicio de su derecho legal.

Por ello, esta institución formuló a ambas administraciones sendas **Recomendaciones,** en el sentido de que impartan instrucciones a los centros docentes bajo su dependencia para que resuelvan en sentido positivo y de manera acorde con lo establecido por la ley, las peticiones que se les formulen por los alumnos o sus padres de copias de los exámenes o pruebas de evaluación realizados.

La Administración educativa de Extremadura ha aceptado la **Recomendación** y ha manifestado que ha remitido a todos los centros docentes bajo su dependencia una circular, en la que se indica que los centros educativos de Extremadura deberán atender las peticiones que se les formulen por los alumnos o sus padres de copias de sus exámenes y pruebas de evaluación (16012854).

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra, en la línea de la resolución formulada, ha incluido las previsiones expresas recomendadas en las instrucciones que van a regular la organización y el funcionamiento de los centros docentes públicos que imparten enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato durante el curso 2017-2018 (16012860).

7.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

7.2.1 Acceso a la universidad

Normativa transitoria de aplicación durante los procedimientos de acceso a la universidad en el curso académico 2016-2017

El carácter transitorio y las modificaciones sucesivas del régimen de procedimientos de acceso a la universidad en el curso académico 2016-2017 ha determinado una

Recomendación de esta institución, dirigida a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades**, que ha tenido por objeto que se estableciesen las modificaciones o aclaraciones necesarias para que la evaluación de bachillerato para el alumnado que quisiera acceder a estudios universitarios en este curso permitiese a los estudiantes examinarse de las materias del currículo del bachillerato que hubieran cursado, bien fuera el anterior establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), o el actual derivado de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

El Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato, dispone que los alumnos realizarán una evaluación individualizada al finalizar el bachillerato. Esta evaluación final está regulada en el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio. De acuerdo a lo señalado, en este real decreto, se debía establecer, antes del 30 de noviembre de 2016, las características, el diseño y el contenido de las pruebas de estas evaluaciones finales para el curso 2016-2017, de acuerdo con los objetivos previstos por la norma, siendo uno de ellos, en lo que respecta a la evaluación final de bachillerato, la verificación del logro de los objetivos de la etapa y el grado de adquisición de las competencias correspondientes a la modalidad del bachillerato, en relación con los criterios de evaluación asociados a las materias de bachillerato.

Para los alumnos que no hubieran superado la evaluación, o que desearan elevar su calificación final de bachillerato, esta norma establecía que podrían repetir la evaluación en convocatorias sucesivas, sin que fuera necesario que se evalúe de nuevo al alumnado que se presente en segunda o sucesivas convocatorias de las materias que ya hubiera superado, a menos que deseara elevar su calificación final.

Con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, ha quedado ampliado el plazo para la implantación de las evaluaciones de manera que, mientras se lleven a cabo las negociaciones que deben concluir con el Pacto de Estado Social y Político por la Educación, para la evaluación final de bachillerato se realizará una prueba de características semejantes a la hasta ahora vigente prueba de acceso a la universidad y válida a los solos efectos de acceso a la universidad. Además, durante este período, el objeto de las pruebas se limitará a las materias troncales del último curso de cada etapa educativa.

Con motivo de la recepción de numerosas quejas, se analizaron las previsiones contenidas en esta norma, advirtiendo que no ha venido acompañada de la posibilidad de mantener transitoriamente los dos sistemas de pruebas de acceso, por lo que los estudiantes que han cursado bachillerato de la LOE que opten por realizar las pruebas para la evaluación final de bachillerato convocadas por las distintas administraciones

competentes al finalizar el curso escolar 2016-2017, bien sea porque no habían realizado las anteriores pruebas de acceso a la universidad, o porque deseaban mejorar la nota de admisión, debían someterse a un examen diseñado para los estudiantes del bachillerato LOMCE, y, por tanto, sobre materias no cursadas en el bachillerato de la LOE. Eso los colocaba en situación de desigualdad con los estudiantes que habían cursado la primera promoción del bachillerato configurado por la LOMCE.

En el mes de marzo de 2017 se trasladó al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** la **Recomendación** de abordar una aclaración o interpretación normativa que permita a los alumnos del bachillerato de la LOE participar en las pruebas de acceso que en breve serían convocadas, en plano de igualdad con los procedentes del bachillerato de la LOMCE, lo que debería llevarse a cabo con la mayor celeridad posible, y en todo caso en un plazo que permitiera organizar las pruebas al finalizar el curso académico 2016-2017, adoptando las decisiones y actuaciones necesarias con la suficiente antelación.

La respuesta de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades no indica expresamente la aceptación o rechazo de la Recomendación. El informe enuncia el contenido de los preceptos legales y reglamentarios que hacen referencia a los alumnos que han cursado bachillerato conforme a la normativa anterior y pone de relieve que donde se regula este asunto es en la Orden ECD/1941/2016, de 22 de diciembre, por la que se determinan las características, el diseño y el contenido de la evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad, así como las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas para el curso 2016-2017.

La referida orden establece que el alumnado que se incorpore a un curso de bachillerato del sistema educativo definido por la LOMCE, con materias no superadas de bachillerato del currículo anterior a su implantación y curse dichas materias según el currículo del sistema educativo anterior, no necesitará superar la evaluación de bachillerato regulada en la presente orden para acceder a los estudios universitarios oficiales de grado. Se aplicará el mismo criterio al alumnado que obtuvo el título de bachiller en el curso 2015-2016 y no accedió a la universidad al finalizar dicho curso.

En ambos casos, y cuando este alumnado no se presente a la prueba, la calificación para el acceso a estudios universitarios oficiales de grado será la calificación final obtenida en bachillerato.

La norma prevé que este alumnado pueda realizar, si lo desea, la evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad, acogiéndose de este modo a la vía de acceso y, en consecuencia, a los procedimientos de admisión establecidos con carácter

general para quienes posean un título de bachiller, en función de lo dispuesto por las administraciones educativas.

El informe remitido por la mencionada secretaría supone la no aceptación de la **Recomendación**, toda vez que no acepta la solución propuesta por esta institución como más razonable y sitúa a los alumnos que han cursado el bachillerato conforme a la normativa anterior (LOE), y desean realizar las pruebas de acceso a la universidad, en la necesidad de realizar las pruebas diseñadas para el bachillerato LOMCE y sobre materias que no han cursado, que es precisamente lo que esta institución consideraba necesario modificar.

Constatado lo anterior, y habida cuenta de que las pruebas de evaluación de bachillerato ya se han celebrado, únicamente le resta a esta institución dejar constancia en este informe, por considerar que siendo posible una solución positiva esta no se ha conseguido en los términos planteados por ella (17003762).

Acreditación de las circunstancias personales de discapacidad de los estudiantes que desean acceder a la universidad a través del cupo de reserva

En el informe del pasado año se dejó constancia de las actuaciones iniciadas ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** y ante **las distintas comunidades autónomas,** dirigidas al establecimiento de un marco normativo que permita a los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes, asociadas a circunstancias personales de discapacidad, ejercer el derecho de acceso a la universidad dentro del cupo de reserva del cinco por ciento que reconoce el artículo 26 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, a las personas con discapacidad y a alumnos que acreditan estas circunstancias.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, atribuye al Gobierno el establecimiento, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, de las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en los centros universitarios, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en todo caso de acuerdo con lo indicado en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

En su cumplimiento fue publicado el mencionado real decreto que establece, entre otros criterios de admisión, la reserva de porcentajes de plazas para su adjudicación a distintos colectivos, y señala que corresponde a las universidades públicas adoptar cuantas decisiones sean necesarias para la aplicación de tales criterios, y a hacer públicos los correspondientes procedimientos de acceso con al menos un curso académico de antelación.

De conformidad con lo que dispone esta norma básica, pueden acceder a las plazas reservadas para las personas con discapacidad los estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento, así como aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa.

Se especifica en este precepto que los estudiantes con discapacidad deben presentar el certificado de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad expedido por el órgano competente de cada comunidad autónoma, pero no señala el procedimiento de acreditación de las circunstancias que afectan a los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a discapacidad, a los que también se reserva el porcentaje de reserva de plazas, pero no alcanzan el citado grado mínimo de discapacidad.

Las actuaciones de esta institución pretenden que se regule de forma expresa el procedimiento al que deben acogerse estos estudiantes para acreditar o documentar sus específicas circunstancias de discapacidad, cuando esta no alcanza el grado del treinta y tres por ciento.

La mayoría de las normas autonómicas que establecen el procedimiento para el acceso a los estudios universitarios de grado en las universidades públicas de su ámbito territorial prevén el porcentaje de reserva para estos supuestos de conformidad con la normativa básica, pero pocas de ellas señalan el procedimiento de acreditación de todas las circunstancias a las que se refiere el citado real decreto, ya que solo hacen referencia a la posibilidad de acreditar documentalmente la existencia de una discapacidad superior al treinta y tres por ciento o de determinadas situaciones equiparables.

La valoración del grado de discapacidad expresado en porcentaje se realiza mediante la aplicación de criterios técnicos unificados fijados en el baremo establecido con el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, y en virtud de estos criterios los órganos competentes de cada comunidad autónoma expiden el certificado de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad a los estudiantes que así lo solicitan, pudiendo acreditar ante las universidades con su única presentación su derecho a acceder a través del cupo de reserva.

Sin embargo, esta institución considera que las personas que no alcanzan el grado de discapacidad que permite obtener este certificado han encontrado dificultades para acreditar documentalmente tales circunstancias específicas ante las universidades.

Como se puso de manifiesto en el pasado informe, el Defensor del Pueblo consideró que la plena efectividad del derecho hacía recomendable establecer normativamente el procedimiento y criterios para la acreditación de esta circunstancia, y

en este sentido se iniciaron las actuaciones ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en el año 2015. La falta de resultados prácticos determinó el inicio de actuaciones ante las distintas comunidades autónomas y universidades públicas, a fin de conocer si en su ámbito de actuación se habían establecido procedimientos para el acceso de los estudiantes afectados por esta situación.

La información recibida durante el año 2016 puso de manifiesto que las comunidades autónomas no han desarrollado una normativa específica en este sentido. La mayoría de las universidades públicas a las que se ha dirigido esta institución reconoce la inexistencia de procedimiento que sirva de cauce para el acceso de los alumnos con estas circunstancias por el cupo de discapacidad, sin perjuicio de establecer las adaptaciones curriculares que precisen en razón de sus necesidades educativas especiales.

Algunas universidades públicas sí contaban con un procedimiento para garantizar este derecho. En Andalucía, el acuerdo de distrito único universitario que rige el acceso 2015-2016 ya recogía como medio para acreditar las circunstancias determinantes del derecho la presentación de los documentos necesarios, y que durante la anterior etapa educativa el alumno hubiera precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa. En este mismo sentido, en el informe del pasado año se hizo referencia a la existencia de procedimientos para la efectividad de este derecho en las universidades catalanas y en la Universidad de Castilla-La Mancha. En el curso del presente año, la Consejería de Educación y Universidades del Gobierno de Canarias ha informado de que en las dos universidades de Canarias, a los alumnos que tienen una discapacidad inferior al treinta y tres por ciento y han requerido medidas y apoyos especiales durante sus estudios preuniversitarios, siempre se les ha considerado integrados en el cupo de discapacidad, si bien quedaban fuera de esta previsión los alumnos que no proceden de una escolarización preuniversitaria regular, como pueden ser los colectivos de quienes acceden por pruebas de acceso de mayores de 25, 40 o 45 años.

En el curso del año 2017 se han dirigido **Recomendaciones** a las **distintas comunidades autónomas** y a las **universidades públicas,** instándoles a la aprobación del procedimiento necesario para la efectividad de este derecho. La mayoría de estas Recomendaciones han sido aceptadas y han determinado el inicio del estudio de modificaciones normativas o de la modificación de los criterios de acceso fijados por las universidades. Ya han modificado las normas que rigen el procedimiento de acceso para dar cabida en el cupo de discapacidad a los alumnos con estas necesidades asociadas a circunstancias de discapacidad las universidades de Cantabria, Castilla y León, Murcia y País Vasco. Por otra parte, han manifestado su compromiso de modificar las normas de acceso las universidades de Aragón, Asturias, La Rioja y Valencia.

Algunas de las administraciones concernidas han expresado inicialmente reticencias para aceptar las Recomendaciones, si bien finalmente han aceptado la necesidad de regular la materia. El Gobierno de Ias Illes Balears, que en un primer momento manifestó que no existía procedimiento para dar curso a estas solicitudes ni previsiones para su desarrollo, aceptó la Recomendación de esta institución. De las comunicaciones recibidas se desprende que la universidad ya ha introducido en la normativa que regula el acceso el modo en que los alumnos en estas circunstancias pueden acreditar las mismas a efectos de acceder dentro del cupo de discapacidad.

La Junta de Extremadura expresó, en el año 2016, su criterio contrario a la regulación de esta materia, por entender, erróneamente a juicio de esta institución, que los alumnos afectados por esta situación pueden acreditar sus circunstancias con el certificado de discapacidad. No obstante, el rector de la Universidad de Extremadura aceptó este año la Recomendación e informó del inicio de trabajos para su efectividad, en coordinación con la autoridad autonómica.

La Junta de Galicia considera innecesario atender a la Recomendación efectuada, pero lo hace mediante referencia a la regulación de otros aspectos relativos a las adaptaciones de las pruebas de bachillerato para acceso a la universidad de alumnos con necesidades especiales, lo que no constituye el objeto de las actuaciones. Los rectores de las universidades gallegas ponen el énfasis en que la decisión debe adoptarse por la comisión interuniversitaria de Galicia, formada por las tres universidades y la autoridad autonómica. Las instrucciones conjuntas de acceso a estas universidades no recogían el acceso de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a circunstancias de discapacidad por el cupo de discapacidad. No obstante, los rectores de la Universidad de Santiago de Compostela y de la Universidad de A Coruña han insistido en que se trata de un error mecanográfico que ha sido corregido. También hubo de corregirse el porcentaje de cupo de discapacidad, que en la página web informativa redactada en castellano se limitaba al tres por ciento y no al mínimo del cinco por ciento que fija la normativa de aplicación.

La Comunidad Foral de Navarra tampoco aceptó inicialmente la Recomendación. Su informe incide en que la Universidad de Navarra tiene establecido un protocolo de reserva de plaza de los estudiantes con discapacidad reconocida o igual al treinta y tres por ciento, y hace referencia al apoyo educativo con el que cuentan los estudiantes con necesidades educativas específicas, pero no se pronuncia sobre la cuestión objeto de la Recomendación. Sin embargo, el rector de la Universidad de Navarra finalmente aceptó la Recomendación y ha impulsado un procedimiento para tramitar la acreditación de estos supuestos.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana las actuaciones realizadas han permitido constatar que no está regulado un procedimiento específico para la evaluación y

certificación de las necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad a los efectos examinados, ni por la comunidad autónoma ni por sus universidades, con la salvedad de la Universidad Miguel Hernández (Elche).

En esa comunidad autonómica, el proceso de acceso y admisión a la universidad está coordinado y gestionado desde la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, a través de la comisión gestora de los procesos de acceso y preinscripción universitaria, de la que forman parte dicha consejería y las cinco universidades públicas valencianas, y todas las decisiones sobre acceso y admisión de estudiantes se toman, de forma consensuada, en esta comisión. Ello determinó que se formularan Recomendaciones a tal fin a la consejería competente y a los rectores de las cinco universidades.

La cuestión recomendada fue tratada en el seno de dicha comisión. La información facilitada por la consejería permite considerar que van a ser fijados los criterios para determinar la concurrencia en estudiantes de necesidades educativas especiales permanentes, asociadas a circunstancias personales de discapacidad y que durante su escolarización anterior hayan precisado recursos y apoyos para su plena normalización educativa, con objeto que puedan acceder a través del cupo de reserva citado. Esta misma conclusión puede desprenderse de los informes emitidos por los rectores de las universidades valencianas.

La Comunidad de Madrid sostiene en su informe que, si bien las comunidades autónomas tienen competencias en materia de coordinación universitaria, el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, reserva la ejecución de la admisión de alumnos a las universidades públicas, y ha dado traslado a las universidades de Madrid de la necesidad de dar una respuesta coordinada. En este sentido, se ha informado de que la comisión organizadora del distrito único que regula el sistema de admisión a los estudios de grado de las universidades de Madrid ha iniciado un estudio para determinar la situación de los estudiantes con necesidades educativas especiales y los procesos de acreditación de su discapacidad. No obstante, hasta la fecha, únicamente la Universidad Rey Juan Carlos ha comunicado expresamente haber elaborado un procedimiento de acreditación para resolver la cuestión en sus normas de acceso.

La necesidad de buscar el consenso para establecer un marco normativo básico ha sido señalada por varias comunidades autónomas en los informes remitidos a esta institución, con la finalidad de que se establezca un criterio objetivable para no generar discriminación en el acceso a las diferentes universidades.

Como ha quedado señalado, la falta de eficacia práctica de lo actuado durante los años 2015 y 2016, en el seno de la comisión delegada de la Conferencia General de

Política Universitaria, determinaron el inicio de las actuaciones ante las comunidades autónomas y universidades de las que se ha dado cuenta en los párrafos precedentes. Al mismo tiempo, esta institución reiteró a la **Secretaría General de Universidades** en una **Recomendación,** elaborada en el mes de diciembre de 2016, la necesidad de fijar los criterios normativos básicos del procedimiento al que deben acogerse los alumnos que se encuentran en esta situación.

El secretario general de universidades trasladó su determinación de trabajar para la adopción de la cuestión recomendada por el Defensor del Pueblo, si bien precisaba que al ser necesaria la modificación de legislación básica del Estado era necesario el consenso previo de la Conferencia General de Política Universitaria, presidida por el ministro de Educación, Cultura y Deporte.

Esta institución tomó nota de la aceptación de la Recomendación, e interesó de la Secretaría General de Universidades que proporcionara la información que permitiera al Defensor del Pueblo conocer las medidas que fueran adoptadas para llevar a la práctica la cuestión recomendada.

La comisión de trabajo constituida en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria trató en el mes de abril este asunto. De los datos facilitados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se desprende que llegó a la conclusión de que para poder optar al cupo de reserva previsto por el Real Decreto 412/2014, los aspirantes deben acreditar haberse beneficiado de medidas de apoyo para su normalización educativa en algún período de su escolarización en los dos cursos anteriores al acceso a la universidad y persistir dicha necesidad de apoyo en el momento de la solicitud, y que tal extremo deberá acreditarse mediante certificación del órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha incorporado al plan normativo del Gobierno la modificación del citado real decreto, y ha comunicado que para esta modificación serán tomados en consideración los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, coincidentes con las conclusiones a las que llegó la comisión de trabajo aludida con anterioridad.

Esta institución permanecerá atenta a los avances que se vayan produciendo para la modificación normativa recomendada (15000448, 16012457 y otras).

Previsión normativa para la reserva de un porcentaje de plazas para estudiantes afectados de discapacidad en el acceso a estudios de máster y doctorado

En el informe del pasado año se dejó constancia de las **actuaciones de oficio** seguidas ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** y ante **47 universidades públicas**

para la reserva de un porcentaje de al menos el cinco por ciento de plazas para estudiantes afectados de discapacidad en el acceso a estudios de máster y doctorado.

La **Recomendación** dirigida al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** con el fin de que se abordaran las modificaciones reglamentarias precisas para que la normativa básica, de aplicación por todas las universidades, establezca las previsiones oportunas acerca de la obligación de las universidades de reservar para el acceso de estos estudiantes a los estudios de máster y doctorado, determinado porcentaje de plazas en términos y condiciones similares a las que se prevén reglamentariamente para la admisión a los estudios de grado ha sido aceptada.

De la información recibida se desprende que la comisión de trabajo sobre armonización de calendarios académicos y sobre necesidades educativas especiales, creada en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria, ha llegado a la conclusión de contemplar esta reserva para el acceso a los estudios de máster y doctorado.

En tanto se produce la modificación normativa, esta institución ha continuado reclamando individualmente ante las universidades públicas españolas el establecimiento de esta reserva de plazas, derivada de la obligación que impone la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, que prevé la adopción de medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades de los estudiantes afectados de discapacidad y que impidan su discriminación, directa o indirectamente, en el ingreso y en la permanencia en sus centros.

La obligación de adoptar medidas para la observancia de los derechos que corresponden a personas con discapacidad en su condición de estudiantes universitarios afecta a todos los organismos públicos universitarios, incluidas las mismas universidades, a las que, además, la normativa estatal les atribuye las competencias para establecer los requisitos específicos y criterios adicionales para la selección y admisión de los estudiantes a las enseñanzas para la obtención de los títulos de máster y doctorado.

Como se señaló en el anterior informe, la práctica totalidad de las universidades han aceptado ya de forma expresa las Recomendaciones de esta institución y han comunicado que estaban modificando sus normas internas con el fin de aplicar la correspondiente reserva en los procedimientos de admisión que se celebrarán próximamente.

La Universidad de Zaragoza ha aceptado incluir la reserva de plazas solo para realizar estudios de máster. Justifica esta decisión en su falta de otra necesidad, toda vez que no existen actualmente problemas para el acceso a esos estudios, e indica que si en el futuro se producen adoptará las medidas necesarias para la efectividad de la

igualdad de oportunidades y la proscripción de cualquier discriminación en el ingreso y permanencia de estudiantes con discapacidad en dicha universidad.

La Universidad de Barcelona aceptó evaluar la posibilidad de integrar en la normativa interna este cupo de reserva. En el curso de este año ha introducido reserva de plazas para cursar estudios de máster, pero no ha podido comprobarse la existencia de reserva para cursar estudios de doctorado.

La Universidad de Las Palmas de Gran Canaria por su parte se compromete a hacer las pertinentes modificaciones reglamentarias en la reserva de plazas para los estudiantes de máster y doctorado, una vez sea emitido el informe solicitado a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), a los efectos de poder introducir formalmente estos aspectos en los criterios de acceso y admisión de las memorias de verificación de los títulos que ya fueron aprobadas en su día. A la fecha de cierre de este informe no existe constancia de la efectividad de la referida reserva.

Cabe destacar fundamentalmente como reticente a la admisión de la Recomendación de esta institución, la Universidad Politécnica de Valencia, que insiste en aplazar su aceptación y puesta en práctica hasta que sea establecida de forma expresa por el Estado la obligación de las universidades de aplicar el citado porcentaje de plazas para su adjudicación preferente a estudiantes afectados de discapacidad (16008451 y otras).

7.2.2 Precios públicos

Exención de precios por matrícula de honor en estudios previos

El marco normativo básico para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, establecido por el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, y el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, admiten como estudios previos para el acceso a la universidad el título de bachiller y también los títulos de técnico superior de formación profesional, técnico superior de artes plásticas y diseño, técnico deportivo superior, o títulos equivalentes. Estas normas señalan que el acceso a la universidad española desde estos estudios previos se realizará con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, mérito y capacidad.

La aplicación de la exención de los precios de matrícula para los estudiantes que obtengan matrícula de honor en el último curso de bachillerato corresponde, por tanto, de igual forma a los que la obtuvieron en el último curso de los estudios superiores de formación profesional.

En este aspecto, y en relación con el inicio de estudios en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la normativa por la que el Ministerio de Educación,

Cultura y Deporte fijaba los precios públicos por los servicios académicos universitarios en dicha universidad recogía exención que debía aplicarse a los estudiantes procedentes de bachillerato que obtuvieron matrícula de honor en el último curso, pero no a los estudiantes que procedían de formación profesional, para los que se reconocía la exención solo a los que lograban el premio nacional.

Como ya quedó reflejado en el informe anual de 2014, a juicio de esta institución, esta diferencia de trato no es en modo alguno admisible, pues supone la inobservancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a esta universidad entre los alumnos procedentes de bachillerato y los procedentes de formación profesional.

Iniciadas en aquel año actuaciones de oficio, la Dirección General de Política Universitaria, señaló expresamente su compromiso para que en los precios públicos de la UNED, para el curso universitario 2014-2015, se establecieran como exención en los precios públicos universitarios haber obtenido la calificación de matrícula de honor en el último curso de los estudios de formación profesional, motivo por el que se concluyó la actuación iniciada.

Sin embargo, analizadas las órdenes ministeriales elaboradas por ese departamento desde entonces, para regular los precios públicos universitarios de la UNED, se comprobó el incumplimiento del compromiso asumido por ese ministerio ante el Defensor del Pueblo. Y esto porque ni la Orden ECD/1491/2014, de 31 de julio, por la que se fijaron los precios públicos por los servicios académicos universitarios en la Universidad Nacional de Educación a Distancia para el curso 2014-2015, ni la Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ECD/1315/2015, de 30 de junio, ni tampoco la Orden ECD/1097/2016, de 7 de julio de 2016, por la que se fijaron los precios públicos por los servicios académicos universitarios en la misma universidad para los cursos 2015-2016 y 2016-2017, establecían los supuestos sobre los que versó la actuación de esta institución.

Por ello, se recomendó a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** que la norma que se elaborara para fijar los precios públicos por los servicios académicos universitarios en la UNED para el curso 2017-2018, y para sucesivos cursos académicos, contemplara la bonificación aplicable a los precios públicos para iniciar estudios universitarios a los alumnos que obtuvieron matrícula de honor en el último curso de los estudios superiores de formación profesional.

Si bien por la citada secretaría de Estado no se respondió específicamente a la **Recomendación** formulada, sí pudo deducirse del contenido de la Orden ECD/642/2017, de 4 de julio, por la que se fijaron los precios públicos por los servicios académicos universitarios en la Universidad Nacional de Educación a Distancia para el

curso 2017-2018, que el ministerio había resuelto mantener la exclusión de los estudiantes de formación profesional del grupo de beneficiarios a los que se les eximía del pago de precios públicos en la UNED por haber obtenido matrícula de honor en los estudios previos, lo que implicaba la negativa a la aceptación de la **Recomendación** formulada.

Tras varias actuaciones, la secretaría ha comunicado a esta institución que en la orden por la que se fijen los precios públicos por los servicios académicos universitarios en la UNED, para el curso 2018-2019, se extenderá la exención del precio público por servicios académicos a los estudiantes con matrícula de honor en formación profesional, en forma de un máximo de 60 créditos gratuitos en su primera matrícula y en un único estudio, tal como para el curso 2017-2018 establece la Orden ECD/64212017, de 4 de julio, para los estudiantes con matrícula de honor en segundo de bachillerato y premio nacional en formación profesional (14000595, 16004545 y 16009933).

Exención de precios a estudiantes que tienen reconocida la condición de víctima de violencia de género

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, y el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, establecen que los precios públicos por servicios académicos para la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, serán fijados por la comunidad autónoma, dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria.

En virtud de lo anterior, las comunidades autónomas, y en el caso de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) la Administración General del Estado, establecen anualmente los precios públicos por servicios académicos en las universidades de su territorio. Las normas que regulan los citados precios recogen también las exenciones y bonificaciones correspondientes.

La mayor parte de las universidades coincide en los términos en los que se prevén estas exenciones y a quién van dirigidas (becarios, miembros de familia numerosa, alumnado con discapacidad, víctimas de actos de terrorismo o violencia de género, etc.).

En concreto, la condición de víctima de violencia de género ha sido recogida como causa de exención del pago de precios públicos académicos en al menos diez distritos españoles (Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Navarra, etc.), pero no así en las universidades de la Comunidad Autónoma de Madrid, pues ninguna de ellas recoge en

sus normas propias la exención o bonificación aplicable a las matrículas de los estudiantes víctimas de violencia de género.

En el Decreto 83/2016, de 9 de agosto, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen los precios públicos por servicios universitarios de esa comunidad, entre las exenciones que contempla se encuentran las aplicables a los alumnos en función de su pertenencia a diversos colectivos, como ser miembro de familia numerosa, las víctimas del terrorismo y los estudiantes con discapacidad, pero sin mención alguna a las exenciones aplicables a las víctimas de violencia de género.

Si bien la comunidad autónoma reconoce ayudas económicas de pago único para estas víctimas, lo cierto es que se trata de ayudas ligadas a empadronamiento o a la necesidad de acreditar rentas muy escasas o dificultades para obtener un empleo y son, además, incompatibles con otras ayudas, lo cual no garantiza el derecho a la asistencia social integral de estas víctimas que proclama la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Analizado este asunto, y tras la queja de una alumna de la Universidad Complutense de Madrid, que aludía a la existencia de un convenio entre dicha universidad y la comunidad autónoma para la financiación de la compensación de precios públicos de matrícula en estudios oficiales y que priorizaba las solicitudes realizadas por víctimas de violencia de género sin que, hasta el momento, la citada universidad lo hubiera contemplado en sus normas internas, el Defensor del Pueblo recomendó, tanto a la entonces **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** como al **Rectorado de la Universidad Complutense**, que se reconociera de forma expresa la condición de víctima de violencia de género en la normativa que anualmente fija los precios públicos por servicios académicos, la exención o bonificación.

En su respuesta, la consejería indicó que iba a estudiar el establecimiento de la exención propuesta por el Defensor del Pueblo, analizando el alcance y los recursos necesarios para tal fin.

Por su parte, el Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid señaló que se incluyó el supuesto de violencia de género en la convocatoria de las becas por causas sobrevenidas de esa universidad, habiendo permitido que los solicitantes que la obtuvieron recibieran una ayuda del cien por cien de las tasas de matrícula.

Sin embargo, esta institución expuso que la convocatoria de las becas por causas sobrevenidas son ayudas extraordinarias para los estudiantes que por determinadas causas producidas durante el curso anterior, mientras estaban matriculados en la Universidad Complutense de Madrid, entre las que se incluye la de la violencia de

género, sufrieron una disminución drástica de ingresos, y no excedieron de determinado umbral de renta, resultando incompatibles estas ayudas con cualquier otra percibida por el estudiante.

Habida cuenta de que las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo se dirigen a lograr una más de las múltiples medidas de acción positiva que precisan las víctimas de violencia de género, esta institución continúa llevando a cabo un especial seguimiento ante las administraciones implicadas para que expresamente se reconozca en la normativa que fija anualmente los precios públicos este motivo concreto de exención (17009386).

7.2.3 Títulos universitarios

Demoras en la tramitación del reconocimiento de títulos para el ejercicio de las profesiones reguladas

En el informe del año pasado se daba cuenta de las demoras existentes en la resolución de los procedimientos de reconocimiento de títulos para el ejercicio de una profesión regulada, incumpliendo el plazo de cuatro meses que para la resolución de estos conflictos señala el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005.

En el seguimiento de la **Recomendación** aceptada por la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** en 2016, que permitieran agilizar en lo posible la tramitación de estos expedientes, la Secretaría General de Universidades informó de la tramitación de un proyecto de real decreto de trasposición de la Directiva 55/2013/CE relativa al reconocimiento profesional.

En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del proyecto se recogían expresamente referencias a aspectos relativos al incremento de efectivos materiales y de recursos humanos para el desarrollo de las actividades relativas al reconocimiento profesional. Asimismo, se aludía a la previsión de que la expedición de la Tarjeta Profesional Europea, como forma de reconocimiento profesional instaurada por la directiva antes citada, se realizara descentralizadamente en cada uno de los departamentos ministeriales correspondientes y no en el único punto actualmente operativo, que era el Área de Directivas de la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones de la Secretaría General de Universidades, lo que descongestionaría progresivamente la tarea señalada.

A la vista de esta información cabía esperar, y así se expuso, que las medidas antes mencionadas contribuyeran efectivamente a agilizar la tramitación de estos

procedimientos, si bien su naturaleza inducía a pensar que la solución a este problema no sería efectiva hasta que se implantaran estas medidas concretas que dependían de la aprobación de proyectos normativos. En razón de ello se indicó a la Secretaría General de Universidades, que era preciso agilizar al máximo su tramitación, tomando en consideración la posibilidad de proceder de inmediato al incremento de efectivos materiales y de recursos humanos asignados a esta tarea y cuyo déficit ya había sido reconocido por la mencionada memoria de análisis.

La Secretaría General de Universidades informó posteriormente de que había sido publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, y el Reglamento (UE) número 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

Por otra parte, el órgano informante señalaba que durante el año 2017 se habían presentado 434 solicitudes de reconocimiento profesional de cualificaciones, habiéndose revisado la totalidad por el órgano instructor. Fruto de esa revisión era la resolución de 109 expedientes, en tanto que los expedientes restantes se encontraban en trámite, a la espera de la documentación necesaria que debía aportar la autoridad competente del país de origen de la cualificación, o bien, los interesados, por lo que se procedió a la conclusión de las actuaciones (16000439).

Demoras en el reconocimiento de efectos profesionales de los títulos de especialidades en ciencias de la salud

Se siguen recibiendo quejas, como en años precedentes, sobre las demoras en la tramitación del procedimiento regulado en el Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se establecen las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en ciencias de la salud obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea. Ahí se establece que el plazo para dictar y notificar la resolución en estos expedientes es de seis meses, sin perjuicio de la suspensión que se produce en el cómputo de este plazo máximo por los períodos de ejercicio profesional en prácticas, los de formación complementaria y en su caso, el período necesario para la realización de la prueba teórico-práctica al que se refiere el propio real decreto.

La **Recomendación,** efectuada en octubre de 2016, a la **Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** para que se adoptaran medidas extraordinarias de ampliación de personal, y de gestión y organización, con el fin de que se cumplieran los citados plazos, al detectarse demoras

de varios años de duración, fue objeto de respuesta a la que se acompañaba un informe elaborado por la Dirección General de Ordenación Profesional, en el que se realizaba una exposición pormenorizada del análisis causal que había determinado la situación creada y su estado de tramitación, y se comunicaba la puesta en marcha de un plan de actuación dirigido a normalizar el procedimiento y a aportar agilidad en la tramitación de este tipo de expedientes.

De acuerdo a los datos que se facilitaron, se había abordado en ese departamento una reordenación de recursos humanos para agilizar los distintos trámites que prevé el procedimiento, con el previo adiestramiento del personal en la ejecución de las diferentes fases en las que se desarrolla. Confiaba el órgano informante que esta reordenación de recursos permitiría el mantenimiento del procedimiento en las fases de comprobación previas y el incremento del número de expedientes a someter a la consideración del comité de evaluación, al que se habían incorporado nuevos expertos como asesores. Se consideraba, asimismo, que dicha medida facilitaría el diseño, elaboración y ejecución de los exámenes que se iban a programar para los candidatos que hubieran superado las fases iniciales con informes de comprobación previa positivos, y estuvieran en disposición de ser evaluados de cara a la adquisición de la credencial.

Se comunicaba que, una vez celebradas estas pruebas evaluativas, se había programado ya la necesaria tramitación de los períodos de prácticas profesionales tuteladas que deberían superar los candidatos propuestos para tal verificación del ejercicio, debiéndose organizar a continuación su verificación final por los órganos competentes de las comunidades autónomas, así como por el comité de evaluación. Como última fase del plan, se había propuesto la elaboración de una nueva norma que, manteniendo las garantías de la vigente, simplifique y haga más ágil y eficiente el propio procedimiento.

De los datos que anteceden, esta institución dedujo la aceptación y puesta en práctica de su Recomendación, por lo que cabía confiar en que la puesta en marcha y desarrollo del plan de actuación abordado por ese departamento lograra normalizar con la necesaria eficacia y prontitud el procedimiento, por lo que se concluyeron estas actuaciones.

El seguimiento de estas mejoras, en su aplicación práctica ante supuestos planteados en quejas concretas, no excluyó poner de manifiesto ante la Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, las demoras que se estaban produciendo en la tramitación de esos concretos expedientes de reconocimiento iniciados al amparo del Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, en razón a los que se había solicitado en su día información sobre su estado de tramitación.

Se relataba en cada uno de los escritos de solicitud los datos trasladados por los afectados, relativos a los escasos trámites realizados por ese departamento a lo largo de más de 5 años en la tramitación de los expedientes, y se solicitaba información acerca de algún avance en esas actuaciones, y de las previsiones de resolución. Esta institución confiaba en poder obtener datos que permitieran reflejar algún resultado positivo en el ritmo de las tramitaciones, una vez adoptadas por ese ministerio las medidas contenidas en el plan de acción al que se refería el secretario general de Sanidad y Consumo, para la reordenación de recursos humanos con el fin de agilizar la tramitación del procedimiento.

La respuesta fue similar a la recibida en el curso de la tramitación de otras quejas relativas al mismo asunto, en las que también se comunicaba que no se habían podido realizar nuevos trámites en los expedientes de los interesados, y que todos ellos se encontraban en el mismo punto de tramitación que mencionaban los afectados en sus quejas, informando de que el siguiente trámite se produciría a lo largo del año 2017.

Lo anterior suponía que, al menos en los seis supuestos analizados, continuaba infringiéndose el procedimiento señalado en el Real Decreto 456/2010, en cuanto a los plazos preceptivos de tramitación, así como la imposibilidad de proporcionar a los interesados alguna información que les permitiera considerar próxima la finalización de los expedientes originados en el año 2011, por lo que persiste la necesidad de continuar las actuaciones iniciadas (15015494, 17001615, 17002042, 17004791 y 14020174, tramitadas conjuntamente, y 16004490 y 17004479, tramitadas conjuntamente).

Demoras en la tramitación de la equivalencia de titulación para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior

El Real Decreto 967/2014 regula la homologación, la equivalencia a titulación y a nivel académico, así como determinados aspectos de la convalidación de períodos de estudios extranjeros de educación superior por los correspondientes españoles de enseñanzas universitarias, de acuerdo con la nueva estructura de formación universitaria.

Las resoluciones de homologación y de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial se adoptan previo informe motivado de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que debe emitirlo en el plazo de tres meses desde que se lo solicite el órgano instructor y durante el cual se suspende el plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento que es de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Las numerosas quejas recibidas ponen de manifiesto que son frecuentes los incumplimientos de los plazos en la tramitación de estos expedientes, por lo que se iniciaron actuaciones ante la **Secretaría General de Universidades** y ante la **ANECA**. Esta institución fue informada de la adopción de medidas tendentes a la agilización de estos procedimientos. Entre ellas, de la creación, mediante la Orden ECD/1746/2016, de la comisión de homologaciones, equivalencia y correspondencias, a través de la cual se preveía reducir los plazos para resolver los expedientes de homologación.

Sin embargo, la tramitación de quejas en esta materia no permite considerar solventada la situación, ni entender que las medidas correctoras sean suficientes, ya que el incumplimiento de los plazos sigue siendo el motivo de muchas de ellas (17007997, entre otras).

Una situación particular es la que padecen las solicitudes de equivalencia de títulos de universidades o instituciones de educación superior extranjeras que han suscrito un convenio, acuerdo o contrato de colaboración de servicios con centros españoles, que emiten el diploma de la institución extranjera correspondiente sin que los estudiantes hayan tenido relación directa con las instituciones extranjeras de origen.

La principal universidad extranjera afectada es la Universidad de Gales (Reino Unido) y los centros españoles que han estado vinculados a ella en algún momento desde los años noventa del siglo XX, concediendo diplomas de esa institución a estudiantes matriculados que pueden ser objeto de solicitud de equivalencia: CESINE (Santander), CESTE (Zaragoza), ESCO-ESNA (Granada), EADE (Málaga), CEADE (Sevilla), ESNE (Madrid, Valencia, Santander), EUSA (Sevilla), Fundación San Valero (Zaragoza), ITAE (Badajoz) y la Escuela de Negocios, MBa (Canarias). Aunque también hay otros centros que han desarrollado iniciativas parecidas de concesión de títulos de la mano de otras instituciones de educación superior extranjeras. Entre estos, la Ecole d'Ingénieurs de Cesi de París, asociada a la Escuela de Universitaria de Ingeniería Dual de Elgóibar (País Vasco), en la concesión de diplomas de máster franceses, tras cursar tres años.

Se iniciaron actuaciones ante la anterior **Dirección General de Universidades del Ministerio de Educación Cultura y Deporte,** y tras varios requerimientos la Secretaría General de Universidades informó de que había cerca de 700 expedientes de homologación o equivalencia de títulos de la Universidad de Gales, que se encontraban sin resolver, pendientes de dictamen y que la dirección de ANECA iba a remitir a la Secretaría General de Universidades una nota informativa acerca del motivo por el que no procedía evacuar informe en los expedientes afectados.

Esta institución se dirigió a la ANECA, reclamando la máxima celeridad en la realización de lo anterior con el fin de evitar mayores demoras y solicitando que

confirmase si se había facilitado ya a la citada secretaría la información que permitiera resolver los expedientes cuando ya han finalizado todos los plazos legales y reglamentarios para ello. Así como las previsiones de resolución de los cerca de 700 expedientes.

La Secretaría General de Universidades contestó, que el pasado mes de septiembre la ANECA evacuó «nota relativa a las solicitudes de equivalencia a nivel MECES de los títulos extranjeros emitidos por centros españoles no inscritos en el RUCT».

Dicha nota concluía que los títulos extranjeros impartidos por centros españoles no inscritos como universidades ni adscritos a una universidad española pública o privada, exceden las valoraciones académicas o técnicas que establece el Real Decreto 967/2014, de 21 de diciembre, para el órgano evaluador, por entenderse que incumplen varios aspectos del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre. Por ello, se solicitaba que no se remitieran a ANECA, como órgano evaluador, los expedientes de diplomas de las universidades extranjeras objeto de dicha nota cuando estén vinculados a los mencionados centros españoles.

Asimismo, en la nota de referencia se afirmaba que a la Universidad de Gales le fue retirada en el año 2013 la autorización para conceder títulos por parte del Gobierno del Reino Unido, debido a las irregularidades identificadas en la expedición de sus títulos en el extranjero, por lo que todos los títulos emitidos con posterioridad a esa fecha, pero en puridad también los que se hubieran emitido en los años inmediatamente anteriores.

A la vista de todo ello, la Secretaría General de Universidades indicaba que desde la Subdirección General de Títulos se notificaría en los próximos meses a los solicitantes de homologación o equivalencia la resolución desestimatoria de la petición en los términos que legalmente y reglamentariamente procediera, que sería recurrible en vía administrativa o, en su caso, contencioso administrativa.

Sin embargo, esta institución tuvo conocimiento de la carta que el ministro consejero de la embajada británica en Madrid había remitido al director de la ANECA cuestionando la veracidad de algunos supuestos que se mencionaban en la citada nota informativa, y que servían de sustento a la conclusión a la que se llegaba sobre las titulaciones expedidas por la Universidad de Gales. Junto a lo anterior, en la carta se solicitaba que fuera invalidado el informe de la ANECA contenido en la nota, y se hiciera llegar el contenido de dicha carta a todas las delegaciones de Gobierno o del ministerio que hubieran sido receptoras del informe.

En consideración a lo anterior se remitió a la Secretaría General de Universidades una solicitud de información respecto a si se han realizado ya actuaciones para la comprobación de la veracidad o no de los supuestos cuestionados, y resultados

obtenidos y, asimismo, en caso de haberse confirmado errores en las valoraciones contenidas en el informe de la ANECA, qué decisiones se habían adoptado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y en qué medida afectaba todo ello al informe emitido por la ANECA sobre los títulos obtenidos en la Universidad de Gales (16004409, 17003841, entre otras).

Obtención del título de psicólogo y ejercicio de la profesión

En el curso de unas actuaciones de las que se dio cuenta en el informe correspondiente al año 2016, y partiendo no solo de los supuestos planteados en las quejas relativas a esta cuestión, sino también de la información facilitada por el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** respecto a las peculiaridades que presentan las titulaciones de Psicología y su habilitación para desarrollar la profesión, el Defensor del Pueblo formuló a ese departamento en 2016 dos **Recomendaciones**.

La primera se dirigía a que fuera modificado el anexo VIII del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, en el que se realiza una relación de profesiones y actividades a efectos de la aplicación del sistema de reconocimiento de cualificaciones, con el fin de adaptar su contenido al ordenamiento jurídico actual en lo que se refiere a la referencia «psicólogo» en la relación de profesiones reguladas que contiene dicho anexo.

Ello obedecía a lo indicado por la Secretaría General de Universidades al señalar en una comunicación anterior que, aunque el citado real decreto incluye como profesiones reguladas las profesiones de psicólogo y de psicólogo especialista en Psicología Clínica, se había llegado a la conclusión de que las únicas profesiones reguladas en el ámbito de la Psicología en España son psicólogo general sanitario y psicólogo especialista en Psicología Clínica, por lo que la referencia «psicólogo» debía suprimirse.

La segunda recomendación abordaba la regulación de la Psicología, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, con sujeción a los criterios contenidos en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública.

En su respuesta, la Secretaría General de Universidades comunicó que trabajaba en la línea recomendada por esta institución y, en concreto, que estaba procediendo a la tramitación de un proyecto de real decreto para transponer al ordenamiento español la Directiva comunitaria 55/2013/CE.

El futuro real decreto derogaría la parte del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, que transpuso una directiva anterior, modificada por la mencionada

55/2013/CE, pero según se señalaba, la necesidad de transponer con la máxima celeridad la nueva directiva había impedido proceder en la propia norma a la modificación del resto de los anexos del real decreto vigente, ya que, dado que se menciona ahí un gran número de profesiones, cada una de ellas con peculiaridades, que implican a múltiples autoridades administrativas y sectores, su modificación dilataría en exceso el proceso de transposición.

Esta institución dedujo de esta información que, en el ámbito del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se había aceptado la resolución formulada con el objetivo de que la profesión de psicólogo se contemple en el ordenamiento jurídico español con el carácter de profesión no regulada que le corresponde.

Con todo, de la misma información se desprendía que, al encomendarse a una norma posterior la realización de las modificaciones precisas en el citado real decreto, el objetivo mencionado no podrá obtenerse de manera inmediata. A la vista de lo anterior, esta institución decidió continuar la tramitación ante la Secretaría General de Universidades con la finalidad de demandar la remisión de información sucesiva relativa a la evolución y conclusión de las actuaciones normativas que se estaban desarrollando para dar cumplimiento a las citadas resoluciones.

Con posterioridad, sin haber tenido entrada en esta institución información complementaria alguna respecto a la evolución de estas cuestiones, fue publicado el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) número 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior.

Teniendo en cuenta las previsiones que contiene la nueva norma en lo que atañe a las cuestiones recomendadas, se ha solicitado de la indicada secretaría que facilite la información que permita al Defensor del Pueblo tomar el oportuno conocimiento de las actuaciones que hayan sido ya abordadas por ese ministerio para llevarlas a la práctica, y los resultados obtenidos hasta el momento (15012897 y 16000439).

Otras cuestiones sobre titulaciones universitarias

En otros supuestos los asuntos planteados sobre titulaciones universitarias obedecen a cuestiones de variada naturaleza, a las que esta institución ha prestado su atención.

Es el caso de una queja planteada por un estudiante de la Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud de la **Universidad de Oviedo**, relativa al desarrollo de las prácticas

externas de los estudiantes del grado de Enfermería. De los datos aportados se desprendía que la normativa por la que se regulaban las prácticas clínicas curriculares correspondientes al prácticum II en el curso académico 2016-2017, contenidas en el contrato prácticum II, no coincidía en algunos aspectos con lo recogido en el Reglamento de prácticas externas de esa universidad.

Había observado el Defensor del Pueblo que el citado reglamento, cuyo preámbulo lo define como «el marco básico y flexible por el que se regirán las prácticas externas (curriculares y extracurriculares)», disponía de forma expresa que la normativa complementaria de los centros universitarios responsables del diseño de las prácticas no podría contradecir a la establecida en el reglamento.

Ponían de manifiesto los datos analizados que, mientras que en el articulado de esta última norma se disponía que no serían recuperables las faltas de asistencia derivadas de enfermedad o accidente que estuvieran debidamente justificadas y que no superen en cómputo global más de quince días naturales o cinco días consecutivos, la Normativa de prácticas clínicas de la Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud contenida en el contrato prácticum II para el curso 2016-2017 especificaba que las faltas por causas justificadas deberían ser recuperadas.

Parecía desprenderse que el contrato prácticum II no fue dado a firmar a los estudiantes, a quienes, al parecer, se les comunicó que era innecesario, ya que se trataba de un modelo similar al que firmaron en el curso anterior.

El escrito de esta institución solicitaba expresamente que la información que proporcionara el rectorado sobre tales supuestos incluyera su criterio, así como una aclaración acerca de si, pese a lo señalado en el contrato prácticum II, se estaba aplicando a los alumnos la obligatoriedad de recuperar las faltas solo cuando superen los límites temporales contenidos en el Reglamento de prácticas externas de la Universidad de Oviedo.

En un oficio del Vicerrectorado de Estudiantes se manifestaba que las prácticas externas obligatorias del plan de estudios del grado de Enfermería tenían una naturaleza distinta al resto de prácticas externas que han de realizar los estudiantes, por llevarse a cabo en instituciones de carácter asistencial, cuya particularidad exige que el número máximo de personal en formación de presencia física ante el paciente no exceda de cinco, incluidos los residentes.

Se señalaba así, que la guía docente de la asignatura prácticum II de evaluación del aprendizaje de los estudiantes que cursan el grado de Enfermería, otorga a las prácticas clínicas un peso que triplica el que corresponde al examen teórico, y es ese el motivo por el que se recoge la posibilidad de que las faltas justificadas puedan ser recuperadas, por resultar imprescindibles para la superación de la asignatura, pese a los

obstáculos que hay que salvar para recolocar nuevamente a los estudiantes en la red asistencial.

Se finalizaba señalando que el Vicerrectorado de Estudiantes adoptaría las medidas precisas para excluir explícitamente del ámbito de aplicación del Reglamento de la Universidad de Oviedo las prácticas clínicas, o que se dotaría a dicho reglamento de un carácter supletorio, por lo que se comunicaría al Decanato de la Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud la necesidad de modificar el modelo de contrato del prácticum, y la obligatoriedad de suscripción por los estudiantes, en cada uno de los cursos académicos que conforman el plan de estudios del grado de Enfermería.

El oficio recibido no alcanzaba a dar cumplida respuesta a todas las cuestiones planteadas en el escrito de esta institución, si bien su contenido permitía confirmar el incumplimiento, por parte de esa universidad, del Reglamento de prácticas externas de la universidad, así como de la obligación de que los estudiantes suscribieran el modelo del contrato del prácticum antes de iniciar en cada curso académico las prácticas clínicas que debían realizar de acuerdo al plan de estudios del grado de Enfermería, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 15 de julio de 2010. También se desprendía de esa información, que el Vicerrectorado de Estudiantes adoptaría diversas medidas correctoras para evitar esta situación en lo sucesivo.

Esta institución se interesó entonces por conocer si, a juicio del rectorado, las medidas que se citaban en el mencionado escrito resultaban suficientes para restablecer la situación creada, y para disipar las dudas que probablemente se habrían suscitado entre los alumnos, ya que al parecer no todos conocían el contenido del contrato que no firmaron, en el que se contienen las discrepancias detectadas respecto a la obligatoriedad de recuperar las faltas por causas justificadas, frente a lo establecido al respecto en el Reglamento de prácticas externas de la Universidad de Oviedo, ni si prevalece la aplicación de una norma sobre la otra.

Con ese fundamento, se formuló a dicho rectorado un **Recordatorio del deber legal** de vigilar, como máxima autoridad académica de la Universidad de Oviedo, el estricto cumplimiento, por parte de los distintos órganos de la universidad, de los preceptos normativos y reglamentarios y de los procedimientos de obligada observancia que habían quedado infringidos en el desarrollo de las prácticas clínicas del grado de Enfermería.

Y, una **Sugerencia** para que, en tanto no sea modificado el marco jurídico vigente por el que se regulan las prácticas clínicas a las que se refería esta actuación, se facilitara a los estudiantes de la Universidad de Oviedo que estuvieran realizando el prácticum II, una copia del contrato por el que se regulan las prácticas que están realizando, y cuanta información les permita conocer el régimen que resulta legalmente

aplicable durante el presente curso académico en supuestos de faltas de asistencia por causas justificadas.

El rector de la mencionada universidad ha aceptado expresamente la resolución del Defensor del Pueblo, y ha confirmado su cumplimiento, por lo que han quedado concluidas las actuaciones (16017279).

En otro caso, la actuación del Defensor del Pueblo vino motivada por la inclusión de la mención al fallecimiento de la persona titulada en los títulos de grado y máster. En la queja, dirigida a la **Secretaría General de Universidades**, se trasladaba la disconformidad de los comparecientes con la inclusión en las titulaciones de grado y máster expedidas a nombre de su hija, de la mención «este título queda invalidado por fallecimiento del titular».

La titulada afectada había finalizado los estudios de grado en Filología Hispánica en la Universidad de Sevilla, y posteriormente el máster de español como segunda lengua, en la Universidad Complutense de Madrid, abonando los derechos para la expedición de los correspondientes títulos.

Lamentablemente había fallecido en 2016, año en el que continuaba en tramitación la elaboración de los soportes documentales de estas titulaciones oficiales, cuya gestión no finalizó hasta que habían transcurrido dos años desde que terminó los estudios, en el caso del grado, y un año el de máster.

El motivo por el que se recababa la intervención de esta institución era la referida mención incluida en el anverso de los títulos que habían sido expedidos a su nombre, y especialmente la negativa de los distintos organismos a los que se había acudido para que fuera suprimida esa explícita mención, ante el dolor que producía a los comparecientes ver reflejada esta expresión en un documento académico que certifica el esfuerzo y dedicación de su hija al estudio.

El Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, establece que los títulos universitarios oficiales, expedidos de conformidad con lo previsto en esta norma, surtirán efectos plenos desde la fecha de la completa finalización de los estudios correspondientes a su obtención.

En consecuencia, consideraban los reclamantes que la validez de las titulaciones que se habían expedido a nombre de su hija fue plena desde la finalización de sus estudios, con independencia de que los soportes documentales que lo acreditan no pudieran ser expedidos hasta tiempo después.

Alegaban los padres de la titulada que habían acudido a todas las instancias universitarias y administrativas que habían considerado competentes para que se

procediera a la supresión de la mención del fallecimiento de su hija en sus titulaciones, recibiendo en todos los casos una negativa.

Se argumentaba para la denegación de esta solicitud, según manifestaban, que la expedición de los títulos universitarios oficiales se rige no solo por lo dispuesto en el citado Real Decreto 1002/2010, sino también por lo establecido en la Orden de 8 de julio de 1988, en la que se contempla la mención cuya supresión solicitan (apartado octavo), disposición que se dictó por ese departamento hace casi treinta años para la aplicación del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, y el Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, ambos derogados. La actuación continúa en curso (17024404).

En otro caso, el asunto estaba relacionado con la tramitación de un título de médico especialista en Radiodiagnóstico, debido a la demora en su expedición y el posible extravío de ese título de especialidad médica. La formación especializada del interesado en el Hospital General Universitario de Valencia había finalizado en 2012, teniendo la orden de su nombramiento la fecha de 14 de septiembre de 2012.

Es por ello que, de conformidad con el procedimiento reglamentario, presentó en ese mismo año el impreso modelo 790 correspondiente al pago de la tasa para la expedición de su título. El interesado señalaba que, transcurridos desde entonces más de cuatro años, su título nunca había llegado a su poder, por lo que se había puesto en contacto con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, poniendo de manifiesto esta circunstancia, de forma que desde ese departamento se le sugirió que remitiera escaneado el documento de pago de las tasas a la dirección de correo electrónico serviciotitulos@mecd.es.

El reclamante señalaba que cualquier correo remitido a esa dirección electrónica generaba una respuesta automática firmada con la indicación: «Estoy ausente», y con el siguiente texto: «La solicitud del certificado sustitutorio de los títulos de especialistas deberá realizarse por escrito indicando el motivo de la solicitud y la dirección postal donde desea recibirlo». El afectado acudía a esta institución manifestando que había tratado sin éxito de comunicar a ese departamento que su deseo no era obtener el citado certificado sustitutorio, sino conocer los trámites llevados a cabo en su día para la expedición de su título, y su localización.

En contestación al Defensor del Pueblo, la **Secretaría General de Universidades** comunicó que el interesado se había dirigido al buzón genérico de correo electrónico del Servicio de Títulos de la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones, dispuesto para consultas generales que, al parecer, en un número mayoritario de casos versan sobre la obtención del certificado sustitutorio mientras se emite el título de especialista médico definitivo.

Señalaba la indicada secretaría que, habida cuenta de que este trámite debe realizarse con una solicitud previa y ciertas formalidades, para una mayor agilidad en el procedimiento, la citada dirección de correo emite una respuesta automática aludiendo a dichas formalidades, y que las consultas que no versan sobre el sustitutorio mencionado son respondidas lo antes posible pero por orden de recepción.

Esta fue la razón por la que se recibió la respuesta automática del buzón genérico, de ninguna utilidad para el caso del interesado y sin que se le aportase una alternativa para alcanzar una solución. Sin embargo, una vez conocido este supuesto, el ministerio ha comunicado que va a revisar el mensaje automático que se envía desde la mencionada dirección de correo electrónico, así como la vía de redireccionamiento de las comunicaciones recibidas que no se refieran al certificado sustitutorio, para que sean contestadas debidamente y en un plazo razonable. De esta forma se evitará la falta de orientación para solventar cuestiones de otra índole como la sufrida en este caso.

Por otra parte, y en relación con la concreta solicitud formulada, el ministerio manifestó que había comprobado el pago de la tasa correspondiente y la cumplimentación de la solicitud requerida para la expedición del título de especialista médico en 2012.

La indicada secretaría general señaló que, tanto por razones técnicas como legales, la fecha de expedición que consta en el título es la de noviembre de 2016, cuando efectivamente ha sido expedido, si bien, teniendo en cuenta que sus derechos se originaron en 2012, al cumplir en ese momento con todos los requerimientos para la expedición, se ha hecho constar tal extremo en una diligencia incorporada al título, solución con la que se ha dado por finalizada la actuación del Defensor del Pueblo (16014621).

7.2.4 Becas y ayudas al estudio

Demoras en los ingresos de las becas de carácter general

Las quejas recibidas en materia de becas y ayudas al estudio pusieron de manifiesto un problema que cada curso académico afecta negativamente a los becarios, por resolverse su concesión y procederse al ingreso de las cuantías en fechas en las que el curso académico al que se destinan se encuentra ya avanzado.

Las resoluciones que anualmente convocan las becas y ayudas al estudio de carácter general para estudiantes que cursan estudios postobligatorios contienen un capítulo sobre las reglas de procedimiento que rigen en la convocatoria, teniendo desde el curso académico 2014-2015 el mismo calendario general.

De acuerdo con el calendario para el curso académico 2016-2017, la tramitación se dividió en dos períodos. El primero es el relativo al período de presentación de las solicitudes, que abarcó desde agosto hasta el 17 de octubre de 2016, para los estudios universitarios, y el 3 de octubre de 2016, para los no universitarios. Y el segundo fue el establecido para la tramitación de las solicitudes, desde el 17 de octubre 2016 hasta el 17 de abril de 2017, durante el cual las partes fijas deben resolverse en primer lugar y, una vez ingresadas, se iniciaba la resolución de las partes variables.

Hasta el curso 2012-2013, el sistema de becas se limitaba a la concesión de una cuantía única, ya que no existía la división entre cuantías fijas y variables. De este modo la mayoría de los estudiantes beneficiarios recibía su beca antes de enero, siendo minoritario el número de estudiantes que debían esperar hasta febrero para recibir estas cuantías. Sin embargo, según los datos llegados a esta institución el sistema actual origina que los estudiantes reciban las cuantías fijas en febrero o marzo, y la primera parte de la variable en abril.

Esta institución es plenamente consciente de la complejidad del sistema de becas y ayudas al estudio, la vinculación de los plazos de resolución con el calendario académico y su finalización en el mes de septiembre, la carga de trabajo que implica la ordenación de las numerosas solicitudes y la comprobación de los datos económicos y académicos, así como la diversidad de supuestos que deben contemplarse.

Sin embargo, fueron frecuentes las quejas que ponen de manifiesto la evidencia de que cuando los estudiantes reciben las cuantías concedidas ya habían debido hacer frente a buena parte de los gastos que con ellas habrían de afrontarse, lo que resta eficiencia al sistema y merma su carácter compensador. Idealmente, las becas y ayudas para cada curso académico debieran estar concedidas y a disposición de sus beneficiarios a su comienzo, y si ese objetivo es por el momento inalcanzable, deben arbitrarse medidas normativas, organizativas y de cualquier otra índole que aproximen su consecución.

Quizá fuera posible reforzar los medios de los que disponen las unidades de becas, para que finalicen la tramitación correspondiente, antes del 30 de diciembre de cada año, fijando una fecha anterior en la convocatoria y exigiendo, en todo caso, una mayor agilidad a las unidades de becas que actúan con mayor lentitud. También podría intentarse la agilización de los mecanismos de revisión y comprobación de las solicitudes, así como los de fiscalización y pago. Cabría incluso actuar sobre el calendario académico con relación a sus efectos sobre el sistema de becas y ayudas al estudio o, también, replantear el sistema aplicado desde la convocatoria de 2012-2013 para mitigar las consecuencias que sobre el efectivo ingreso de las becas ha tenido el nuevo modelo.

Sean esas u otras las medidas que pudieran adoptarse, e insistiendo en el convencimiento de que se planteaba un problema complejo de difícil solución, se inició una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** en la que se recomendó que se adoptaran medidas para agilizar la tramitación y resolución de las becas y ayudas de carácter general, a fin de que, al menos los importes correspondientes a la cuantía fija, estuvieran a disposición de los beneficiarios en fechas lo más próximas posible al inicio del curso académico.

En su respuesta, la secretaría de Estado manifestó que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y las unidades que intervienen en su gestión, vienen haciendo enormes esfuerzos para adelantar la tramitación de las becas, y que consideraba entre las fórmulas a adoptar un posible adelanto de las fechas de publicación de las convocatorias anuales y de los plazos que se contemplan, a efectos de formulación de solicitudes.

Se indicaron varios factores que necesariamente habían de tenerse en cuenta al determinar el inicio y la conclusión del mencionado plazo, tales como la fecha de terminación del plazo de presentación de la declaración del IRPF del ejercicio inmediatamente anterior, con cuyos datos se determinan las rentas de las unidades familiares de los alumnos, que había de estar ya cerrado cuando se iniciara el de presentación de solicitudes de beca; o las fechas en las que disponían de sus calificaciones los alumnos que debían presentarse a las pruebas de la convocatoria extraordinaria de septiembre, que tenían que incorporarse a los expedientes de los solicitantes.

Pero aun contando con los condicionamientos indicados, no parecía, a juicio de esta institución que hubiera ningún obstáculo que impidiera adelantar sustancialmente el plazo de presentación de solicitudes, cuyo inicio está fijado actualmente el 1 de agosto de cada año, fijando su comienzo a partir del día 30 de junio, fecha en la que concluye el plazo de presentación de la declaración del IRPF.

Con ello se estima que podría lograrse una mejor distribución de la formulación de solicitudes de becas a lo largo del plazo establecido, ya que la actual fijación de su inicio el día 1 de agosto, es decir, en pleno período vacacional de verano y en fechas en las que se encuentran cerrados los centros docentes a los que deben dirigirse los interesados para obtener certificaciones académicas que les permitan documentar sus solicitudes de becas, es probablemente uno de los factores que contribuye a la concentración de las solicitudes en las últimas fechas del plazo.

Esta institución recomendó a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** que el adelanto del plazo, que al parecer se encuentra en estudio actualmente en el ámbito del ministerio, constituía una vía muy adecuada para

conseguir el objetivo al que se dirigía la citada **Recomendación**. Por tanto, esta institución le comunicó que permanecería atenta a las conclusiones que se deriven del estudio que se estaba realizando para determinar la procedencia y los términos de un posible adelanto del referido plazo. Solicitando, asimismo, mediante escrito de ampliación de actuaciones, que se comunicaran las conclusiones derivadas del estudio. Finalmente, la citada secretaría de Estado aceptó la **Recomendación** (17003301).

Denegaciones de becas por superar en cuantía mínima el umbral de incremento patrimonial

Es reseñable que el sistema de concesión de becas y ayudas al estudio de carácter público establece un procedimiento concreto para la formalización de las solicitudes de becas, con la finalidad de obtener datos, que permitan a los órganos de selección evaluar lo más adecuadamente posible la situación económico familiar de todos los miembros computables de la familia del solicitante, y fija unos límites objetivos de carácter económico, para determinar la distribución de los fondos presupuestarios disponibles.

Se tuvo conocimiento de que diversas solicitudes de beca para realizar estudios postobligatorios en el presente curso académico fueron denegadas con motivo del incremento en el patrimonio de sus familias, de hasta 2.024 euros, como consecuencia de la obtención de distintas subvenciones, concretamente del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente, en el año 2015, o de ayudas de emergencia por exclusión social.

Según los datos a los que se ha tenido acceso, la superación del umbral patrimonial por una escasa cuantía fue motivo de denegación de la beca solicitada, sin que se haya tomado en consideración el bajo nivel de renta familiar de los estudiantes, la situación de exclusión social de las familias, la excepcionalidad de los expedientes académicos presentados, ni la finalidad de las ayudas que fueron la causa de la denegación de las becas.

Sobre la base de lo expuesto, se inició de oficio ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** una actuación dirigida a que se adoptaran medidas normativas que eviten las denegaciones de becas por superar en muy escasa cuantía el importe máximo de 1.700 euros de incremento patrimonial.

La citada actuación la motivó la necesidad de evitar que la situación expuesta en las quejas presentadas provocara sin remedio el abandono de los estudios que han seguido los afectados con sobresaliente éxito académico, con la ayuda de las becas y ayudas convocadas por el mismo ministerio.

En su respuesta, el departamento reconoció la necesidad de que, a efectos de concesión de becas, se tomen en consideración otros datos, además de los relativos a las rentas, que permitan medir la capacidad económica de las familias, tales como los rendimientos del capital mobiliario y las ganancias patrimoniales netas de la unidad familiar, pero alegó la improcedencia de excluir del cómputo de los elementos indicativos del patrimonio familiar la totalidad de las subvenciones recibidas.

Por otra parte, dadas las finalidades que proponen tanto el sistema de becas como el de las propias subvenciones, cuyo objetivo es el de paliar las dificultades económicas de las familias, su cobro no debería resultar penalizado en las propias becas.

En consideración de lo anterior, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte comunicó el inicio de actuaciones con el **Ministerio de Hacienda y Función Pública** para determinar las subvenciones computables a efectos tributarios y excluir del cómputo a efectos de becas, aquellas cuya finalidad sea eminentemente social, con el objetivo de dar solución a muchas de las situaciones en las que se basan las quejas presentadas individualmente ante esta institución.

El Defensor del Pueblo espera que den un fruto inmediato los contactos mantenidos entre ambos ministerios (17001940).

Exclusión de las subvenciones para alquiler de vivienda del cómputo de rendimientos y ganancias patrimoniales de la familia del solicitante de beca

En todo caso, y con independencia de lo expuesto en el epígrafe anterior, persisten dificultades en la armonización del criterio interpretativo correcto que debe hacerse del precepto que regula las subvenciones que quedan excluidas del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales de la familia del solicitante, que dio origen a la correspondiente **Recomendación,** formulada por esta institución y aceptada por la **Dirección General de Política Universitaria** (13028073).

Sin embargo, a pesar de ello, se siguen rechazando becas por considerar como un incremento de patrimonio las cantidades percibidas en concepto de ayuda para el pago de la renta por el arrendamiento de la vivienda destinada a residencia habitual.

Concretamente, en el presente ejercicio, la Dirección Provincial del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en Huesca ha denegado por dos veces la concesión de una beca por estimar una subvención para alquiler de vivienda como incremento patrimonial, a pesar de tener que ser excluida del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales de la unidad familiar.

Como consecuencia de lo señalado, esta institución recomendó a la Administración que remitiera nuevamente a los órganos que evalúan las solicitudes de becas de carácter general una aclaración acerca de la procedencia de excluir del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales de la familia del solicitante los importes de las subvenciones percibidas para el alquiler de la vivienda habitual y facilitara a estos mismos órganos las indicaciones necesarias sobre el modo de actuar para la comprobación de esta circunstancia cuando sea alegada por los solicitantes.

Finalizado ya el ejercicio al que se refiere el presente informe, la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** aceptó la **Recomendación** reseñada, informando de que se había procedido a remitir nuevamente a los órganos que evalúan las solicitudes de becas de carácter general, instrucciones acerca de la procedencia de excluir del cómputo de los rendimientos y ganancias patrimoniales de la familia del solicitante los importes de las subvenciones percibidas para el alquiler de vivienda habitual, habiéndose indicado a dichos órganos el modo de actuar en el caso de que esta circunstancia fuera acreditada por cualquier solicitante de beca (17012411).

7.3 CULTURA

No son muy numerosas las quejas que esta institución recibe acerca del acceso a los bienes culturales, lo que no resulta acorde con el patrimonio histórico y cultural de España y con la necesidad de su protección y conservación.

Es el caso de la inquietud manifestada por un grupo de ciudadanos que exponía su desacuerdo con la falta de acceso en la Región de Murcia a los bienes declarados de interés cultural, en un régimen de visita pública gratuita de al menos cuatro días al mes. Invocaban la regulación que de esta materia lleva a cabo la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, y la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al señalarse en la primera la obligación impuesta a los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores por cualquier título de estos bienes, de permitir su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados.

Indicaban que la Administración regional no contempla ni permite la gratuidad de la visita pública ni en un mínimo legal, siendo el acceso de pago todos los días del año. Significaban que la falta de garantía de esa visita pública gratuita supone desoír el mandato a los poderes públicos contenido en los artículos 9.2, 44.1 y 46 de la Constitución respecto a la promoción y tutela del acceso a la cultura, a la que todos

tienen derecho puesto que, al verse afectado el acceso de los ciudadanos al disfrute de dichos bienes, se viene a afectar a su función social.

Este aspecto habría sido resaltado por el Tribunal Constitucional al estimar que «la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores pueden ser conocidos y disfrutados por todas las personas...» (STC 122/2014, de 17 de julio, FJ14).

La **Dirección General de Bienes Culturales** expuso que la Administración Regional de Murcia tiene competencias exclusivas en materia de patrimonio cultural, salvo lo previsto para su defensa con relación al expolio y exportación de los bienes protegidos, por lo que se rige, en los demás casos, por la ley anteriormente señalada, norma que no ha tenido desarrollo reglamentario.

Se indicaba que no hay previsión jurídica en cuanto a que la visita pública, temporal y obligatoria para los bienes culturales, deba ser gratuita, por lo que se entendía que la cuestión debía plantearse en otros términos, ante los organismos correspondientes de la gestión de esos bienes, ya sean públicos o privados, suponiendo que esa gratuidad debe responder a las necesidades de mantenimiento, conservación, recursos humanos necesarios, obras necesarias para la apertura a la visita pública y su accesibilidad y viabilidad económica del acceso, etc., que precisen esos bienes.

Puesto que la mencionada Ley 4/2007 tiene por objeto la protección, conservación, acrecentamiento, investigación, conocimiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de la Región de Murcia, a ello contribuye la posibilidad de realizar visitas a esos bienes inmuebles, en condiciones de igualdad, como una forma de acceso a la cultura, además de las medidas de protección adoptadas en la ley, y que se aplican a los bienes que pertenecen a la categoría de interés cultural, que establecen un régimen jurídico singular de protección y tutela.

Es por ello que, respecto a este régimen de visitas y la falta de previsión jurídica en la normativa de esa comunidad autónoma sobre su régimen de gratuidad, esta institución puso de relieve la existencia y tramitación, al propio tiempo del desarrollo de estas actuaciones, de una proposición de ley de modificación de esa ley formulada en 2016 por un grupo parlamentario autonómico.

La proposición de ley se llevó a cabo con el declarado objetivo de permitir el disfrute por parte de todos los ciudadanos, en condiciones de igualdad, de inmuebles que conforman una parte de la historia de aquella región, lo que supone una forma de acceso a la cultura, y en la misma se indica la necesidad de consignar en la normativa regional la gratuidad de las visitas mínimas establecidas, a fin de homogeneizar la

legislación autonómica con la normativa estatal y cumplir con el mandato constitucional impuesto en el artículo 44 del texto constitucional, y ello mediante la inclusión del término «gratuito» en el texto del articulado, por el que la norma establecería entonces la visita pública gratuita a estos inmuebles del patrimonio cultural, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados, salvo causa justificada, razón por la que esta institución consideró que la pretensión objeto de la queja, que atañe a la gratuidad de la visita pública, estaba en vías de solución a través de la tramitación y aprobación de esta proposición normativa (16009618).

La conservación del patrimonio histórico y cultural también ha sido determinante en el inicio de actuaciones ante las carencias apreciadas sobre la conservación de la antigua Catedral de Santa María o de la Asunción de Nuestra Señora de Cartagena, actuación que se instó ante la **Dirección General de Bienes Culturales de la Región de Murcia.** La interesada había formulado diversos escritos y un recurso, sin respuesta, en los que venía a solicitar que se resolviera la redacción, en colaboración con la diócesis de Cartagena, que se habría prestado a realizarlo, de un plan director que permita al monumento ser objeto de las actuaciones de conservación necesarias e inversiones estatales, a través del Plan Nacional de Catedrales, para dotar de cubierta a la catedral o, en su caso, la redacción de un proyecto, con cargo a su propietario, el Obispado de Cartagena, con el mismo fin, consistente en evitar el deterioro progresivo del bien, actuaciones que continúan al cierre de este informe (17022738).

La pretensión de conservación del patrimonio cultural estaba igualmente presente en las actuaciones iniciadas tras la formulación de una queja por una asociación para la conservación de la Huerta de Murcia, que exponía que había procedido a presentar ante la Dirección General de Bienes Culturales de la Administración regional de Murcia una solicitud para el establecimiento de un entorno de protección para el Santuario de la Fuensanta en Murcia, monumento declarado Bien de Interés Cultural (BIC), dada la necesidad de la existencia de dicho entorno de protección para el BIC, conforme a la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Se indicaba que la señalada dirección general emitió acuse de recibo de la solicitud, comunicando que de acuerdo con lo previsto en esa ley, el plazo máximo normativamente establecido para la adopción del acuerdo de iniciación del procedimiento para el establecimiento del entorno de protección del BIC del Santuario de la Fuensanta era de seis meses, a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro de dicha Administración, es decir, desde el pasado 10 de mayo de 2016. En dicha notificación se comunicaba igualmente que en caso de que no recaiga resolución expresa en el plazo indicado se entenderá que el procedimiento se ha iniciado.

Señaló la asociación que, ante el silencio de aquella Administración, la falta de publicación alguna en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia,* o la inexistencia de cualquier otra notificación a esa asociación solicitante en el plazo legalmente previsto de seis meses, debía entenderse por ello que no habiendo recaído resolución sobre el procedimiento en el plazo indicado, que este se ha iniciado por silencio conforme a la ley. Por todo ello, se han iniciado actuaciones ante la Administración regional (17022087).

En otras ocasiones, el problema se concentra en la desatención al deber de conservación de los bienes que constituyen el patrimonio cultural e histórico español, y en que se dificulta o impide el acceso a estos bienes, por lo que el Defensor del Pueblo considera que estas situaciones deben llevar aparejada la actuación administrativa en su defensa y garantía.

Es el caso de las actuaciones referidas al inicio de un expediente sancionador en 2014 contra el propietario del Castillo de Galve de Sorbe (Guadalajara) por infracción grave, debida al incumplimiento del deber de su conservación y mantenimiento, un bien integrante del patrimonio cultural de Castilla-La Mancha.

La calificación de grave de la infracción y la estimación de la imposición de una sanción, habría tenido en cuenta la importancia del bien afectado (un castillo, que ostenta la máxima categoría dentro de los bienes pertenecientes al patrimonio cultural de Castilla-La Mancha), la relevancia de los daños causados y el incumplimiento reiterado de los diversos requerimientos realizados por la Administración competente en materia de patrimonio cultural.

El plazo máximo para resolver tal procedimiento era de seis meses, según establece el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, habiendo caducado en marzo de 2015, a raíz de lo cual, el instructor propuso el archivo del expediente por distintas cuestiones, entre otras y, fundamentalmente, debido a que el procedimiento sancionador se había abierto contra una persona distinta del propietario, según los datos del registro de la propiedad, y la consiguiente propuesta de apertura de un nuevo procedimiento sancionador contra el titular registral.

Tras indagar esta institución acerca de la apertura de un nuevo procedimiento sancionador, se indicó que no se había abierto aún, a pesar de haber transcurrido más de un año desde la caducidad del anterior, por estarse realizando actuaciones previas para la determinación de quién era el propietario del Castillo de Galve de Sorbe, así como la delimitación del objeto del bien a conservar.

A la vista del contenido del referido informe, esta institución estableció que se trataba de un expediente que se incoó a raíz de la tramitación de la queja cuya admisión se llevó a cabo ante las manifestaciones de su promotor, según las cuales llevaba más

de ocho años sin que la consejería competente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha hubiera iniciado actuación alguna para solucionar un problema.

Por ello se decidió formular una **Recomendación** para llevar a cabo, a la mayor brevedad posible, las actuaciones necesarias para la incoación del expediente sancionador contra la propiedad del Castillo de Galve de Sorbe, por el incumplimiento de su deber de conservación y mantenimiento, declarado bien integrante del patrimonio cultural de Castilla-La Mancha.

El seguimiento de la **Recomendación** realizada permitió conocer que, tras el acuerdo del inicio de procedimiento sancionador contra el propietario, por infracción administrativa en materia de patrimonio cultural, se había continuado con la tramitación del correspondiente procedimiento. De ello resultó determinante la imposición de una sanción, calificada como grave, y que, atendiendo a la importancia del bien y de los daños causados, ascendía a 72.000 euros, considerándose que concurrían circunstancias atenuantes, al haberse presentado proyecto de rehabilitación del Castillo de Galve, y, por tanto, entendiendo que existe una intención personal del propietario de rehabilitación del inmueble.

A la vista de la información recibida, de la que se desprendía la adopción de las medidas necesarias para solucionar el problema planteado, y ello como consecuencia de la aceptación de la resolución formulada en su día por esta institución, se procedió a la conclusión de las actuaciones (14000089).

En otras ocasiones la accesibilidad a la cultura se ve limitada por otros factores, incluso personales, como ocurre con las personas con discapacidad. Es el caso de la actuación planteada mediante la comparecencia de varias asociaciones representativas de personas con discapacidad, presentando quejas sobre la regulación de las ayudas públicas en el marco de la Ley del cine y su normativa de desarrollo, por posible vulneración del derecho de las personas sordas a acceder al ocio y a la cultura en igualdad de condiciones que los demás.

Los interesados exponían que en el último año se habían aprobado diversas iniciativas legislativas para modificar y/o desarrollar la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine, en las que a pesar de que se han incorporado diferentes medidas en favor de la accesibilidad de las personas con discapacidad, sin embargo resultaban, a su juicio, insuficientes para que las personas con discapacidad, en particular discapacidad sensorial, puedan disfrutar de su derecho de participación en la vida social y cultural en igualdad de condiciones.

En el escrito de queja, antes de entrar en el análisis normativo, se mencionaban una serie de aspectos que, si bien toman en cuenta la presencia de la discapacidad y la necesidad de accesibilidad, lo hacen de manera muy limitada y/o con muy poco impacto

para reducir la brecha existente en el acceso al cine por parte de las personas con discapacidad sensorial.

Por un lado, se incorpora la obligación para los propietarios de salas de exhibición de publicitar las medidas de accesibilidad de las que disponga la sala, así como, en el caso de que fuera accesible, la película en ella proyectada (Real Decreto 1084/2015 y Resolución de 16 de septiembre de 2014 del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales). Se trata de una medida sin duda positiva, pero claramente insuficiente a juicio de los promotores de la queja, ya que mientras no exista obligación de hacer películas accesibles, en el mejor de los casos algunas personas con discapacidad podrán entrar en la sala, pero muchas otras, las personas con discapacidad sensorial, no podrán acceder al contenido que en ella se exhibe.

Por otra parte, con respecto a la exhibición cinematográfica gratuita efectuada por las administraciones públicas, se prevé la obligatoriedad de accesibilidad de la sala en la que se proyecte y la información de las medidas de accesibilidad previstas. Sin embargo, ni siquiera en este caso, que implica a la Administración pública, se prevé nada respecto a la accesibilidad en los contenidos exhibidos.

Con arreglo a ello, se da el caso de que en salas que pudieran ser totalmente accesibles, las administraciones públicas proyectarán películas a las que las personas con discapacidad sensorial no podrán acceder. Y se señalaba que tanto en este caso, como en el anterior, de nada sirve, al no poder tener acceso al contenido exhibido.

Asimismo, en relación con la concesión de ayudas a la producción, distribución, exhibición, participación en festivales y organización de los mismos, previstas en la normativa, la accesibilidad para personas con discapacidad se considera un criterio más de puntuación y no de los más relevantes (Orden ECD/296/2015).

De esta manera, se podrá dar el caso de que haya películas que obtengan una elevada puntuación, que las haga «merecedoras» de financiación pública, sin haber obtenido ni un solo punto en el apartado relativo a la accesibilidad de la obra producida, distribuida, exhibida o presentada a festivales. En el mismo sentido, se podrán conceder ayudas para organizar festivales a los que no puedan acceder las personas con discapacidad.

La normativa adoptada ha incluido, en la Comisión de Calificación de películas cinematográficas, un vocal vinculado al grupo social de las personas con discapacidad (Real Decreto 1084/2015). En ese sentido, teniendo en cuenta la relevancia de las políticas en materia audiovisual para las personas con discapacidad, consideraban destacable que los redactores de la norma hayan previsto la necesidad de participación del sector de la discapacidad. Sin embargo, la propuesta que se había hecho desde el sector promotor de la queja era la participación en la comisión encargada de valorar la

concesión de ayudas, para velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad. En concreto, se instaba a que fuese un representante del Centro Español de Subtitulado y Audiodescripción, como centro estatal técnico de referencia en materia de accesibilidad universal.

El Defensor del Pueblo admitió la queja dirigiendo sus actuaciones al **Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales,** teniendo en cuenta la obligación que concierne a los poderes públicos para impulsar medidas que promuevan la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de los ciudadanos, dentro de las que se encuentra la promoción de la accesibilidad universal, definida por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

Manifestó el citado organismo en su comunicación que, en relación con la previsión de la exigencia de hacer películas con unas condiciones de accesibilidad suficientes, como requisito en la convocatoria de ayudas, en el futuro procedimiento de modificación de las órdenes de bases, dentro del proyecto estratégico relativo a fomentar una financiación sostenible y transparente para el cine, indudablemente la citada exigencia se podrá tomar en consideración en dicho procedimiento de revisión normativa, sin perjuicio de que actualmente la accesibilidad sea un criterio de puntuación en la concesión de ayudas a la producción, distribución, exhibición, participación en festivales y organización de los mismos.

Asimismo, se garantizará en dicho procedimiento la participación de las entidades representativas de las personas con discapacidad. En esta línea, y de acuerdo con las propuestas que se puedan formular en la fase de participación, tal y como solicitan los promotores de la queja, se podrá valorar una modificación de la Ley del cine o de la normativa que sea necesaria, en el marco de competencias de este centro directivo.

Por último, este organismo expresó su voluntad de reflejar en futuras órdenes de bases y convocatorias, la participación de un representante del Centro Español del Subtitulado y de la Audiodescripción. Así se ha manifestado por el director del instituto en las reuniones que recientemente y de forma periódica mantiene con los máximos representantes del Real Patronato sobre Discapacidad y con la directora del Centro Español del Subtitulado y de la Audiodescripción, en aras de promover y garantizar los principios y la regulación contenida en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y en el real decreto legislativo mencionado.

Esta institución consideró que esas previsiones deben suponer una garantía de que las ayudas públicas en el sector estén orientadas de forma finalista a la cumplimentación de la garantía básica de accesibilidad audiovisual, incluida en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, respetando su derecho al acceso a la cultura y el ocio, en igualdad de condiciones (16002107).

7.4 DEPORTE

Los poderes públicos deben garantizar el fomento de la educación física y el deporte, siguiendo así el texto constitucional, y para ello cobra especial importancia la protección aseguradora en la práctica deportiva que debe brindarse a los deportistas federados.

En la comparecencia ante esta institución del presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), se cuestionaba la falta de actualización de la normativa reguladora determinante de las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo conforme al Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo y del anexo y cuadro de indemnizaciones, como quiera que no daría cobertura a las situaciones de discapacidad sobrevenida a consecuencia de la práctica deportiva.

El CERMI aludía a la injusta situación de los deportistas españoles federados que a causa de la práctica deportiva oficial sufren una lesión de importancia y adquieren una discapacidad permanente, por insuficiencia de la cobertura aseguradora. La protección aseguradora de los deportistas federados está regulada en el mencionado real decreto, que no ha sido modificado ni actualizado, ni en sus cuantías indemnizatorias ni en sus conceptos, riesgos y coberturas, desde que se aprobó hace casi 25 años, lo que deja desprotegidos a los deportistas con discapacidad sobrevenida por accidente o lesión.

El CERMI sería conocedor de casos de deportistas federados que mientras practicaban su disciplina sufrieron un accidente cuyas secuelas han devenido en tetraplejias. La indemnización que el real decreto citado prevé para estos supuestos es de 12.000 euros, cantidad notoriamente insuficiente para una persona en estas circunstancias, que requerirá apoyos intensos —personales, sociales y sanitarios— a lo largo de toda su vida.

Se aludía así a que la obsolescencia del cuadro indemnizatorio del real decreto y su falta de adecuación a la realidad de nuestros días, haría necesario que por parte del **Consejo Superior de Deportes** se promoviera con urgencia su actualización, procediéndose a poner al día las cuantías de resarcimiento, mecanismo que la propia norma prevé, pero que desde 1993 no se ha llevado nunca a cabo.

También se hacía mención a la revisión profunda del resto del contenido de la norma en cuestión, para ampliar e intensificar las coberturas existentes, de modo que este seguro obligatorio responda al fin para el que nació, proteger efectivamente a los deportistas federados contra las consecuencias negativas en su salud y en su integridad derivadas de la práctica deportiva.

En su contestación se indicó que, desde el Consejo Superior de Deportes se están estudiando los términos y datos para la actualización del Real Decreto 849/1993, por lo que continúan las actuaciones para conocer el contenido de la propuesta de actualización de la norma (17015920).

En otros supuestos, la colaboración en la formación de todos los agentes que intervienen en la actividad deportiva, lo que constituye una mejora del sector deportivo y del interés general, aconsejó la realización de una actuación acerca del retraso en la resolución de la solicitud de reconocimiento de la actividad formativa, de técnico deportivo nivel I, interesada por el afectado ante la **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias** y la **Federación de Piragüismo de Asturias.**

Valorada la información remitida, se desprendía que diversas circunstancias habían ido incidiendo negativamente en el retraso que acumula la resolución a lo solicitado, tramitación que se inició en diciembre de 2014 y que no habría concluido.

Se señalaba que esta formación se rige por las previsiones establecidas en el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas de régimen especial, y la Orden ECD/3186/2010, de 7 de diciembre, que regula los aspectos curriculares, los requisitos generales y los efectos de las actividades de formación deportiva a los que alude la disposición transitoria primera del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, no previendo esta normativa plazo alguno para la presentación de la documentación necesaria para llevar a cabo el reconocimiento de la formación por parte de la entidad promotora, la federación deportiva. Actualmente, la Orden EDU/158/2014, de 5 de febrero, reguladora de esta formación deportiva, fija los plazos de presentación de la documentación, y la caducidad del procedimiento, de no cumplir aquellos. Esta falta de concreción y de sanción de las tareas propias de la gestión administrativa propiciaría la demora en la entrega de la documentación para el reconocimiento formativo que, en este caso, a pesar de los requerimientos efectuados por la Administración, no resulta posible sin la actividad previa de la federación deportiva, federación que, por otra parte, alegaba la falta de definición de la documentación requerida y retrasos en su tramitación, circunstancia que también era imputada por la Administración autonómica a la Federación de Piragüismo del Principado de Asturias.

Lo cierto era que el reconocimiento instado por el interesado, como el de otras personas en la misma situación, no se había llevado a efecto a pesar del tiempo

transcurrido desde la conclusión de la actividad formativa, con el único perjuicio de los afectados, cuando el artículo 1.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, establece que el ejercicio de las respectivas funciones del sector público estatal y del sector privado en el deporte se ajustará a los principios de colaboración responsable entre todos los interesados.

Esa colaboración se concreta en materia de formación en la mencionada Ley 10/1990 de forma que las federaciones deportivas españolas —como asociaciones de configuración legal—, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, ejercerán, entre otras, la función de colaborar con la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas en la formación de técnicos deportivos, como quiera que además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública, por tanto, en régimen de corresponsabilidad en el ejercicio de funciones o actividades públicas, estando reservadas a la Administración determinadas competencias de control y verificación de que tal ejercicio se acomoda a las exigencias y garantías del derecho público.

Se decidió formular a la señalada consejería un **Recordatorio del deber legal** de colaborar con la Federación de Piragüismo del Principado de Asturias en la formación de técnicos deportivos. Y una **Sugerencia**, para potenciar la realización de las actuaciones de colaboración necesarias con la Federación de Piragüismo del Principado de Asturias en la tramitación de la solicitud de reconocimiento de la actividad formativa de técnico deportivo, monitor nivel I de Piragüismo, hasta su definitiva resolución, a la mayor brevedad posible.

En su respuesta, la **Consejería de Educación y Cultura** aceptó las resoluciones formuladas, y puso de manifiesto su disposición a seguir colaborando con la federación deportiva, si bien no podía precisar la conclusión del expediente de reconocimiento de la actividad formativa.

En similares términos de colaboración entre administraciones se dirigió una **Sugerencia** y un **Recordatorio del deber legal** a la **Federación de Piragüismo del Principado de Asturias**, que ha informado de la remisión del diploma correspondiente a la formación realizada y superada, continuándose las actuaciones (17000117).

La actividad administrativa en el fomento del deporte se extiende también a la adecuada supervisión de la seguridad pública en los eventos y acontecimientos deportivos, siguiendo las previsiones establecidas en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, en relación con los hechos que define como actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte, la exhibición en los recintos deportivos, en sus aledaños o en los medios

de transporte organizados para acudir a los mismos de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que, por su contenido o por las circunstancias en las que se exhiban o utilicen, de alguna forma inciten, fomenten o ayuden a la realización de comportamientos violentos o terroristas, o constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el espectáculo deportivo.

Las actuaciones se iniciaron ante la **Jefatura Superior de Policía de Madrid** a raíz de una queja presentada acerca de la retirada de algunas banderas independentistas con motivo de un encuentro de fútbol.

En este supuesto, según se informaba, la retirada de algunas banderas gallegas, al parecer de simbología sectaria, se llevó a cabo por personal de seguridad privada del club, en los controles de acceso al estadio, lo que vino motivado por el rechazo causado a otros aficionados y en previsión de que tal incidente entre espectadores, de oposición a esos símbolos, apreciado a la entrada al recinto deportivo, pudiera fomentar, incitar o coadyuvar a que se produjeran comportamientos violentos en su interior.

A este respecto, la mencionada Ley 19/2007 prevé medidas para evitar actos violentos o intolerantes en el ámbito de su aplicación, al establecer, con carácter general, que las personas organizadoras de competiciones y espectáculos deportivos deberán adoptar medidas adecuadas para evitar la realización de las conductas descritas en la norma, así como para garantizar el cumplimiento por parte de los espectadores de las condiciones de acceso y permanencia en el recinto establecidas en la ley.

Parece por tanto, a raíz de la información suministrada y sin que se haya acreditado otra información distinta, que en este supuesto concreto, la exhibición de aquellos símbolos en el acceso al estadio —en algunos casos—, bien por su contenido o por las circunstancias en las que se exhibieron o utilizaron, de alguna forma suscitaron el manifiesto y público rechazo de otros asistentes, conductas que parece razonable deducir podrían reproducirse en el interior del recinto, de manera que la introducción de esa simbología, implicada en un incidente en el acceso, podría tener como consecuencia —ya observada previamente—, el incitar, fomentar o ayudar a la realización de episodios o comportamientos violentos entre los espectadores en el interior del estadio.

Es competencia y responsabilidad de quienes organizan las competiciones deportivas incluidas, en el ámbito de aplicación del Reglamento de prevención de la violencia, la prevención y evitación de estas conductas.

En garantía del cumplimiento de esas obligaciones legales de prevención de esas acciones violentas, de las que los organizadores responden directamente, los organizadores dispondrán del personal y de los medios adecuados para impedir a los asistentes la introducción o tenencia en el recinto de símbolos, emblemas o leyendas que supongan una incitación a la violencia, al racismo, la xenofobia o a la intolerancia,

conforme al reglamento antiviolencia, por lo que se habría procedido, según se indicaba, a su retirada por el organizador, conforme a su competencia.

A este respecto el Defensor del Pueblo subrayó que, quienes asistan o acudan a las competiciones deportivas contempladas en el artículo 2 del citado reglamento, singularmente al fútbol, deberán cumplir las obligaciones establecidas en la mencionada Ley 19/2007 así como las previstas en el señalado reglamento sobre las condiciones de acceso al recinto deportivo, entre las que se prohíbe incurrir en las conductas definidas como actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte.

De ahí que fuera de estos casos que, por su forma y circunstancias de desarrollo generan un incidente entre los asistentes a este tipo de competición deportiva, como concurriría en el presente supuesto, la misión de supervisión que como función se encomienda a la Policía Nacional en relación con el acceso al recinto deportivo vendría marcada, conforme al criterio expresado por la Dirección General de la Policía, en no proceder a llevar a cabo ninguna intervención al considerar que el acceso al campo se está produciendo de forma regular y reglada.

Por otro lado, esta institución señaló que la exhibición de esa simbología, que podría encuadrarse en el marco de la libertad de expresión, opinión e ideología, puede estar sometida a restricciones que el legislador ha previsto y que encuentran su justificación en el respeto a los derechos de los demás, dentro de la esfera de medidas de prevención de la violencia dispuestas en la regulación específica a la que están sujetos los espectáculos deportivos y a cuyo fundamento atiende, como legislación tuitiva en la prevención y erradicación de determinadas conductas indeseadas en el deporte, la referenciada Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

De otra parte, de la información facilitada en estas actuaciones se infería, al propio tiempo, el insuficiente desarrollo de las funciones de supervisión atribuidas al coordinador de seguridad del club donde se celebraba el partido al que, de acuerdo con el Reglamento antiviolencia, corresponde organizar el dispositivo de seguridad específico; mantener las relaciones y comunicaciones necesarias con el consejero delegado o el representante del club y con el respectivo jefe del servicio de seguridad.

Y ello en la medida en que la organización, diseño previo y control de ese dispositivo de seguridad pública concreto en el encuentro de fútbol aquí analizado, no le permitió el correcto y completo desarrollo de esas tareas, labor que, por lo que ha podido deducirse de la información suministrada, no pudo realizarse de forma satisfactoria dada la deficiencia apreciada en la supervisión de las actuaciones de los organizadores y de su personal y, por ende, en la organización del dispositivo, al no contar con la información necesaria sobre todo lo sucedido en el acceso al campo, falta de información

que impidió conocer la incidencia producida y el desarrollo, en su caso, de las funciones en el exterior del recinto, así como su obligado reflejo en el acta de incidencias —donde nada constaba—, información que ha debido ser recabada a raíz de las actuaciones de esta institución y que no fue puesta en conocimiento de la Comisión Estatal contra la violencia en el deporte.

Esa insuficiencia en la supervisión impidió ejercer las funciones previstas en la normativa deportiva, mediante la remisión de un informe después de cada acontecimiento deportivo, con expresión de las incidencias registradas, a los superiores o autoridades de que dependan, analizando el servicio de seguridad prestado y proponiendo las modificaciones pertinentes o el empleo de nuevos métodos de actuación, a los efectos previstos en el Reglamento antiviolencia.

Ha de tenerse en cuenta que la normativa contra la violencia en el deporte encomienda a los responsables policiales, de forma especial, la supervisión de las actuaciones de los organizadores y de su personal, en lo que atañe a sus obligaciones legales, exigiendo con rigor el cumplimiento del control y la prohibición de acceso al recinto deportivo conforme al indicado Reglamento antiviolencia.

Esta institución puso de relieve que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, directamente responsables de la protección de participantes y público asistente al acontecimiento deportivo, han de estar continuamente presentes y con pleno protagonismo en el desarrollo de las actividades privadas de seguridad, de forma que tengan conocimiento en todo momento de la información relevante para la seguridad pública con el fin de que puedan actuar conforme a las funciones atribuidas en materia de espectáculos deportivos, siempre que tales actividades puedan afectar a la seguridad ciudadana o se constate la comisión de hechos delictivos.

La asunción así de la coordinación general de seguridad en esta normativa, es atribuida a la autoridad gubernativa o, en su caso, al coordinador general de seguridad y a los coordinadores de recintos y acontecimientos deportivos concretos, tarea encomendada a un miembro de la organización policial, lo que lleva consigo el desempeño de las tareas de dirección, coordinación, organización y control de los servicios de seguridad en la celebración del espectáculo deportivo, a cuyas instrucciones se atendrá el representante de seguridad designado por los organizadores.

Y así, los responsables de la coordinación general de seguridad ejercerán específicamente la supervisión de los coordinadores de seguridad de cada club, sociedad anónima deportiva o acontecimiento deportivo, en tanto que corresponde a estos últimos, entre otras funciones, la organización del dispositivo de seguridad específico y con ello, la supervisión y la toma de decisiones sobre la protección de los asistentes —entre otros—, adoptando las medidas que, a tenor de las circunstancias

concurrentes, resulten más idóneas para, con posterioridad, proceder a registrar esas posibles incidencias en materia de seguridad pública y, en su caso, formular iniciativas para la adopción de otras medidas, o nuevos métodos de actuación, o la propuesta de actuaciones de carácter sancionador, de haber concurrido una infracción.

A ello se refiere el Reglamento antiviolencia al disponer cuál debe ser el contenido del acta del espectáculo donde se hará constar el desarrollo y aplicación del dispositivo de seguridad y sus propuestas de mejora, así como los actos violentos, racistas, xenófobos e intolerantes, y demás incidencias producidas, relevantes desde el punto de vista de la seguridad pública, acta que constituye la base de información para la elaboración de iniciativas por la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte y, en su caso, de propuestas sancionadoras, actuaciones para las que esa información acerca de los sucedido durante el espectáculo deportivo resulta imprescindible.

Por ello, se decidió formular dos **Recomendaciones** a la **Dirección General de la Policía,** para promover la organización y diseño del dispositivo de seguridad de los espectáculos deportivos, de forma que permita al responsable de la seguridad pública contar con la información necesaria para ejercer su supervisión y para ejercer, en todo momento, la supervisión de las actuaciones en materia de prevención de la violencia en el deporte de los organizadores del acontecimiento deportivo y de su personal, y de las incidencias ocurridas y su constancia en el acta del espectáculo.

La Dirección General de la Policía ha comunicado, al cierre de este informe que, en relación con la legislación actual, y en consonancia con las Recomendaciones efectuadas por esta institución, las fuerzas y cuerpos de seguridad, desde principios de la temporada 2017-2018 de la Liga de Fútbol Profesional, solicitan a los clubes inscritos en ella, entre otros requisitos, que faciliten con anterioridad suficiente cualquier elemento de animación que se quiera exponer en un estadio de fútbol, tanto de local como de visitante, para poder realizar las comprobaciones necesarias respecto a su autorización.

No obstante, se indica que la labor que desempeñan en este tipo de dispositivos tanto seguridad privada, como las fuerzas y cuerpos de seguridad, se ve dificultada por el cambio y evolución que sufre la simbología de banderas, tifos o pancartas en el ámbito deportivo, según cambian ciertas circunstancias temporales o sociales, y que cualquier variación en la misma altera su significado, pudiendo provocar actos violentos por enfrentamientos, o por exposición a mensajes intolerantes (17002069 y 17014144).

8 SANIDAD

Consideraciones generales

En el marco de los principios de universalidad y gratuidad del Sistema Nacional de Salud, recogidos en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, el Defensor del Pueblo siempre ha defendido, y así se ha plasmado en sus Recomendaciones e informes anuales, la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a la totalidad de la población residente en España. En estas actuaciones se insistía en la necesidad de impulsar una reforma legal que fijara el carácter del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo, personal y no contributivo, en tanto existía un segmento de población que debía pagar por la asistencia sanitaria, al no tener la condición de afiliados a la seguridad social (titulares o beneficiarios) o no tener el reconocimiento del derecho que otras leyes dispensan a los titulares de pensiones no contributivas, las personas con discapacidad, o personas sin recursos económicos, entre otros. Es cierto que la atención sanitaria gratuita alcanzaba a un porcentaje muy alto de los residentes, pero no a la totalidad.

Así las cosas, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, retorna al concepto de «asegurado», reforzando el vínculo entre el derecho a la asistencia sanitaria y el sistema de Seguridad Social, y ampliando los colectivos de personas que, por tanto, quedan fuera de la asistencia pública gratuita. Esta situación no resulta congruente con el sistema de financiación sanitaria, dado que, desde 1999, este no descansa en las cotizaciones sociales vinculadas al trabajo, sino en los impuestos que soportan todos los contribuyentes. En la medida en que todos los ciudadanos contribuyen a sostener el gasto público sanitario, de acuerdo con su capacidad económica y mediante un sistema tributario «inspirado en los principios de igualdad y progresividad (artículo 31.1 CE)», parece evidente que todos deben tener acceso a los servicios y prestaciones sanitarias de carácter público.

Las distintas situaciones problemáticas por falta de cobertura que se han suscitado desde entonces ante el Defensor del Pueblo, entre las que ha de subrayarse las de los extranjeros inmigrantes sin autorización de residencia en España, han sido reseñadas en los informes anuales. Este año no se han planteado quejas ni cuestiones novedosas respecto a este concreto problema, que continua mereciendo la atención de la institución, conocedora de que las administraciones sanitarias autonómicas tratan de dar solución a los casos de mayor vulnerabilidad, en sus respectivos ámbitos territoriales. En este informe se recoge la situación de los españoles no de origen que residen en el

extranjero —y sus familiares— durante sus desplazamientos temporales a España, así como la de los ciudadanos comunitarios y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad, si no son trabajadores por cuenta ajena o propia.

Mención especial en este capítulo merece la ordenación normativa de las prestaciones sanitarias, en cuanto a su alcance y extensión y a la incorporación de nuevas técnicas, tecnologías o procedimientos, así como la coordinación que exige en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Se trata de una materia en la que las quejas son puntuales, pero ponen de relieve que, en ocasiones, esta función de ordenación y coordinación normativa se demora mucho tiempo, mientras se producen desequilibrios territoriales y diferencias en las carteras de servicios.

La incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas debe garantizar en cualquier caso una atención en la sanidad pública basada en las mejores prácticas, en la evidencia científica disponible y en la equidad en el acceso a los recursos. Esto requiere de análisis rigurosos que, lógicamente, pueden suponer procesos largos en el tiempo, pero que no deben hacer que se prolonguen excesivamente, a veces durante años.

Es el caso de las pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama, las cuales se aplican en hospitales de la red pública de alguna comunidad autónoma, pero no en el conjunto del Sistema Nacional de Salud. La evaluación de su posible inclusión en la cartera común de servicios está pendiente desde 2014. Similar es la situación de la adopción de un criterio sobre el uso de bloqueadores hormonales en menores transexuales, pendiente desde 2015, o la evaluación de la Estrategia de cuidados paliativos del Sistema Nacional de Salud, que lleva desde 2015 sin resolverse.

En la atención especializada, destacan las actuaciones referidas a las listas de espera respecto a pruebas, consultas externas e intervenciones quirúrgicas, que se encuentran estrechamente vinculadas con los medios personales y materiales, así como los criterios de organización. Siguen sustentando numerosas quejas de las que se desprende que se trata de un ámbito susceptible de mejora, pese a que todas las comunidades autónomas realizan considerables esfuerzos en la planificación y optimización de sus recursos y han ido incorporando garantías de plazos máximos para determinados procedimientos e intervenciones.

Asimismo, la carencia de algunos servicios o especialidades en determinados hospitales o áreas concretas, la falta de suficientes medios personales y materiales o los problemas con los edificios e infraestructuras, cuestiones estas últimas que también afectan a la atención primaria, son objeto de numerosas quejas.

La salud mental es también otro de los asuntos relevantes en el que se centran las actuaciones del Defensor del Pueblo. Las quejas en esta materia, con carácter general, revelan una insuficiencia estructural de recursos humanos y materiales que se

traduce en una pobre respuesta a la fuerte demanda existente. Ello a pesar del gran esfuerzo de los profesionales y de las entidades sociales de apoyo a los pacientes de salud mental. La ratio de profesionales psiquiatras y psicólogos por habitante continúa siendo en nuestro país muy inferior a la de la mayoría de países desarrollados. Por otro lado, la escasez de recursos asistenciales intermedios y comunitarios lastra las posibilidades de tratamiento integral de las enfermedades mentales. No puede dejarse tampoco de mencionar la relevancia que tiene en salud mental la detección precoz y la intervención temprana. Es preciso dedicar esfuerzo e inversión a estos aspectos, ya que el consenso científico avala que mejoran mucho las expectativas de rehabilitación, el pronóstico y el bienestar de los pacientes y suponen un ahorro para el sistema a largo plazo.

Por último, las actuaciones sobre el acceso a los medicamentos, el cual es inescindible del derecho a la atención sanitaria, tratan básicamente sobre los retrasos en la inclusión de algunos en la prestación farmacéutica a cargo del Sistema Nacional de Salud, los desajustes en el modelo de participación de los usuarios en la financiación y los problemas puntuales de suministro de algunas especialidades.

8.1 ACCESO A LA ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Como ya se ha señalado, desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, algunos ciudadanos residentes en nuestro país, si no se encuadran en el concepto de asegurado o beneficiario, carecen del derecho a la asistencia sanitaria gratuita, viéndose obligados a pagar la atención en aquellos supuestos en los que acceden a centros y servicios del Sistema Nacional de Salud o a contratar un seguro de sanidad privado.

Situación de los españoles no de origen que residen en el extranjero y de sus familiares durante sus desplazamientos temporales a España

En este apartado cabe destacar que la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** no aceptó la **Recomendación** formulada por esta institución para que se modifique el artículo 26 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por necesidad a favor de españoles residentes en el exterior y retornados, a fin de permitir a los españoles no de origen, y a sus familiares, el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria en España, en las mismas condiciones de igualdad que los españoles de origen.

El artículo 26 del Real Decreto 8/2008 reconoce el derecho a la asistencia sanitaria exclusivamente a los españoles de origen retornados y a los trabajadores y pensionistas también de origen, residentes en el exterior y desplazados temporalmente a

territorio nacional, así como a los familiares de los anteriores que se establezcan con ellos o les acompañen, cuando de acuerdo con las disposiciones de la legislación de la Seguridad Social española, las del Estado de procedencia o las normas o convenios internacionales de Seguridad Social establecidos al efecto, no tuvieran prevista esta cobertura. La disposición final quinta de la Ley 25/2015, de 28 de julio, amplió el ámbito de aplicación del artículo, al incluir en el derecho a los trabajadores por cuenta ajena y propia y a los familiares, pero sin modificar la referencia del decreto a los españoles de origen.

Sostiene esa secretaría que tanto el estatuto de la ciudadanía española en el exterior (Ley 40/2006, de 14 de diciembre), como su reglamento de desarrollo, distinguen entre españoles residentes en el exterior (sean o no de origen), a los que se presta asistencia sanitaria a través de los convenios y acuerdos suscritos y financiados por España con los países de residencia, de aquellos españoles que retornen o se desplacen temporalmente a territorio nacional, quienes para tener esta misma cobertura deben ser españoles de origen y carecer de asistencia por cualquier otra vía.

En su criterio, si el legislador hubiera querido ampliar los supuestos de cobertura sanitaria a los españoles no de origen, lo hubiera previsto expresamente. A su juicio, no existe discriminación, ya que la intención del legislador ha sido diferenciar el estatuto de los residentes en el exterior del de los retornados o desplazados a España.

Según esa secretaría, el estatuto jurídico de los españoles de origen, que se atribuye por nacimiento, es distinto al de los que han adquirido la nacionalidad por opción, residencia o carta de naturaleza, por lo que los españoles de origen gozan de plenitud de derechos, mientras que los españoles no de origen tienen restricciones en cuanto a la concesión, pérdida y recuperación de la nacionalidad, por ser menor su grado de vinculación con España.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dispone que los españoles fuera del territorio nacional (sin distinguir entre españoles de origen y españoles por adquisición de la nacionalidad) tendrán garantizado tal derecho en la forma que las leyes y convenios internacionales establezcan.

A su vez, la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, al que remite la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 16/2012, señala, en su artículo 17, que los españoles residentes en el exterior tendrán derecho a la protección a la salud en los términos en que reglamentariamente se establezca que, en todo caso, tendrán por finalidad la equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. No distingue entre españoles de origen y naturalizados.

El Defensor del Pueblo considera que las diferentes vías de acceso, pérdida y recuperación de la nacionalidad española, y las restricciones respecto a esta previstas

en el Código Civil para los españoles no de origen, no justifican que, desde el momento en que se adquiere y mantiene dicha nacionalidad, pueda darse un trato diferenciado o limitarse el ejercicio de los derechos inherentes a tal condición. Por ello, la distinción entre nacionales de origen y no de origen para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en España de los residentes en el exterior y retornados, es contraria a las normas que regulan la protección a la salud, en las que se integra a todos los españoles, limita el principio de universalidad que configura nuestro Sistema Nacional de Salud, carece de justificación objetiva y razonable y vulnera el principio de igualdad ante la ley (16007454).

Ciudadanos comunitarios y los miembros de su familia, cualquiera que sea la nacionalidad, si no son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia

Se reciben con cierta frecuencia quejas sobre la falta de asistencia sanitaria gratuita en el Sistema Nacional de Salud para los familiares cuando acompañan a ciudadanos de la Unión Europea o de un Estado del Espacio Económico Europeo, o se reúnen con ellos en el Estado español.

Esta institución, en algunos supuestos dudosos, inició las correspondientes actuaciones ante el Instituto Nacional de Seguridad Social para aclarar las circunstancias concurrentes. No obstante, el reconocimiento en estas situaciones de la condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud precisaría de un cambio de la normativa actualmente en vigor y, en concreto, de las previsiones incorporadas por el Real Decreto-ley 16/2012 en el Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, que modifica el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, los ciudadanos comunitarios y los miembros de su familia, cualquiera que sea la nacionalidad de estos últimos, que vayan a residir en España más de tres meses, si no son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, deben acreditar que tienen para sí y los familiares que les acompañen, o se reúnan con ellos en España, recursos suficientes y un seguro de enfermedad que cubra los riesgos en nuestro país. En suma, para solicitar y mantener el derecho o autorización de residencia en España sin trabajar debe estar vigente, en todo momento, un seguro de enfermedad, ya sea público o privado.

En razón de lo expuesto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, competente para el reconocimiento de la asistencia sanitaria pública, considera que durante el período de cinco años, ni el ciudadano comunitario ni el extranjero no comunitario, con derecho o autorización para residir en España sin trabajar, podrán acceder a la condición

de asegurados a través del artículo 2.1.b) del Real Decreto 1192/2012, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos (17008037).

Exigencia de documentos originales en la tramitación

En un expediente tramitado con el **Instituto Nacional de la Seguridad Social,** reconoce que actuó de forma incorrecta al requerir para la tramitación del derecho a la asistencia sanitaria el original del libro de familia que el interesado ya había presentado con anterioridad.

Ese organismo reconoce que, en aplicación de las normas de procedimiento administrativo común, no debió solicitar la presentación del original, el cual ya había sido aportado en un trámite anterior, ni establecer diferencias en cuanto a la petición de documentación original en función del cauce presencial o electrónico a través del que se formalizase la solicitud.

A la vista de ello, ha cursado instrucciones a sus servicios periféricos para que acepten con carácter general los documentos que les proporcionen los ciudadanos sin pedir con carácter general la exhibición de los originales, tanto si la documentación se presenta presencialmente como si se envía por vía postal o electrónicamente. En el caso de que excepcionalmente se precisen los originales, por tenerse dudas o por la escasa calidad de las copias, habrá de solicitarse de forma motivada y por escrito (17001645).

Facturaciones indebidas

Se ha conocido la decisión de la **Consejería de Sanidad de Castilla y León** de anular la facturación girada a una ciudadana por atención al parto. El Hospital Universitario de Salamanca, al estar el padre encuadrado en el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), dio un tratamiento de pacientes privados a la madre y a la niña, pese a estar la madre afiliada a la Seguridad Social. La consejería justifica la facturación de los servicios sanitarios prestados en que no existía constancia de que la madre hubiera solicitado la condición de beneficiaria de la niña ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ni existir registro alguno de solicitud de una tarjeta sanitaria ante el Servicio de Salud de Castilla y León. No obstante, tras las actuaciones de esta institución, la Consejería de Sanidad ha procedido a dejar sin efecto la liquidación, ya en vía de apremio, porque si sus padres hubieran realizado ante el INSS los trámites para la inclusión de la menor como beneficiaria de la madre, el citado organismo le hubiera reconocido el derecho a la asistencia sanitaria (17004684).

También se iniciaron actuaciones con el **Servicio Navarro de Salud** debido a la demora en resolverse la reclamación interpuesta por la interesada con motivo de la emisión de una factura por una consulta en el Centro de Atención a la Mujer de Elizondo, quien había sido informada previamente por el mencionado servicio del derecho a recibir asistencia sin coste, pese a ostentar la condición de funcionaria pública y haber optado por ser atendida en una compañía sanitaria privada. La investigación concluyó una vez que se tuvo noticia de la resolución estimatoria del recurso formulado por la interesada (16014806).

8.2 AUTONOMÍA DEL PACIENTE, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA

En 2017, respecto al consentimiento informado, se constató que una mutua colaboradora con la Seguridad Social no lo solicitaba como paso previo a la realización de los estudios de valoración funcional de los pacientes remitidos al laboratorio de biomecánica, al no considerar que las pruebas realizadas fuesen agresivas ni invasivas.

Es cierto que el requisito de que el consentimiento se preste por escrito está previsto para situaciones distintas a la planteada, como son los casos de intervención quirúrgica, procedimientos diagnósticos y terapéuticos invasores y otros que supongan riesgos o inconvenientes de notoria y previsible repercusión negativa sobre la salud del paciente. Pero también lo es que los pacientes tienen derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, y que el médico responsable del paciente ha de garantizar el cumplimiento de su derecho a la información. Toda actuación en el ámbito de la sanidad requiere, con carácter general, el previo consentimiento de los pacientes o usuarios, y debe obtenerse después de que el paciente reciba, al menos verbalmente, una información adecuada (artículos 2, 4 y 10 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica).

Por ello, a criterio de esta institución, la mutua debía facilitar con anticipación a los afectados la información relativa al contenido de las pruebas de valoración funcional que estuviera previsto efectuar en el departamento de biomecánica de esa mutua, y recabar verbalmente su consentimiento libre y voluntario con carácter previo a la realización de dichas prueba. Se concluyó la tramitación de la queja una vez que la mutua decidió que su departamento de biomecánica entregase a los pacientes un documento de consentimiento informado en el que se explica el estudio a realizar y la finalidad del mismo (16014617).

En el informe de 2016 se mencionaban las resoluciones formuladas a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** con el fin de

que, en casos de ruptura de la convivencia de los progenitores con hijos menores de edad que mantengan la patria potestad, se facilitara una tarjeta sanitaria del menor a cada progenitor, para evitar conflictos y complicaciones en su uso durante los períodos en los que los menores permanezcan con cada uno de ellos.

La Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura explicó que no era posible facilitar un duplicado de la tarjeta sanitaria, pues se trata de un documento que lleva incorporado un dispositivo que lo impide. La consejería apunta como soluciones el uso de la vía judicial para obligar al progenitor incumplidor la entrega de la tarjeta al otro, la posibilidad del uso de tarjeta de papel y la obtención de recetas vía prescripción facultativa.

A la vista de estas explicaciones, y dado que es cierto que la responsabilidad recae sobre el progenitor que niega al otro la tarjeta, se han finalizado las actuaciones. No obstante, en aras de facilitar el derecho a la asistencia sanitaria de los menores que puedan encontrarse en estas situaciones, se ha reiterado a esa consejería la conveniencia de que, en estos supuestos, se superaran las dificultades técnicas existentes para disponer de un duplicado de la tarjeta sanitaria o de otro documento por el que se puedan obtener los beneficios de la receta sanitaria electrónica y, llegado el caso, los de su interoperabilidad entre comunidades autónomas (15015367).

Con motivo del extravío de la historia clínica de un paciente del Hospital Río Carrión de Palencia, se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Sanidad de Castilla y León.** Se localizó el documento y se puso a disposición del interesado. Además, la Comisión de Historias Clínicas del hospital acordó, a raíz de la queja, la ordenación de la documentación clínica de acuerdo con criterios establecidos y que su utilización se realizaría de forma íntegra, sin separar los episodios de consulta de los episodios de hospitalización. Por ello, se finalizaron las actuaciones de esta institución (16010596).

8.3 ORDENACIÓN DE PRESTACIONES

Pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama

Con relación a la necesidad de una mayor concreción de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud en genética, se plantearon, ya en 2014, diversas quejas en las que se resaltaba que las pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama se aplican en hospitales de la red pública de alguna comunidad autónoma, pero no en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

Las quejas se han seguido planteando y durante este tiempo la S**ubsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha ido informando de la elaboración al respecto de un documento de la Red Española de Agencias de

Evaluación de Tecnologías y Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, y de la posibilidad de constituir un grupo de trabajo de expertos en el seno de la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación para seguir avanzando en la definición de la cartera de genética, que incluiría entre los temas a valorar las pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama. En 2017, la subsecretaría del ministerio comunicó que, una vez finalizaran los trabajos en curso en otras áreas de la cartera común de servicios, se programarían nuevos grupos de trabajo, entre los que apuntaba la posibilidad de incluir los de genética.

De esta última respuesta y del tiempo transcurrido desde 2014 se desprende la necesidad de agilizar, en la medida de lo posible, la evaluación de la posible inclusión de las pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, con el fin de garantizar una atención basada en las mejores prácticas, en la evidencia científica disponible y en la equidad en el acceso a los recursos en la sanidad pública. Esta institución se ha dirigido en este sentido al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y está a la espera del acuerdo que finalmente se adopte (13032025, 14018131, 15004484 y 16014334).

Uso de bloqueadores hormonales

Tampoco parece haberse avanzado en la formación de un criterio sobre el uso de bloqueadores hormonales en menores transexuales y sobre la equidad en el acceso al correspondiente tratamiento, asunto que fue planteado por el Defensor del Pueblo en abril de 2015 ante la **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.** Esta institución permanece a la espera de que esa subsecretaría informe de la fecha concreta en la que va a abordarse este asunto ante la Comisión de Prestaciones Aseguramiento y Financiación (15005618 y 15007900).

Registro nacional de donantes de gametos para inseminación artificial

El pasado año, esta institución solicitó a la S**ubsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** información sobre las previsiones para el establecimiento de un registro nacional de donantes de gametos para inseminación artificial y sobre el desarrollo de la plataforma informática, cuya implantación resulta necesaria para disponer de información a tiempo real de las correspondientes donaciones procedentes de las clínicas y servicios de reproducción humana asistida. La respuesta de la Administración al respecto estaba pendiente de recibirse al concluir el año 2017 (16002537).

Reproducción asistida

En marzo de 2017 se cerró una actuación al tener noticia de que la **Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha** hizo pública una Instrucción, de 12 de diciembre de 2016, sobre requisitos, acceso, criterios de aplicación y procedimientos ofertados en el marco de la reproducción humana asistida. En dicha instrucción se reconoce el derecho de acceso a estas prestaciones a mujeres solas o con pareja femenina (16002923).

Durante la tramitación de una queja iniciada por la espera superior a un año en la Unidad de Reproducción Asistida del Complejo Hospitalario de Navarra, fue aprobada la Orden Foral 660E/2017, de 17 de noviembre, que incluye en la cartera complementaria de servicios de la **Comunidad Foral de Navarra** los tratamientos de fertilidad y reproducción para mujeres que convivan con parejas del mismo sexo o sin pareja, cuya publicación condicionaba la inclusión en lista de espera a ciudadanas que se encontraban en la misma situación que la interesada (17011506).

8.4 LISTAS DE ESPERA

Respecto a esta cuestión, como es habitual todos los años, se iniciaron actuaciones ante las administraciones sanitarias por situaciones de demora estructural en las listas de espera de los diferentes servicios, o bien a raíz de quejas por demoras concretas que afectan personas que se dirigen a esta institución.

En ocasiones, la tramitación da lugar a que se formulen Recomendaciones para que se adopten medidas organizativas y de refuerzo en orden a reducir la lista de espera o Sugerencias relacionadas con los procedimientos que precisan las personas directamente interesadas. Se deja constancia a continuación de algunas de las actuaciones más relevantes en esta materia.

8.4.1 Listas de espera quirúrgicas

El **Departamento de Sanidad de la Diputación General de Aragón** remitió información detallada de la lista de espera quirúrgica en la Unidad de Mama del Servicio de Cirugía General del Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa (Zaragoza), de la que se desprende una demora considerable. Esta institución ha solicitado conocer la fecha o período de tiempo en el que está prevista la realización de la intervención quirúrgica de la persona compareciente, que fue programada en febrero de 2014 (16011390).

El Defensor del Pueblo considera aceptadas la **Recomendación** y la **Sugerencia** formuladas a la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha**, relativas a la demora

en la realización de procedimientos programados en la Unidad del Dolor del Complejo Hospitalario de Albacete, una vez que se ha llevado a cabo un proceso de optimización de los recursos y una revisión de la situación de los pacientes incluidos en la lista de espera para poder proceder a su programación en el menor tiempo posible (16008226).

También se concluyeron las actuaciones con esa consejería sobre los criterios de reprogramación, ya que en enero de 2017 la **Dirección General de Asistencia Sanitaria** de esa comunidad autónoma dictó instrucciones para que todas las intervenciones quirúrgicas que se suspendan por causas ajenas al paciente sean reprogramadas con carácter prioritario, respetando su antigüedad en la lista de espera (16009494).

Con motivo de la demora en la realización de procedimientos quirúrgicos a varios ciudadanos, se iniciaron actuaciones que permitieron conocer la insuficiencia de las medidas inicialmente aplicadas para reducir los tiempos de espera de pacientes incluidos en lista de demanda quirúrgica del Servicio de Traumatología del Hospital Virgen de la Salud de Toledo. En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** para la adopción de medidas adicionales a tal fin, que fue aceptada por la Administración sanitaria, lo que permitió finalizar la tramitación de la queja (16017302, 16013421, 17003745 y 17008007).

Se iniciaron actuaciones con la **Organización Nacional de Trasplantes** debido a la falta de contestación a una reclamación, relativa a la posible exclusión de la lista de espera para trasplante renal, que interpuso la interesada nueve meses antes de presentar queja. La investigación finalizó cuando el organismo dio respuesta a la interesada, informándole de que figuraba en la mencionada lista (17007067).

Determinadas patologías pueden suponer dificultades en la vida laboral o incluso incapacidad para trabajar, lo que se prolonga mientras los pacientes se encuentran en espera de la pertinente prueba o intervención médica. Así, en el caso planteado, el interesado exponía que en tanto se encontraba a la espera de que se materializase su intervención de cataratas, no podía realizar adecuadamente su tarea profesional con equipos informáticos, y que había interpuesto una reclamación por la demora, sin haber recibido comunicación alguna al respecto. Finalizaron las actuaciones una vez que se confirmó la realización de la intervención quirúrgica que precisaba el paciente en el Hospital Virgen de la Salud de Toledo (16011991).

Otro interesado se encontraba en situación de incapacidad temporal en el momento de presentar queja y llevaba ocho meses incluido en lista de espera para la intervención quirúrgica que precisaba en el Hospital General de Granollers (Barcelona). Se iniciaron actuaciones con el Servicio Catalán de la Salud y un mes después pudo realizarse la intervención (16016978).

En ocasiones, las demoras en la realización de intervenciones quirúrgicas pueden atribuirse a causas sobrevenidas, como sucedió en el Hospital Universitario Virgen de la Victoria de Málaga, en el que hubo de suspenderse una operación por haberse producido incidencias en la intervención anterior en el mismo quirófano. Las actuaciones con la **Consejería de Sanidad de Andalucía** finalizaron una vez que se pudo comprobar que la Administración solicitó disculpas a la paciente por las molestias ocasionadas y que la suspensión no supuso un retroceso excesivo en el lugar que le correspondía en la lista de espera (17007430).

8.4.2 Lista de espera en implantes de prótesis de mama tras una mastectomía

En el informe de 2016 se hizo una breve referencia a las actuaciones de oficio iniciadas con los servicios territoriales de salud, al haberse constatado demoras en la realización del procedimiento quirúrgico de implante de prótesis de mama y reconstrucción del seno tras una mastectomía, y a las **Recomendaciones** formuladas a algunas comunidades autónomas para que incorporaran estos procedimientos a los previstos en la normativa sobre garantía de plazo máximo en el acceso.

Las actuaciones de oficio iniciadas con el **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria**, competente **en Ceuta y Melilla**, y con las **administraciones sanitarias del Principado de Asturias, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra** se concluyeron en 2016, una vez que se observó una actuación correcta por parte de dichas administraciones. A continuación se recoge el conjunto de respuestas recibidas en 2017 y las correspondientes actuaciones de esta institución.

Con motivo de la publicación de la Orden de 28 de octubre de 2016, concluyó la actuación de oficio iniciada al respecto con la **Consejería de Sanidad de Andalucía**, ya que establece la garantía de plazo y recoge el período de 180 días a partir de la inscripción en el Registro de demanda quirúrgica para la atención de procedimientos relacionados con la reconstrucción mamaria posterior a la mastectomía (16008060).

El **Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón** remitió informe en el que comunica que está previsto regular la incorporación de esos procedimientos a la garantía de plazos en el primer semestre de 2018, y refiere la adopción de medidas para reducir la demora en su realización, por lo que se ha procedido a suspender temporalmente las actuaciones (16008061).

Se ha pedido a la **Consejería de Sanidad de Canarias** un nuevo informe en el que facilite un plazo orientativo para la modificación de la normativa autonómica de garantía de plazo (16008065).

El **Gobierno de Cantabria** informó a esta institución de la propuesta de incluir en el Plan Normativo Anual para 2017 el decreto por el que se amplían las prestaciones objeto de garantía de tiempos máximos de respuesta en la atención sanitaria especializada en el sistema sanitario público de Cantabria. Se estaba pendiente de la finalización de los trámites legalmente previstos, relativos a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, para incorporar, de forma efectiva, el mencionado decreto a la normativa de aplicación. Finalmente el decreto que garantiza el plazo máximo de espera de 180 días para estos supuestos se aprobó en febrero de 2018 (16008066).

La **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** adoptó medidas para reducir la demora en el Servicio de Cirugía Plástica y Reparadora del Hospital Universitario de Albacete. La dirección médica revisó la situación de todas las pacientes incluidas en epígrafes relacionados con el procedimiento de referencia, remitió los resultados a la jefatura de servicio, y la lista de intervención se ha programado siguiendo criterios de estricta prioridad clínica (16008067).

La **Consejería de Sanidad de Castilla y León** ha informado de la realización de un trabajo de recopilación de datos para que, por parte de un grupo de expertos, se establezcan unos tiempos adecuados y estándar para toda la comunidad autónoma, por lo que esta institución se encuentra a la espera de la determinación de dichos tiempos máximos de acceso, así como de las excepciones a su aplicación, para realizar la reconstrucción mamaria (16008060).

Dado que se detectó que la operación quirúrgica de referencia no estaba específicamente incluida entre las que tienen reconocido un plazo máximo de respuesta asistencial en Cataluña y que existía una significativa tardanza de carácter estructural en su realización, esta institución formuló **Recomendaciones** al **Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña,** con objeto de que se promovieran las actuaciones precisas para que se incorporara a la normativa de garantía de plazos de respuesta quirúrgica en el Sistema Sanitario Público de Cataluña, y para que se adoptasen las medidas oportunas para reducir la demora. No se ha recibido todavía la preceptiva contestación (16008064).

La **Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Comunitat Valenciana** comunicó que la incorporación de la normativa relativa a los plazos para efectuar el procedimiento específico se realizaría una vez aprobado el Proyecto de Decreto para establecer la garantía de espera máxima en determinadas intervenciones quirúrgicas, cuya tramitación seguiría el procedimiento de urgencia. También detalló las medidas que estaba previsto adoptar para disminuir el plazo de la lista de espera quirúrgica, entre las que se encuentra la previsión de destinar cantidades a la realización del procedimiento quirúrgico de referencia en la partida presupuestaria correspondiente a

autoconciertos. Por todo ello, la actuación ha quedado suspendida hasta conocer los efectos a medio plazo de las medidas adoptadas (16008081).

El **Servicio Extremeño de Salud** informó de las dificultades en la cobertura de vacantes en el Servicio de Cirugía Plástica del Hospital Nuestra Señora de la Montaña de Cáceres, a pesar de las convocatorias realizadas, que han sido la causa por la que se han generado listas de espera. Entre las medidas adoptadas para reducir la tardanza destaca la previsión de crear una unidad de mama en el Hospital de Zafra. Al conocerse que, al principio de la tramitación de la queja, el plazo genérico de 180 días para realizar intervenciones quirúrgicas se superaba en numerosos casos que precisan la reconstrucción mamaria post-mastectomía, se ha vuelto a solicitar información sobre el número total de pacientes que están a la espera de que se realice la referida intervención quirúrgica, el tiempo medio de demora y su distribución entre distintos períodos de espera, permaneciendo esta institución pendiente de recibir la respuesta (16008070).

La **Consejería de Sanidad de Galicia** comunicó la previsión de redirigir a las pacientes a otros centros del **Servicio Gallego de Salud** para reducir el tiempo de espera en el Complejo Hospitalario Universitario de Vigo e informó de que la normativa necesaria para establecer la garantía del tiempo máximo de espera quirúrgica del procedimiento de referencia está pendiente de aprobación, por lo que las actuaciones han quedado suspendidas temporalmente (16008072).

Finalizaron las actuaciones con el **Servicio de Salud de Illes Balears**, una vez que el tiempo medio de espera del total de pacientes pendientes de intervención quirúrgica programada disminuyó sensiblemente en comparación con los datos que fueron facilitados en 2016 (16008074).

Por último, se concluyó la actuación de oficio con el **Servicio Riojano de Salud** una vez que informó de que el tiempo de garantía de plazos de respuesta quirúrgica se establece en 100 días y de que el plazo medio de espera de las pacientes a las que se debe realizar esta operación es de 90 días (16008076).

8.4.3 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas

Finalizaron las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Comunitat Valenciana** con motivo de la demora en la atención por parte del Servicio de Rehabilitación del Hospital Sant Joan de Alicante, una vez que se tuvo conocimiento de las gestiones realizadas para la contratación de un médico especialista en Medicina Física y Rehabilitación, a fin de hacer frente a la gran demanda asistencial que soporta el mencionado servicio (16005170).

Con motivo de un plazo de espera para un paciente en el Servicio de Urología del Hospital de Terrasa (Barcelona) superior a dos años desde que se programó la consulta, esta institución se dirigió al **Servicio Catalán de la Salud,** que comunicó que el jefe de servicio volvió a valorar y a revisar el caso, realizándose la visita unos días después del inicio de actuaciones (16008594).

Atendiendo a las circunstancias descritas por la interesada, y una vez iniciadas actuaciones con el **Servicio de Salud del Principado de Asturias,** se adelantó la cita que tenía pendiente en el Servicio de Traumatología del Ambulatorio de La Lila (Oviedo), con aproximadamente tres meses de anticipación sobre lo previsto, tras haberse suspendido y reprogramado la cita por motivos de servicio (17009558).

También se anticiparon las fechas inicialmente previstas en el Servicio de Cirugía Pediátrica del Centro de Especialidades de Illescas, en Toledo **(Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha),** y en el Servicio de Neurología del Hospital Infanta Sofía **(Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid)** para realizar, respectivamente, la consulta de un paciente de un año de edad que se veía afectado por un cuadro de dolor, y la realización de una prueba que, según se recogía en la queja, se había solicitado con carácter urgente (17007699 y 17016824).

Se concluyeron las actuaciones reseñadas en el informe correspondiente a 2016 con la **Consejería de Sanidad de Canarias** ya que se aceptaron las recomendaciones formuladas por esta institución, se realizó la prueba diagnóstica programada, y los especialistas médicos del Servicio de Cirugía Oral y Maxilofacial del Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín remitieron el correspondiente informe médico a la persona compareciente (16001358).

A lo largo de 2017, se han recibido algunas quejas relacionadas con posibles desajustes en el sistema de asignación de citas en distintos hospitales del **Servicio Andaluz de Salud,** bien por producirse errores en la mecanización de la fecha de las solicitudes, bien por un posible extravío de la solicitud de una consulta realizada antes de la implantación del soporte informático que gestiona las citas de especialidades en los centros sanitarios públicos de Andalucía (16017609, 17012197, 17007510 y 17002417).

Se iniciaron actuaciones con el **Servicio Gallego de Salud** ya que la interesada exponía estar pendiente de la realización de una tomografía axial computarizada, con carácter preferente por el Servicio de Oncología Médica del Complejo Hospitalario Universitario de Ourense. Concluyeron las actuaciones una vez que se realizó la prueba diagnóstica a la interesada, si bien con un retraso de varias semanas desde que se agotase el plazo de tres meses indicado en la solicitud (17014541).

Ante la demora en iniciar la aplicación de radioterapia a la interesada en el Hospital Universitario Central de Asturias, esta institución se dirigió al **Servicio de Salud**

del Principado de Asturias, que justificó el retraso en el comienzo del tratamiento, el cual empezó a aplicarse unos días después de haber iniciado actuaciones, por haberse pospuesto la realización de pruebas diagnósticas previas debido a la situación clínica de la interesada y por consideraciones relacionadas con la priorización de los tratamientos pendientes (17022551).

8.5 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

En este ámbito suelen recibirse comparativamente pocas quejas y 2017 no ha sido una excepción. Los asuntos no reflejan graves problemas y suelen versar sobre la ausencia de profesionales médicos o de enfermería, a consecuencia de bajas, permisos, vacaciones o traslados, el mal estado de algunos centros de salud, o la disconformidad de los pacientes con el trato recibido.

Merece destacarse que algunas de las situaciones expuestas por los interesados parecen ser resultado de la escasez de profesionales disponibles. A título ilustrativo cabe citar las actuaciones iniciadas con el **Servicio de Salud del Principado de Asturias** a consecuencia de la falta de cobertura de la plaza de pediatra en el Centro de Salud de Ribadesella, cuando se produce la ausencia del titular por vacaciones o por permisos reglamentarios. Esta carencia se relaciona con la falta de especialistas de pediatría eventuales y la inexistencia de una bolsa de demandantes de empleo de la misma especialidad. Las actuaciones finalizaron una vez expuestas las medidas adoptadas por la Administración para garantizar la atención sanitaria durante las mencionadas ausencias, entre las que destacan la atención en situaciones de urgencia por parte del personal facultativo y de enfermería del centro con conocimientos en patología pediátrica, la previsión de que permanezcan activos un número mínimo de pediatras en la zona básica de salud correspondiente, y la posibilidad ofrecida a los padres de recibir atención de un médico pediatra en el centro de salud de la localidad de Colunga, situada a 25 kilómetros de Ribadesella, para lo que se estableció un protocolo de coordinación entre ambas unidades administrativas (16015957 y 17015806).

Asimismo, cabe reseñar que una actuación con el **Servicio Canario de Salud,** con relación a la suspensión del curso de preparación al parto en el Centro de Salud Casco Botánico de Santa Cruz de Tenerife, puso de relieve la carencia de matronas en el mercado laboral español. La impartición de este tipo de cursos se suspendió en la zona básica de salud de Casco Botánico debido a la ausencia de la matrona y a la imposibilidad de sustituirla, al no existir tasa de desempleo en la especialidad. El curso no se pudo reanudar hasta varios meses después (16010510).

En la misma línea, se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Salud de La Rioja,** debido a la falta de designación de un profesional médico concreto de referencia

lo que, de hacerse, facilitaría un correcto seguimiento del proceso asistencial de los pacientes cuando se produce una baja o se concede un permiso a la titular de la plaza del Centro de Salud de Nájera. La Administración contestó comunicando que la continuidad en la atención quedaba asegurada por la historia clínica, y que se estaban realizando gestiones al respecto, las cuales finalmente se concretaron en establecer que siempre fuera el mismo médico de refuerzo de la zona básica de salud quien realizase diariamente la consulta (17000292).

En otro orden de cosas, se concluyó la investigación realizada con la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** una vez que se tuvo noticia de la elaboración de un presupuesto para instalar un sistema de ventilación en el Centro de Salud Comillas, en el que la falta de esta instalación y la antigüedad del edificio provocaba que permaneciera abierta la puerta durante la consulta de pediatría (16016100).

8.6 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Estrategia de Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de Salud

La **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** comunicó que la evaluación de la Estrategia de Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de Salud debe someterse a revisión y que están pendientes de desarrollar unos indicadores que serán el punto de partida y permitirán su análisis periódico. La aprobación del documento de indicadores por parte del Comité de Seguimiento y Evaluación estaba prevista para el último trimestre de 2017. Estos indicadores permitirán recabar información más específica sobre el asunto.

Es precisó subrayar que las actuaciones fueron iniciadas en enero de 2015 sin que se hayan producido desde entonces avances significativos. Por ello, el Defensor del Pueblo ha solicitado a la citada subsecretaría la confirmación de la aprobación de los indicadores para solicitar entonces información más extensa y concreta. Esta institución considera que, a fin de analizar la situación actual de los cuidados paliativos en el Sistema Nacional de Salud, sería útil que estuvieran disponibles datos relativos al número de fallecidos por enfermedades susceptibles de dichos cuidados, a los dispositivos específicos existentes según su ámbito de actuación y ubicación, y a los recursos humanos destinados a tal fin, así como sobre los criterios recogidos en los documentos de consenso que se elaboren por el grupo de trabajo formado por expertos en la materia (14022401).

Estrategia de Atención al Parto Normal

Después de mantener una reunión con las representantes de una asociación dedicada a la mejora de la atención al parto normal, se inició una actuación ante el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** para actualizar la información sobre las medidas de seguimiento de los objetivos de la Estrategia de Atención al Parto Normal en el Sistema Nacional de Salud y, específicamente, sobre el desarrollo de herramientas que promuevan más transparencia en la comunicación de resultados asistenciales en los distintos servicios autonómicos de salud. El ministerio ha dado cuenta de que no está prevista una revisión del citado documento estratégico; también ha anunciado que se analizará la información sobre actuaciones sanitarias disponible en los sistemas centralizados que serán después trasladados a las comunidades autónomas (17003835).

Sobre este mismo tema, se solicitó información al **Servicio de Salud de Castilla y León,** dado que la entidad compareciente afirmaba haber recogido muchas quejas y reclamaciones de sus asociadas relacionadas con el parto en el Complejo Hospitalario de León. El servicio autonómico de salud aportó los datos referidos a los principales indicadores estratégicos sobre atención al parto, que no se alejaban notablemente de los valores medios nacionales y europeos. El informe recibido señalaba, no obstante, que se mantenían reuniones con todos los grupos de profesionales implicados para lograr una mejora en la calidad de la atención a las embarazadas y hacer efectivo un proceso asistencial integrado de atención al parto y el puerperio (17004144).

Libre elección en el ámbito de la atención especializada

Por otra parte, se formuló **Recordatorio de deber legal** a la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha**, para la aplicación de la Ley de garantía de la atención sanitaria y del ejercicio de la libre elección en las prestaciones del Servicio de Salud de esa comunidad autónoma. La interesada solicitó ser atendida en otro hospital de dicha comunidad autónoma o de Madrid, pero no se llegó a tramitar su solicitud de libre elección en el ámbito de la atención especializada dentro de Castilla-La Mancha, pese a existir hospitales en esa comunidad autónoma que contaban con el servicio demandado (17008091).

Infraestructuras

En cuanto a situaciones de inadecuación de infraestructuras, se concluyó una actuación de oficio con la **Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** a raíz del desplome de falsos techos en el Área de Cardiología del Hospital Universitario La Paz y en el edificio materno infantil del Hospital General

Universitario Gregorio Marañón, una vez que se recibió información relativa a la realización de reformas en las zonas deterioradas y en otros edificios de los centros mencionados de acuerdo con el mantenimiento periódico (17003615).

Servicios y especialidades. Medios personales y materiales

Continúa la tramitación de la actuación de oficio referida al funcionamiento de la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) pediátricos de la Maternidad del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, de Madrid. Se solicitó información a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** sobre la ejecución de medidas de organización y de asignación de equipamiento para asegurar la atención a los pacientes de dicha unidad, así como sobre la adecuación del número de camas en función de la demanda asistencial. La Administración sanitaria comunicó la realización de obras que incrementarían el número de camas de la Unidad de Recuperación Postanestésica Pediátrica para así garantizar la atención de los pacientes postquirúrgicos que no precisen asistencia en la UCI, antes de su traslado a una planta de hospitalización convencional. También informó de la constitución de un grupo de trabajo dirigido por la Consejería de Sanidad e integrado por profesionales de todos los servicios implicados (anestesistas, cirujanos pediátricos, cardiólogos, pediatras y personal de enfermería) con la función de analizar la necesidad de poner en marcha una Unidad de Cuidados Intermedios. Esta institución está pendiente de recibir información de la Administración sobre la puesta en marcha de la mencionada unidad y de las mejoras que está previsto que se produzcan con su funcionamiento (17009343).

Esta institución concluyó la actuación de oficio iniciada con el **Servicio Andaluz de Salud,** debido a informaciones recibidas sobre una posible carencia de personal en algunas especialidades del Hospital la Inmaculada en Huercal-Overa (Almería), ya que esa Administración comunicó que se había incorporado un profesional a la especialidad de otorrinolaringología, que la actividad del Servicio de Urología se desarrollaba sin exceder el tiempo de respuesta garantizado y que en la especialidad de dermatología los pacientes que acuden en primeras consultas y los que precisan cirugía menor ambulatoria son atendidos en plazo en el mismo hospital por médicos de familia expertos en dermatología, mientras que en los casos en los que procede seguimiento por especialista, son derivados, salvo excepciones, al hospital de referencia en Almería (17008194).

El **Servicio Extremeño de Salud,** a finales de 2016, estudiaba la configuración de una Unidad de Cuidados Críticos en el Hospital Campo Arañuelo de Navalmoral de la Mata (Cáceres), integrada con el Servicio de Urgencias, con capacidad de dar respuesta durante las 24 horas y cuya ubicación, diseño y construcción fuera acorde con los

estándares y recomendaciones actuales. Al no haberse recibido información durante 2017 se requerirá más información en el siguiente ejercicio (15013686).

A raíz de una queja en la que se ponía de manifiesto que los medios personales y materiales del área III de salud de la Región de Murcia (Lorca, Águilas, Puerto Lumbreras, Totana, Aledo) eran proporcionalmente inferiores a los de otras áreas de esa y de otras comunidades autónomas con relación al número de habitantes a los que dan servicio, se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Salud de la Región de Murcia.** Esta ha comunicado la ampliación del área quirúrgica del área III de la Región de Murcia, que estará en pleno funcionamiento a partir de enero de 2018 y supondrá el incremento del número de quirófanos, paritorios y puestos de reanimación; ha informado también de un Plan de mejora de atención primaria, con el consiguiente aumento en el número de plazas de facultativos y de personal de enfermería. Con relación a las primeras consultas externas, la consejería ha informado de la mejora de los tiempos medios en algunos servicios desde septiembre de 2016 hasta el mismo mes de 2017, mientras que en otros se ha superado el plazo máximo legalmente establecido para su realización, por lo que se ha solicitado que informe respecto a las medidas concretas que está previsto adoptar para reducir estas demoras (17014804).

Se solicitó a la **Consejería de Salud de Illes Balears** información sobre la posibilidad de garantizar el derecho de los pacientes de enfermedades alérgicas a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, sin que para ello tuviera que preverse su desplazamiento a centros asistenciales situados en la península. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha recomendado la dotación de un alergólogo por cada 50.000 habitantes. Ese servicio de salud explicó que se da cobertura a los pacientes con alergia mediante las diferentes especialidades clínicas relacionadas con el proceso y en caso necesario se utiliza lo establecido en el artículo 2.3 y 2.4 del Real Decreto 1030/2006, garantizando su desplazamiento a centros asistenciales de la península. Expuso, asimismo, que la introducción de nuevas especialidades sanitarias en el Servicio de Salud de las Illes Balears se encuentra condicionada por una deficiente financiación presupuestaria ligada a los objetivos de reducción del déficit público y no descartó contar con la especialidad de Alergología y otras de las que se carecen, si se producen, en el futuro, mejoras en financiación (15008148 y 16005778).

También se concluyeron las actuaciones con esa consejería respecto a la falta de una sala de hemodinámica en el Hospital de Can Misses de Ibiza, al comprobarse la existencia de alternativas disponibles para prestar atención especializada a quienes se encuentran en la isla. Hay un concierto con un centro sanitario privado, que radica en dicha isla, y además existe un protocolo de traslado urgente para los pacientes de Ibiza al Hospital Universitario Son Espases (Palma), que también cuenta con un servicio de hemodinámica (17012614).

Desplazamientos y derivación de pacientes entre territorios

En el informe de 2016 se hizo referencia a la aceptación de la **Recomendación** formulada a la **Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Comunitat Valenciana** con relación a la mejora de la coordinación y respuesta entre el Hospital La Fe de Valencia y otros hospitales del Sistema Nacional de Salud en la derivación de pacientes. Dicha Administración ha remitido copia del convenio suscrito entre la Generalitat Valenciana y el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón para la prestación de asistencia sanitaria en zonas limítrofes, en el que se contempla la posibilidad de atención por centros hospitalarios de referencia más cercanos de ambas comunidades autónomas indistintamente y de acuerdo con la aceptación del paciente. En el seguimiento de la puesta en práctica de la resolución, el Defensor del Pueblo ha solicitado a la mencionada subsecretaría información sobre el alcance de la revisión del protocolo de derivación de pacientes intercentros del Hospital La Fe de Valencia y acerca de las medidas específicas recogidas en él para evitar la demora en la realización de traslados entre hospitales en situaciones de urgencia, que pueden producir consecuencia graves (16000351).

Al finalizar el año, la **Consejería de Salud de La Rioja** ha remitido la adenda que modifica el acuerdo de colaboración entre las consejerías de Salud de la Comunidad Foral de Navarra y de La Rioja en materia sanitaria y establece el compromiso del Sistema Sanitario Público de La Rioja de que se presten, en la Fundación Hospital de Calahorra, determinadas modalidades de asistencia hospitalaria a los habitantes de la zona básica de salud de San Adrián. El contenido de dicho documento se encuentra en estudio a la fecha de cierre de este informe (12011174).

La **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** ha informado de la propuesta de su Servicio de Salud de que en la Comisión de Coordinación y Seguimiento del convenio entre dicha comunidad autónoma y la de Madrid se planteen cambios con relación a la atención sanitaria especializada a los ciudadanos residentes en la zona norte de Toledo. Esta institución continúa a la espera de información sobre el contenido del acuerdo que se adopte al respecto (15013473).

8.7 SALUD MENTAL

Las quejas en materia de salud mental recogen frecuentemente la impotencia de los familiares de pacientes con enfermedad mental, o afectados por algún tipo de trastorno, ante situaciones de difícil manejo en el ámbito doméstico, en las que se pone de manifiesto la falta de apoyo de las administraciones competentes. Son supuestos en los que el Defensor del Pueblo inicia actuaciones en orden a lograr que se obtenga dicho apoyo y la intervención si procede de la Administración sanitaria.

Sin embargo, es preciso subrayar que estas situaciones, especialmente cuando afectan a mayores de edad, y sin un diagnóstico inicial, suponen un gran reto para todas las partes implicadas, dado el imprescindible respeto al principio de autonomía de la voluntad del paciente que debe presidir cualquier intervención, recayendo en la autoridad judicial, en último extremo, la adopción de medidas forzosas.

Ejemplo de este tipo de situaciones es el caso de unos padres que habían solicitado ayuda ante diversas instancias para que su hijo, mayor de edad, fuera atendido en el propio domicilio familiar, dada su negativa a salir a la calle desde hacía un año. El joven, que apenas comía o salía de su cuarto, había recibido la visita de un médico de atención primaria y una asistenta social, lo que no había dado resultado ante su firme negativa a recibir cualquier tratamiento o acudir a un centro sanitario. Los padres habían reclamado que se desplazara un médico psiquiatra a su domicilio para valorar el estado de salud y adoptar las medidas que estimara clínicamente precisas.

Tras iniciar una actuación ante el **Servicio Andaluz de Salud,** esta institución recibió un informe acerca de las medidas adoptadas en este caso. En el mismo se detallaba que los padres habían recabado finalmente una autorización judicial para que se procediera al ingreso involuntario de su hijo en un centro hospitalario, para su adecuada valoración clínica. Continuaba exponiendo que, después del alta, el paciente había acudido a consulta psicológica en una ocasión, estando pendiente de una visita posterior. Se concluyó la actuación invitando a los interesados a que trasladaran cualquier nueva circunstancia que pusiera de manifiesto una insuficiente respuesta de la Administración, aun teniendo presente los elementos de dificultad expuestos (16017671).

En otro caso planteado, la afectada era una niña de doce años que no había acudido a su colegio en todo el curso, por su negativa a asistir, según expresaba su padre. En este supuesto, la respuesta de la **Consejería de Salud de la Región de Murcia** ponía de manifiesto que la situación familiar ya era objeto de atención por los servicios de salud mental, así como por las autoridades educativas y sociales (17011245).

Otras quejas en esta materia son planteadas por terceras personas que conocen de alguna situación de vulnerabilidad no atendida. De este modo, un profesional médico se interesó ante la institución por las circunstancias en que se encontraban dos personas sin hogar en distintas localidades de la provincia de Cádiz, que presumiblemente podían padecer una enfermedad mental. El ciudadano se había dirigido a las instancias municipales y a la fiscalía sin que se hubieran adoptado hasta el momento medidas de asistencia o protección. Iniciada la actuación, el ministerio fiscal informó de las diligencias preprocesales incoadas para aclarar si las personas afectadas podían estar afectadas en su capacidad, habiéndose instruido, en uno de los casos, un procedimiento de modificación de la capacidad, tras la oportuna valoración clínica en la unidad de

hospitalización psiquiátrica. También se recibió el informe del ayuntamiento correspondiente, que daba cuenta de la atención prestada por los servicios sociales municipales y la coordinación iniciada con la Administración sanitaria (17010736).

Con carácter más general, se ha tramitado una queja en la que se aportaban datos sobre el funcionamiento de las unidades de hospitalización psiquiátrica en la **Comunidad Autónoma de Canarias,** así como sobre la reserva de un área específica para la atención psiquiátrica en los servicios de urgencias. Se solicitó información a la Consejería de Sanidad para contrastar algunas de las cuestiones planteadas, como la falta de unidades psiquiátricas en los hospitales de las islas de menor tamaño, y también el modo en que son desplazados los pacientes que, con carácter urgente, necesitan ser hospitalizados.

La respuesta de la consejería ponía de manifiesto la inexactitud parcial de la información aportada por el ciudadano, como era la existencia de una unidad de hospitalización en el Hospital General de Fuerteventura. También ha informado sobre el proceder en el traslado de pacientes entre islas, que se lleva a cabo en barco y con el acompañamiento de personal sanitario hasta la puesta a disposición en el hospital receptor. El número de estos traslados, entre La Gomera y El Hierro y el Hospital Nuestra Señora de la Candelaria de Tenerife, sería de siete y cinco, respectivamente, como promedio en los años 2015 y 2016. Se trasladó además a la Administración autonómica la conveniencia de reforzar la plantilla de psiquiatras en La Gomera y El Hierro, que solo dispondrían de un profesional. Asimismo, como quiera que no quedaba claro si el proceder se encontraba protocolizado, se ha solicitado a esa consejería una aclaración a este respecto (17010088).

El funcionamiento de las unidades hospitalarias de ingreso psiquiátrico, para pacientes agudos, es objeto frecuente de las quejas presentadas, en muchos casos, por personas que han sido atendidas en ellas o por sus familiares. Cabe destacar la actuación iniciada con la **Consejería de Sanidad del Principado de Asturias** para ampliar la información conocida acerca del fallecimiento de una paciente ingresada en la Unidad de Psiquiatría del Hospital Universitario Central de esa comunidad autónoma mientras se encontraba sometida a una medida de contención mecánica. La Administración sanitaria dio cuenta en su informe de la colaboración prestada a la autoridad judicial competente en la causa instruida a raíz de este suceso, procediéndose en consecuencia a la finalización de la actuación institucional. Durante la elaboración del presente informe se ha realizado una visita de supervisión a la citada unidad de hospitalización psiquiátrica, cuyas conclusiones serán tratadas en el correspondiente informe (17010737).

El uso generalizado de cámaras de videovigilancia en todas las habitaciones de la Unidad Psiquiátrica del Complejo Hospitalario Torrecárdenas, en Almería, fue

cuestionado por un profesional sanitario. Planteada esta cuestión ante la **Consejería de Salud de Andalucía,** se recibió un informe en el que se razonaba sobre la ventajas que, para el mejor seguimiento de los pacientes hospitalizados, ofrece el uso de cámaras atendidas desde el puesto de control de enfermería de la unidad, así como sobre la información facilitada siempre a los pacientes con respecto al uso de cámaras. El mismo informe de la Administración recordaba el planteamiento recibido de esta institución, en otras actuaciones, sobre la conveniencia de instalar cámaras de vídeo en las habitaciones destinadas a atender a pacientes en situación más grave y a los que puede aplicarse una medida de contención.

En respuesta a aquel informe, se trasladó a la citada Administración que, en efecto, el planteamiento del Defensor del Pueblo hace referencia a la instalación de sistemas de videovigilancia en las habitaciones donde el mejor tratamiento del paciente, por sus circunstancias clínicas, puede exigir medidas restrictivas de su libertad, como las contenciones mecánicas, por un mínimo período de tiempo y bajo constante supervisión. Sin embargo, esto no supone que todas las habitaciones de un área psiquiátrica estén sometidas constantemente a videovigilancia. Debe partirse del principio de igualdad de trato que debe presidir la atención a los pacientes de salud mental, con respecto al resto de pacientes. Su derecho a la intimidad debe quedar salvaguardado en todo momento, salvo cuando deba ceder para la protección de su vida e integridad física o la de terceros, como bien jurídico superior. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló, a finales de año, una sugerencia para revisar la política de utilización generalizada de cámaras de vigilancia en la citada unidad hospitalaria, estando por tanto esta resolución pendiente de contestación (17010144).

El ingreso involuntario urgente de pacientes psiquiátricos debe contar siempre con todas las garantías legales, carga que recae inicialmente sobre los servicios hospitalarios, que han de comunicar rápidamente la medida al juzgado. A partir de ese momento el carácter sumario del procedimiento de autorización judicial, del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no debe obstar, sin embargo, la debida cumplimentación de los requisitos exigidos. Esto incluye que se ofrezca la debida información al paciente sobre los medios de defensa e impugnación a su alcance, cuando resulta materialmente posible en atención al cuadro clínico, así como que las resoluciones recojan el diagnóstico médico que conduce a la restricción de la libertad. Así, por ejemplo, se dio traslado al ministerio fiscal, para su conocimiento, según lo previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo, del contenido de un auto de autorización de internamiento urgente, facilitado en la queja de un paciente, que omitía algunos datos imprescindibles, como el momento de ingreso hospitalario y de comunicación al juzgado, así como la descripción mínima del diagnóstico que motivaba el internamiento. El ministerio fiscal informó posteriormente

que, revisado el expediente judicial, constaba debidamente toda la información clínica precisa (15013113).

8.8 SALUD PÚBLICA

La tramitación de las quejas iniciadas el año anterior por los problemas en el suministro de determinadas vacunas, en concreto la de la meningitis tipo B y la de la tosferina, fueron concluidas en 2017 tras recibir los informes correspondientes emitidos por la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.**

En la respuesta sobre el insuficiente abastecimiento de vacunas contra la meningitis B, el informe de dicha agencia recuerda tres cuestiones que deben tenerse en cuenta al momento de decidir sobre la vacunación: el contenido de la ficha técnica de este medicamento, destinado a la inmunización a partir de dos meses de edad; y el impacto de la enfermedad invasiva en diferentes grupos de edad, así como la variabilidad de la epidemiología del antígeno para cepas del grupo B en diferentes áreas geográficas. A pesar de ello, según los datos facilitados por la empresa titular, en el año 2016 se distribuyeron el triple de las unidades que se estimaron inicialmente según la correspondiente cohorte a vacunar, alrededor de 1.700.000 dosis. Se señalaba que, en enero de 2017, además, el fabricante había informado de diversas incidencias de control de algunos lotes del medicamento, en atención a que el proceso de fabricación de la vacuna es complejo. De acuerdo con la información disponible en la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios los lotes de dosis debían estar en distribución desde finales del mes de marzo.

La agencia concluía su informe señalando que se monitoriza semanalmente el suministro y distribución de este medicamento desde principios de 2016 y que, teniendo en cuenta que la incidencia de la enfermedad no había aumentado, se seguiría manteniendo un *stock* de seguridad para casos de brotes y pacientes de riesgo (17001964).

El retraso de las dosis de refuerzo a los seis años de la vacuna contra la tosferina, que tuvo que acordarse en 2015 por las autoridades sanitarias ante los problemas mundiales de abastecimiento, se habría visto solucionado con el restablecimiento del suministro de estas vacunas a lo largo de 2017, según el informe recibido de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Las nuevas dosis servirían para administrar la vacuna a los niños que no la habían recibido en 2015 y 2016. Se procedió a la finalización de la actuación de esta institución, no habiéndose recibido más quejas relacionadas con este problema (17000355).

8.9 TRANSPORTE SANITARIO

Como es sabido, la prestación de transporte sanitario a cargo del Sistema Nacional de Salud pivota sobre el requisito de las razones clínicas y la prescripción facultativa. Además de la atención de urgencia, la indicación del servicio de ambulancia para pacientes que deben seguir algún tratamiento, habitualmente en centro hospitalario, o acudir a consulta, debe responder a una necesidad clínica. Muchos ciudadanos, sin embargo, expresan su malestar porque, encontrándose en una situación de dificultad notable, por una suma de factores de salud y sociales, no les sea facilitado el transporte sanitario cada vez que lo necesitan (17010457).

En los casos en los que sí se prescribe y programa la prestación de transporte sanitario, las quejas recibidas plantean disfunciones relacionadas, frecuentemente, con retrasos sobre la hora de recogida o con la falta de adecuación del vehículo de transporte a las necesidades sanitarias del paciente, cuando no la incomparecencia del servicio de ambulancia. Las administraciones sanitarias, que externalizan este servicio en empresas de transporte, deben velar por su correcto funcionamiento y tomar todas las medidas necesarias para que las condiciones de contratación se cumplan.

Ilustran este tipo de actuaciones las iniciadas con la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,** a consecuencia de la queja de una ciudadana que tenía indicado el servicio de ambulancia para acudir a un tratamiento de rehabilitación de varias semanas. Por errores en la gestión y la comunicación entre el centro sanitario remitente, el centro de coordinación de transporte sanitario y la correspondiente empresa concesionaria, esta paciente vio demorarse en una semana el comienzo de la rehabilitación y tuvo que acudir en varias ocasiones a la ayuda de terceras personas para llegar a tiempo a las citas programadas, ante la tardanza reiterada de las ambulancias. En la respuesta recibida de la consejería se informaba de determinadas incidencias ocurridas durante el mes de julio de 2017, con relación a la comunicación entre los centros de gestión, que habrían sido solventadas en agosto, recibiendo la paciente desde entonces el servicio con normalidad (17014401).

Asimismo, se inició una actuación ante esa consejería con motivo de la respuesta a una reclamación presentada ante el Servicio de Urgencia Médica de Madrid SUMMA 112, en la que indicaba a la interesada que el asunto planteado se había puesto en conocimiento de la dirección de la empresa, pero sin pronunciarse respecto de su conformidad o falta de conformidad con la actuación del personal del mencionado servicio. Se finalizó la tramitación de la queja ya que la Administración aclaró que iba a sancionar uno de los traslados conforme al pliego de prescripciones técnicas y manifestó su conformidad con el desarrollo del resto de los traslados mencionados en la reclamación (17012369).

8.10 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS

A lo largo de 2017, se ha seguido recibiendo información de varias administraciones autonómicas que aún no habían concluido el proceso de implantación de la interoperabilidad de receta electrónica. De acuerdo con los informes recibidos, contrastados con la información que facilita el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** sobre esta cuestión, a finales del año solo faltaban por completar el proceso, mediante la certificación de sus sistemas de información como emisores y receptores de recetas, las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid e Illes Balears, además del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (15009940).

Con cierta periodicidad se continúan recibiendo las quejas de algunos ciudadanos que, desplazados puntualmente a otra comunidad autónoma diferente a la suya de residencia, y tras ser atendidos correctamente en un centro sanitario del servicio público de salud, no reciben un documento de receta oficial para la dispensación de la medicación que se les prescribe. En estos casos se inicia una actuación ante la Administración sanitaria responsable, dado que, cualquiera que sea la dificultad técnica planteada, todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud tienen derecho a que se les entregue la correspondiente receta oficial, electrónica o en papel, debiéndose tener previstas las alternativas necesarias para ello (17009501).

8.10.1 Copago farmacéutico

Como ya es habitual desde 2012, la institución ha continuado recibiendo las quejas de ciudadanos que, a pesar de su situación de vulnerabilidad, debían asumir el pago de un porcentaje de los medicamentos que precisan para su tratamiento. Sus reclamaciones ante la Administración sanitaria, responsable de hacer efectiva la prestación sanitaria, o ante el Instituto Nacional de Seguridad Social, encargado de determinar el tipo de copago farmacéutico de cada usuario, no daban resultado alguno, amparándose ambas administraciones en una aplicación directa de la ley y en su falta de competencia para resolver la pretensión del ciudadano.

En ninguno de los supuestos planteados se dictaba una resolución administrativa de desestimación de la reclamación o solicitud, lo que cerraba la posibilidad de revisión de las decisiones ante una instancia superior o ante los tribunales de justicia.

Como es sabido por anteriores informes, no fueron aceptadas las **Recomendaciones** formuladas desde 2013 al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, principalmente, y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social**, para que se impulsen modificaciones del modelo de copago farmacéutico, que aprobó el

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, que atiendan a las necesidades de determinados colectivos de usuarios sanitarios en situación de mayor vulnerabilidad, y por tanto con mayor riesgo de discontinuidad en su tratamiento médico (grave escasez de recursos económicos, discapacidad, pacientes crónicos y plurimedicados).

El nuevo sistema fue incorporado al artículo 94 bis de la Ley del Medicamento por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (actual artículo 102 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, en adelante, Ley del Medicamento).

Por primera vez se introduce un porcentaje de aportación para los pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios, que es general del 10 por ciento (del 60 % para usuarios con rentas superiores a 100.000 euros), aunque con diferentes topes de aportación mensual, en función de tres tramos de renta (de 0 a 18.000 euros, de 18.000 a 100.000 euros y a partir de 100.000 euros). Se mantiene, a su vez, la aportación reducida de los medicamentos así clasificados, una aportación del 10 por ciento con el límite de 4,24 euros por envase. Para el resto de los usuarios del sistema la aportación que ya existía del 40 % también se modifica en función de esos tres tramos de renta. Además se establece una lista tasada de supuestos de exención.

La introducción del modelo basado en la progresividad y capacidad económica es una mejora teórica para el sistema de aportación farmacéutica por los usuarios del Sistema Nacional de Salud (SNS). Sin embargo, la rigidez de la normativa que lo aprobó, con carácter extraordinario y urgente, ha dejado importantes lagunas y contradicciones que perjudican la situación de muchos pacientes en situación de vulnerabilidad.

Además, no se ha hecho público ningún estudio oficial de evaluación de resultados y de impacto de la normativa aprobada en 2012, tanto sobre la reducción de gasto en la prestación farmacéutica del SNS, como sobre la calidad en el acceso a la prestación por los usuarios. Diversas organizaciones sociales y algunos grupos de especialistas sí han presentado durante estos cinco años algunos estudios sobre la afectación del actual sistema de copago farmacéutico en el incremento de casos de pérdida de adherencia a tratamientos. Esto es sin duda un riesgo para el derecho a la protección de la salud de los pacientes que merece una atención muy especial y prioritaria.

Los años transcurridos desde entonces han coincidido con los de la crisis económica que aún sigue muy presente en las condiciones de vida de muchas personas afectadas por el desempleo de larga o muy larga duración, o por el empeoramiento general de las condiciones laborales, al que hacen referencia diversos organismos

independientes y que también se desprende de los datos de la Seguridad Social. En este contexto, la garantía de acceso a las prestaciones sanitarias debe verse especialmente reforzada para aquellos en situación de mayor necesidad. Hay que recordar que, junto a los cambios en el sistema de aportación farmacéutica, otras decisiones como la desfinanciación de determinados grupos de fármacos, al considerarse destinados al tratamiento de síntomas menores, han tenido importantes consecuencias para aquellos pacientes, especialmente crónicos y pluripatológicos, que más medicación requieren.

Por ello, el Defensor del Pueblo en noviembre de 2017 ha considerado oportuno volver sobre esas **Recomendaciones**, actualizando su contenido en función de la experiencia recogida a lo largo de este tiempo.

Con el fin de aproximar la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de la prestación farmacéutica a los objetivos constitucionales de progresividad y equidad, el Defensor del Pueblo ha recomendado al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** que, a la mayor brevedad posible, proponga una iniciativa legislativa de modificación de los artículos 102 y 103 del texto refundido de la Ley del Medicamento, en la que:

- la determinación del nivel de ingresos de los usuarios se ajuste lo más posible a su capacidad económica real y actual, a cuyo efecto ha de definirse un procedimiento adicional al de consulta de los datos tributarios;
- se fijen nuevos tramos de renta y sus correspondientes porcentajes de aportación farmacéutica, reduciendo la amplitud de los actuales tramos, en coordinación con la Administración de Hacienda, y tomando en cuenta las variables que ofrece la información estadística oficial sobre renta disponible de los ciudadanos.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha recomendado la exención en la aportación farmacéutica o la aplicación de un porcentaje mínimo a personas con discapacidad no exentas por otros supuestos; personas con ingresos económicos de cualquier naturaleza que no superen un umbral mínimo a determinar en función de los indicadores de riesgo de pobreza; y grupo de pacientes con enfermedades crónicas severas, con especial referencia a los menores de edad, incluidas las enfermedades raras o poco frecuentes, las enfermedades degenerativas y las patologías oncológicas. La lista de supuestos de exención en la aportación farmacéutica debe incluir una remisión a la apreciación de circunstancias excepcionales por parte de la Administración competente que permita el reconocimiento individualizado de este beneficio.

Por último, ha recomendado que se realice y publique un informe de evaluación de resultados de los cambios normativos en materia de aportación farmacéutica desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, recogiendo el impacto que

ha tenido en los objetivos de contención del gasto público y en la calidad de la prestación farmacéutica que ofrece el Sistema Nacional de Salud.

Entre las diversas medidas que se apuntan en las **Recomendaciones**, cabe destacar que la introducción de un supuesto de exención en el copago farmacéutico para las personas con ingresos por debajo de un determinado umbral mínimo se muestra como la que puede resultar más efectiva para compensar las carencias del actual sistema. Una exención también aplicable al colectivo de pensionistas de la Seguridad Social que se encuentren bajo ese mismo umbral de ingresos.

Una reciente contestación de febrero de 2018, elaborada por la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, aunque no por la titular ministerial, parece admitir la posibilidad de revisar los tramos de renta y de estudiar un posible umbral mínimo de exención, pero sin fijar compromisos. También plantea realizar un estudio de impacto del copago sobre el gasto farmacéutico, sin referencia a los riesgos asociados a la calidad de la prestación, como la pérdida de adherencia a tratamientos farmacológicos. El resto de las recomendaciones no son aceptadas. La repuesta será estudiada más detenidamente por el Defensor del Pueblo.

8.10.2 Financiación y acceso a los medicamentos y productos sanitarios

Medicamentos anticoagulantes orales directos

Ha continuado la tramitación de algunas quejas de pacientes con un diagnóstico de trombosis venosa profunda y de embolia pulmonar a los que su facultativo especialista había recomendado el tratamiento con alguno de los medicamentos anticoagulantes orales directos (también llamados nuevos anticoagulantes orales, NACO), a pesar de que esa indicación terapéutica no está financiada por el Sistema Nacional de Salud.

Tras recibir el correspondiente informe de la **Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia**, acerca de las razones que acompañaron en su momento la decisión de no financiación de dicha indicación, esta institución estimó oportuno formular una **Recomendación**. A criterio del Defensor del Pueblo, debe revisarse aquella decisión atendiendo a los supuestos en los que, individualizadamente o para determinados grupos, el beneficio-riesgo del tratamiento sea más favorable que el de la alternativa habitual. Tal medida no supondría un desplazamiento de todos los pacientes que reciben tratamiento anticoagulante con los medicamentos de uso más habitual (antagonistas de la vitamina K, como Sintrom), lo que resultaría en una relación de coste-eficacia muy negativa, de acuerdo con la información facilitada por el ministerio, sino solo aquellos a los que proporcionara un mayor beneficio clínico, sustentado en los correspondientes informes médicos (16016433).

Desabastecimientos de medicamentos concretos

Otra cuestión que se ha vuelto a suscitar en 2017 es la del acceso de determinados pacientes a los tratamientos con testosterona. Se planteó el problema de abastecimiento del medicamento Testex, en sus distintos formatos, único financiado a estos efectos. **La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios** informó de los problemas surgidos a consecuencia de un fuerte incremento de la demanda de estos productos que, como planteaba esta institución, podía relacionarse con la exclusión de la prestación farmacéutica de otro medicamento con testosterona indicado en las mismas patologías y tratamientos; aquella exclusión se produjo a iniciativa de la empresa comercializadora (medicamento Reandron) y ya fue tratada en el informe anual de 2015. La agencia informó finalmente de la normalización del suministro de Testex, concluyéndose la actuación iniciada sobre este aspecto. Con relación a la cuestión de fondo, es de reseñar la reciente sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de julio de 2017, que anula la agrupación de los dos medicamentos mencionados en el mismo grupo terapéutico de la orden de precios de referencia de 2014 (Orden SSI/1225/2014, de 10 de julio). Fue precisamente aquella agrupación de medicamentos la que motivó en su día la decisión empresarial de pedir la exclusión de la prestación farmacéutica del medicamento de mayor precio, Reandron (16014556).

Otra situación de desabastecimiento fue planteada en relación con un determinado producto sanitario, de nombre comercial Lacrisert, utilizado por algunos pacientes en tratamiento por síndrome de ojo seco y síndrome de Sjogren. Ese producto facilita la vida de algunos pacientes, reduciendo notablemente los efectos de su enfermedad, por lo que es indicado por los facultativos especialistas. Planteada la consulta a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, se recibió informe dando cuenta de los esfuerzos realizados por las autoridades desde hace varios años para intentar garantizar el acceso al producto, a pesar de que, en la actualidad, no está comercializado en Europa.

La razón estriba, al parecer, en que la empresa titular no ha realizado los procedimientos de evaluación de conformidad para utilizar el marcado CE de acuerdo con la legislación europea de productos sanitarios, al no considerarlo rentable. El problema de suministro se manifestó en 2016 al no poder contactar con un representante en España de la empresa distribuidora, habiéndose reconducido finalmente la situación desde septiembre de aquel año. Al cierre de esta actuación, esta institución trasladó la preocupación, sin duda compartida por las autoridades sanitarias, por los efectos que las prácticas comerciales de determinadas empresas del sector farmacéutico pueden tener para el acceso de los pacientes a las más adecuadas prestaciones sanitarias, por razones de desinterés económico, en la confianza de que las administraciones,

españolas y europeas, adoptarán las medidas más apropiadas en orden a evitarlas o paliar sus efectos (17005666).

Selección de medicamentos en Andalucía

Finalizaron las actuaciones con motivo de la aplicación de la selección de medicamentos en Andalucía recogida en el Decreto-Ley 3/2011, de 13 de diciembre. Se solicitó información acerca del alcance de las situaciones de desabastecimiento de las que una asociación de profesionales de farmacia dio parte, y sobre la efectividad de las medidas recogidas en la mencionada normativa con relación a dicha circunstancia.

La Consejería de Salud de la Junta de Andalucía señaló que en los casos de desabastecimiento de alguno de los medicamentos seleccionados por el Servicio Andaluz de Salud, siempre está garantizada la atención farmacéutica a los pacientes, ya que la oficina de farmacia siempre dispensa otro preparado comercial del mismo medicamento (igual principio activo, dosis, forma farmacéutica y unidades de administración). Al respecto recuerda esa consejería que solo se convocan y seleccionan medicamentos para los que existen en el mercado varios preparados comerciales (el de marca y todos sus genéricos). Por tanto, el paciente no se ve afectado desde el punto de vista sanitario.

También informó esa consejería de que en el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, y de acuerdo con el Sistema de Información de Farmacia de Servicio Andaluz de Salud, que se nutre de los datos de facturación a dicho servicio de las recetas dispensadas por las oficinas de farmacia andaluzas, de un total de 82.738.461 prescripciones realizadas por principio activo, en el 87,45 % se ha dispensado uno de los preparados comerciales seleccionado, por lo que solo en el 12,55 % de las prescripciones se dispensó un preparado comercial distinto al seleccionado. Explica que no en todos los casos la falta de dispensación del medicamento seleccionado se debe a desabastecimiento por parte del laboratorio, ya que son frecuentes los casos en que la oficina de farmacia no lo dispensa, bien por rotura de su *stock* del medicamento seleccionado, aunque esté disponible en los almacenes de distribución de los que habitualmente se aprovisiona, bien por otras razones económicas. También se han de incluir en aquel porcentaje (12,55 %) los casos que se producen por desabastecimiento de las oficinas de farmacia debido a un servicio inadecuado por parte de los almacenes de distribución y no a un desabastecimiento por parte del laboratorio. La consejería estima que las causas de no dispensación del preparado seleccionado, ajenas al grado de abastecimiento por parte del laboratorio, pueden representar, al menos, la mitad de ese 12,55 %.

La consejería considera que la razón de los valores más bajos de dispensación de los medicamentos seleccionados en el período comprendido entre octubre de 2016 y marzo de 2017 fue la entrada en vigor de las tres nuevas convocatorias de selección que tuvieron lugar en esos meses (la octava en octubre de 2016, la novena en diciembre de 2016 y la décima en marzo de 2017), porque la puesta en marcha de una nueva convocatoria implica una serie de actuaciones por parte de todos los agentes implicados del sector farmacéutico (oficinas de farmacia, almacenes de distribución y laboratorios), relacionadas con la gestión de las existencias que toda la cadena posee de los preparados comerciales que se venían dispensando y que han de ser sustituidos por los nuevos seleccionados, que dan lugar a esos resultados que no son óptimos.

La Administración comunicó la adopción de medidas, que se añadirán a la penalización económica a los fabricantes, para aumentar el grado de dispensación de los medicamentos seleccionados, como son el rechazo de ofertas de medicamentos cuyos laboratorios ya los hubiesen tenido adjudicados y hayan presentado desabastecimiento en su suministro, así como el inicio de procedimientos para la exclusión de los correspondientes convenios con los laboratorios, de aquellos medicamentos seleccionados cuyo porcentaje de dispensaciones, respecto a la prescripción por principio activo, sea inferior al 85 % y el laboratorio no demuestre documentalmente que, en el período analizado, ha servido todos los pedidos realizados por los almacenes de distribución u oficinas de farmacia (16009673).

8.11 ESPACIO SOCIOSANITARIO

8.11.1 Respuestas a las recomendaciones del estudio *La situación de las personas con enfermedad celíaca en España*

La enfermedad celíaca es una enfermedad crónica para la que a día de hoy no se conoce otro tratamiento eficaz que el seguimiento estricto de una dieta sin gluten. Los expertos dan por bueno que la frecuencia de esta enfermedad celíaca se sitúa alrededor del 1 o el 2 por ciento de la población. Una frecuencia que es aún mayor, según los diversos estudios científicos, si hablamos de la llamada sensibilidad al gluten no celíaca. En definitiva, se trata de un problema que afecta a muchas personas y familias, alterando sus hábitos de vida, que no dispone de un remedio médico directo o una terapia farmacológica para hacerle frente.

Una dieta sin gluten resulta socialmente difícil de seguir y es cara, en la medida en que son más caras las dietas alternativas, tanto en el hogar como en la restauración. Además, el paciente celíaco está expuesto al riesgo de ingesta de gluten y debe esmerar su atención, seleccionar lugares y productos especiales.

Como resultado del estudio *La situación de las personas con enfermedad celíaca en España,* el Defensor del Pueblo formuló 22 **Recomendaciones** a las administraciones públicas competentes por razón de la materia de sanidad, servicios sociales y hacienda, tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones autonómicas, hasta un total de 59 departamentos y organismos.

Cabe destacar entre ellas las **Recomendaciones** relativas a la adopción de ayudas sociales y de compensación fiscal. Estas medidas pueden ser compatibles entre sí, o bien alternativas.

Se ofrece a continuación un resumen de las respuestas recibidas.

1. Al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** se dirigieron seis **Recomendaciones**, habiéndose recibido contestación a cinco de ellas. Sobre la conveniencia de actualizar el documento estratégico de diagnóstico precoz de la enfermedad celíaca en el Sistema Nacional de Salud (SNS), del año 2008, la **Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia** ha informado que ya está en preparación dicha actualización, a cargo de la Red de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema. Por otro lado, sobre la modificación de los documentos oficiales de receta y de orden de dispensación de medicamentos, para que puedan reflejar la necesidad de evitar alérgenos en la dispensación de fármacos al paciente, la citada dirección general alude en su respuesta a que la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios** estudia la cuestión, aunque conlleva una gran complejidad técnica.

Acerca de la **Recomendación** para que se impulsen más proyectos de investigación sobre la celiaquía y otros trastornos asociados, así como sobre las alternativas de tratamiento que puedan ir desarrollándose, el informe elaborado por la **Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN**) señala que, en su ámbito competencial y en el marco del Plan de apoyo para las personas con alergias alimentarias, se transmitirá la necesidad de fomentar dichas líneas de investigación, con relación a las líneas de producción de alimentos y consumo.

La misma agencia da respuesta a las dos **Recomendaciones** dirigidas a instar de las autoridades de la Unión Europea, por un lado, la modificación del Reglamento de Ejecución (UE) 828/2014, para productos que contienen gluten en proporciones superiores a 20 ppm (partes por millón), y, por otro, la adopción de un símbolo o un pictograma de uso común en todos los Estados de la Unión. En ambos casos, la AECOSAN ha comunicado que se dirigirán las correspondientes cartas a las autoridades de la Comisión Europea, a cuyo efecto contará con la colaboración de las asociaciones de pacientes (17005667).

2. Se ha recibido también la contestación de la **AECOSAN** a las tres **Recomendaciones** que se le formularon expresamente. Sobre el fomento de los controles alimentarios, en materia de sustancias alérgenas o que producen intolerancia, la respuesta hace referencia al Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020 y a que la agencia trasladará a las administraciones autonómicas la conveniencia de intensificar la actividad de control en esta materia. Acerca de la colaboración con las asociaciones de afectados en las tareas de control alimentario, la contestación hace referencia a las reuniones que con este fin se mantienen anualmente con asociaciones, médicos y representantes del sector alimentario. Sobre la adaptación de la *Guía de aplicación de las exigencias de información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador y de los envasados por los titulares del comercio al por menor,* para su más fácil difusión en el ámbito de la restauración, la AECOSAN ha informado sobre la preparación de nuevos materiales divulgativos. Por todo ello, esta institución ha entendido aceptadas la primera y tercera **Recomendaciones** formuladas y parcialmente aceptada la segunda (17005668).

3. Se formuló una **Recomendación** al **Ministerio de Hacienda y Función Pública** para que estudiara la viabilidad de la introducción de una deducción fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), con aplicación para el conjunto del Estado o bien un incremento del mínimo personal y familiar por las necesidades económicas asociadas a la enfermedad celíaca y otras enfermedades crónicas. La **Secretaría de Estado de Hacienda** ha rechazado esta **Recomendación**. En su respuesta argumenta que el mínimo personal y familiar del IRPF ya fue introducido en el ordenamiento tributario para compensar los gastos de enfermedad, y que además se ha visto incrementado en los últimos años. Con relación a la posible introducción de una deducción en la cuota diferencial, del artículo 81 de la Ley del impuesto, para compensar los gastos asociados a determinadas enfermedades crónicas, como la celiaquía, la contestación de dicha secretaría de estado afirma que, a la vista de la vigente configuración del IRPF no se estima conveniente permitir la deducibilidad de tales gastos. De acuerdo con el informe, en el mínimo personal y familiar ya se incluyen los gastos de enfermedad, entre los que se incluyen «aquellos destinados a sufragar el coste derivado de la adquisición de determinados productos alimenticios».

Es cierto que la introducción del mínimo personal y familiar compensa al contribuyente el no poder practicarse, entre otras, la antigua deducción por gastos de enfermedad. Pero también lo es que esa antigua deducción de gastos de enfermedad alcanzaba a los pagos que se efectuaran por honorarios de facultativos, o bien, por la

compra de especialidades farmacéuticas o medicamentos, pero no a los gastos originados por la compra de determinados alimentos para el seguimiento de un régimen especial o una dieta alimenticia.

Por ello, el gasto en el que incurren las familias en las que alguno de sus miembros tiene celiaquía no está compensado en la actual configuración de impuesto con el mínimo personal y familiar. Por otra parte, la ley no adecua bien la carga tributaria a las circunstancias personales y familiares del contribuyente al no adaptar en estos casos el mínimo personal y familiar a las especiales necesidades de los contribuyentes, pues la renta disponible no es la misma que la de aquellos otros que no tienen que soportar un sobrecoste para tratar la enfermedad.

El Defensor del Pueblo ha de reiterar que sería conveniente incrementar el mínimo personal y familiar de las personas con enfermedad celíaca, tal y como la Ley 26/2014 ha hecho respecto a las personas mayores de 65 y 75 años, sus ascendientes y descendientes que convivan con ellos y los anteriores que además sean personas con discapacidad. Alternativamente, cabría contemplar una deducción en la cuota diferencial del impuesto, como existe en caso de maternidad, familia numerosa y personas con discapacidad (15010571).

4. Las consejerías y departamentos autonómicos competentes en materia de asistencia sanitaria han expresado, con carácter general, su conformidad con las **Recomendaciones** formuladas, aunque las respuestas son muy variadas. Así, algunas comunidades autónomas ponen de manifiesto la innecesaria adopción de un protocolo actualizado para la detección y atención a la enfermedad celíaca, al disponer todos sus profesionales sanitarios de los conocimientos y la formación adecuada en esta concreta materia. Por el contrario, otras comunidades exponen la adopción de protocolos más recientes que incorporan las novedades científicas constatadas en los últimos años, así como el fomento de sesiones de información, muchas veces en colaboración con las asociaciones de afectados. En cuanto a la coordinación práctica entre los niveles asistenciales de atención, varias contestaciones se remiten a la utilización de los sistemas de información integrados en los respectivos servicios de salud.

Con relación a la elaboración y facilitación de información a los pacientes una vez diagnosticados, instruyéndoles de forma práctica sobre la manera de seguir correctamente una dieta sin gluten, las respuestas recibidas aluden a las indicaciones que realizan los pediatras y los facultativos de atención primaria o de la especialidad correspondiente; también se hace referencia a la información general disponible en los sitios web de los servicios de salud. En algún caso, la consejería correspondiente señala que, tras el diagnóstico, se le aconseja al paciente que se dirija a la asociación o

asociaciones de pacientes presentes en su territorio, lo que contraría claramente el fin perseguido por esta **Recomendación**. En cuanto al posible incremento de la presencia de profesionales dietistas o nutricionistas, especialmente en el ámbito de la atención primaria, las consejerías que han respondido a esta cuestión ponen de relieve las dificultades de financiación y de organización de esta eventual dotación de nuevos recursos.

En su respuesta a las dos **Recomendaciones** centradas en la promoción de la seguridad alimentaria en materia de sustancias alérgenas o que producen intolerancias, las administraciones sanitarias aportan información resumida de las acciones de inspección y control realizadas periódicamente en esta materia. Por lo que se refiere a la colaboración práctica de las asociaciones de pacientes o afectados, son varias las comunidades autónomas que, tras mostrarse favorables a una mayor participación de esas entidades, señalan no obstante las dificultades de una cooperación en sentido estricto, a pesar de lo previsto en materia de realización de estudios de control por parte de entes o personas especializadas, regulados en el Real Decreto 538/2015, de 26 de junio (15010390 y relacionadas).

5. A las consejerías autonómicas con competencia en política social se dirigió la **Recomendación** de que se implantara, en coordinación con las consejerías sanitarias, una respuesta prestacional para los pacientes con enfermedades crónicas, como la enfermedad celíaca, en compensación por los gastos económicos adicionales que deben afrontar. De acuerdo con las respuestas recibidas, no existe la previsión de establecer medidas de compensación económica para este colectivo.

Varias consejerías interpretan que las medidas a adoptar son materia estrictamente sanitaria. Un planteamiento que no se corresponde con el imprescindible mandato de coordinación administrativa que preside la proyección del espacio sociosanitario.

La realización práctica de esta **Recomendación** alcanza no solo a las específicas necesidades de los enfermos celíacos, sino que podría beneficiar más ampliamente al conjunto de personas con padecimientos crónicos que, por diversas circunstancias, deben afrontar gastos adicionales íntimamente ligados a su enfermedad.

Muchos de los problemas vinculados con las enfermedades crónicas, no estrictamente clínicos, no encuentran una respuesta adecuada en el catálogo de prestaciones sanitarias que el Sistema Nacional de Salud ofrece actualmente. Por otro lado, el conjunto de prestaciones o ayudas sociales tampoco da solución particular a las necesidades inespecíficas relacionadas con una determinada enfermedad crónica.

En el caso de las personas con celiaquía, diversos estudios de precios concluyen que su cesta de la compra es comparativamente bastante más onerosa que la de otras personas sin la enfermedad. Si habláramos de otros padecimientos crónicos graves, el incremento del gasto individual o familiar se produce por otras razones. Es el caso de la necesidad de adquirir productos farmacéuticos que, por estar destinados al alivio de síntomas considerados menores, no son financiados por el SNS. Hay otros condicionantes de muy notable importancia, incluidos los de naturaleza laboral, cuando la enfermedad no es en sí misma invalidante o no discapacita, pero limita el desempeño de un puesto de trabajo, por poner algún ejemplo.

La identificación de aquellas enfermedades crónicas que más trabas imponen al desenvolvimiento social y económico de los pacientes y de sus familias, sin alternativas terapéuticas cubiertas, es un paso previo necesario para concretar un régimen de compensación mediante ayudas sociales para quienes más lo necesitan.

La otra **Recomendación** a las consejerías de política social estaba encaminada a una mayor supervisión de los menús que se ofrecen en centros residenciales y de atención social, especialmente, los destinados a menores y a mayores dependientes. Las consejerías han manifestado, en general, su aceptación, mediante la inclusión de los objetivos en los nuevos planes de inspección y la incorporación a las actas de inspección de un apartado específico sobre menús adaptados, con especial atención a la disponibilidad de menús sin gluten u otras sustancias alérgenas o que produzcan intolerancia alimentaria (15010390 y relacionadas).

6. En el ámbito educativo, se formularon dos **Recomendaciones** a las administraciones competentes en las comunidades autónomas, además del **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.** Respecto de la **Recomendación** para que se promuevan campañas de concienciación sobre las enfermedades y trastornos asociados a alergias e intolerancias alimentarias, en particular la enfermedad celíaca, en los centros docentes de enseñanza obligatoria y para que se informe a la Administración competente en materia de seguridad alimentaria de los incumplimientos que se detecten en los servicios de comedor escolar, las respuestas de las distintas administraciones han sido diversas aunque en general positivas. En muchas de ellas se detallan las acciones ya emprendidas en materia de promoción de la salud escolar, coordinadas en algunos casos con el departamento competente en sanidad o con las propias asociaciones de afectados; también se menciona la incorporación y desarrollo de los objetivos de la Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad (NAOS).

También se recomendó reforzar en las enseñanzas de formación profesional de hostelería y restauración los contenidos de la materia de seguridad, calidad e higiene

alimentaria, prestando especial atención a las técnicas de manipulación de sustancias y productos alérgenos o que produce intolerancias. La mayoría de las administraciones autonómicas han informado sobre el desarrollo de las enseñanzas relacionadas, indicándose que se ha comunicado a los centros la conveniencia de incidir en los contenidos relativos a la manipulación de este tipo de sustancias (17005677 y relacionadas).

Finalmente, es importante recordar el contenido de la moción aprobada por el Pleno del Senado, con el voto favorable de todos los senadores, en su sesión de 24 de mayo de 2017, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para mejorar la situación de las personas con enfermedad celíaca. Resulta positivo comprobar la coincidencia de varios de sus puntos con las **Recomendaciones** formuladas en el estudio presentado por esta institución.

8.11.2 Actuaciones de oficio sobre la protección social a los pacientes oncológicos

Esta institución entiende que determinados pacientes diagnosticados de cáncer, o los pacientes de otras enfermedades graves, se ven afectados, durante el período en el que reciben tratamiento, por importantes limitaciones funcionales que no tienen necesariamente carácter permanente, y pueden ser considerables, incluso cuando el grado de discapacidad que tengan reconocido sea inferior al 33 por ciento, generando dificultades para el mantenimiento del empleo, o para la inserción profesional, así como necesidades formativas especiales.

A fin de conocer mejor las alternativas de atención y protección a los pacientes de cáncer ante problemas específicos que les afectan y mejorar su calidad de vida, así como facilitar la rehabilitación sociolaboral, tal y como recoge la Estrategia contra el cáncer, en junio de 2016 el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con el **Servicio Público de Empleo Estatal**, **los servicios autonómicos de Empleo,** la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social.**

En el marco de dichas actuaciones, esta institución planteó a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** la posibilidad de crear un mecanismo de información dirigido específicamente a los pacientes de cáncer para que puedan conocer las consecuencias laborales de la enfermedad y los recursos de los que disponen para hacer efectiva la protección otorgada por la Seguridad Social. La secretaría de Estado en su respuesta remitió a la información que se facilita con carácter general a través de distintos canales y señaló que no se ha articulado un medio específico de información dirigido a los enfermos de cáncer, ya que el conjunto de los ciudadanos dispone de una información muy completa sobre todas las prestaciones del sistema de la Seguridad

Social en su web (www.seg-social.es), o en cualquier oficina de la red de los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS), en donde se atiende personalmente o a través de la línea de atención telefónica gratuita establecida para ello.

También propuso el Defensor del Pueblo que se valorase la viabilidad de permitir y regular la reincorporación paulatina al puesto de trabajo, cuando tras el alta laboral se produzca una disminución temporal del rendimiento debido al estado físico o psicológico derivado de la enfermedad o del tratamiento. Se propuso, asimismo, que se estudiara hacer compatible la percepción del salario del trabajador con la prestación de incapacidad sin que se produzca disminución de sus ingresos, a través del establecimiento de una prestación que se abone mensualmente a quien permanece o se reincorpora a su puesto de trabajo mientras persista la disminución de su rendimiento (16007961).

La secretaría contestó señalando que las propuestas no encajan en el marco jurídico vigente en materia de protección de la incapacidad temporal o permanente, que parte de la premisa de que los trabajadores aquejados de patologías oncológicas tienen las mismas consideración que los que sufren cualquier otra patología o enfermedad para no incurrir en supuestos de discriminación, y que se basa en que únicamente se produzca la reincorporación al puesto de trabajo cuando la mejoría del paciente así lo permita. Además, advierte que las patologías no son invalidantes por sí mismas, sino que lo que determina la incapacidad del trabajador es la valoración del menoscabo laboral que en cada caso individual y concreto produce la enfermedad.

Algunos de los afectados no pueden percibir el importe de las prestaciones económicas de la Seguridad Social por no encontrarse al corriente en el pago de las cotizaciones, por lo que se iniciaron actuaciones con la **Tesorería General de la Seguridad Social** para solicitar información sobre los criterios aplicados para valorar el carácter extraordinario de las causas que pudieran afectar a quienes, encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, formulan petición de aplazamiento y padecen cáncer u otras enfermedades graves, o están sujetos a las secuelas del correspondiente tratamiento. La Tesorería General de la Seguridad Social comunicó que en todas las solicitudes de aplazamiento de deuda se analizan las circunstancias concurrentes, entre las que puede darse padecer cáncer o estar recibiendo tratamiento, para saber si tienen incidencia en el pago de la deuda, pudiendo, en caso afirmativo, justificar la concesión de aplazamiento, sin que se apliquen criterios generales que contemplen la enfermedad oncológica (16007981).

El Defensor del Pueblo solicitó información al **Instituto de Mayores y Servicios Sociales**, a fin de conocer si en las propuestas encaminadas a adecuar los baremos de valoración de la situación de discapacidad se ha tenido en cuenta la situación de los pacientes que se encuentran recibiendo tratamiento durante un período prolongado y

que, durante ese tiempo, se ven afectados por importantes limitaciones funcionales. El mencionado instituto comunicó que, en la propuesta técnica elaborada por los grupos de trabajo para la adecuación de los baremos de discapacidades, el capítulo correspondiente a neoplasias recoge que en el caso de las personas con este tipo de procesos sometidas a tratamientos potencialmente curativos se deberá evaluar cuando se haya alcanzado la máxima mejoría clínica, y que en los casos de tratamiento quirúrgico aislado la evaluación se hará a los seis meses después de la intervención.

Por otra parte, esta institución preguntó al **Servicio Público de Empleo Estatal** y a los **servicios autonómicos de Empleo** si tienen en cuenta la situación específica de los pacientes con cáncer u otras enfermedades graves en los programas de políticas activas de empleo y en los de formación para el empleo.

Al respecto, el Servicio Público de Empleo Estatal informó de la inexistencia de programas de políticas activas de empleo de ámbito estatal dirigidos a personas con enfermedades concretas, y de que las personas con discapacidad se encuentran entre los colectivos prioritarios de las acciones de formación profesional para el empleo**.**

Esta institución entiende, sin embargo, que determinados pacientes se ven afectados, durante el período en el que reciben tratamiento, por limitaciones funcionales graves que no tienen necesariamente carácter permanente, y pueden ser considerables incluso cuando el grado de discapacidad que tengan reconocido sea inferior al 33 por ciento, generando necesidades formativas especiales y dificultades para la inserción profesional (16007962).

El **Servicio de Ocupación de Cataluña** comunicó que ha tenido en cuenta los casos en los que los usuarios presentan un elevado grado de necesidad de apoyo, y que tiene previsto considerar la situación de vulnerabilidad específica de los supervivientes de cáncer y de los pacientes de esta u otras enfermedades en sus convocatorias y programas, aunque no tengan reconocida la condición de personas con discapacidad (16007969).

La **Dirección General de Orientación y Promoción Laboral de la Xunta de Galicia** informó de que las políticas activas de empleo tienen como destinatarios preferentes tanto a las personas con alguna discapacidad como a aquellas en riesgo de exclusión social, y que se considera que la enfermedad grave en general y la oncológica en particular condicionan gravemente la empleabilidad, por lo que, en el ámbito de la formación para el empleo, se ha seleccionado de forma preferente a enfermos oncológicos como destinatarios de los cursos a impartir (16007973).

El **Servicio de Empleo y Formación de la Región de Murcia** se refirió en su respuesta a la oferta de un servicio especializado de orientación profesional para las

personas con dificultades para el acceso al empleo que no alcancen el grado mínimo de discapacidad del 33 por ciento (16007978).

El **Servicio Cántabro de Salud** informó de la inclusión de los desempleados pacientes y supervivientes de esta enfermedad entre aquellas personas a quien se reconoce prioridad en el acceso a las acciones formativas, según se recoge en la Orden HAC/42/2016, de 20 de septiembre (16007967).

La **Secretaría General de Empleo de la Junta de Andalucía** anticipó el establecimiento de medidas concretas en la programación, ejecución y evaluación de las acciones formativas, destinadas a paliar las consecuencias que afecten a los pacientes de las mencionadas patologías (16007963).

El **Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid** comunicó que tiene previsto reconocer a las personas que han sufrido o sufren un proceso oncológico la condición especial como demandantes de empleo, así como programar un curso de formación en materia psicosocial en el año 2018 destinado a los técnicos de orientación, a fin de completar sus conocimientos aplicables a los supuestos que en este sentido se les planteen (16007970).

El **Servicio Vasco de Empleo** informó de la toma en consideración de situaciones de vulnerabilidad como las que afectan al colectivo de pacientes con enfermedad oncológica en un programa destinado a personas con especiales dificultades de acceso al empleo (16007977).

La **Consejería de Educación, Formación y Empleo de La Rioja** comunicó que los pacientes con enfermedades oncológicas y otras graves se consideran incluidos entre las personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional, siempre que su patología y su evolución así lo determinen (16007976).

El **Instituto Aragonés de Empleo,** el **Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias,** el **Servicio Valenciano de Ocupación y Formación,** el **Servicio Público de Empleo de Castilla y León,** el **Servicio Extremeño Público de Empleo y el Servicio Navarro de Empleo,** la **Consejería de Economía Empresas y Empleo de Castilla-La Mancha y** el **Servicio Canario de Empleo** en sus respuestas informan de medidas adoptadas con carácter general que son aplicables con un criterio de atención individualizada a algunos pacientes de cáncer, pero que no están dirigidas de forma específica a la situación del colectivo de referencia (16007964, 16007965, 16007971, entre otras).

Algunas de las actuaciones de oficio mencionadas en este apartado han quedado suspendidas durante 2017 hasta la conclusión de los expedientes que se encuentran en

trámite, momento en el que se realizará un análisis conjunto de todas las respuestas recibidas a efectos de adoptar una posición sobre su contenido.

8.12 OTRAS CUESTIONES

Ayudas al desplazamiento sanitario

El expediente tramitado con el **Servicio de Salud de Castilla y León,** sobre la regulación de las ayudas a los pacientes para los desplazamientos a centros sanitarios alejados de su domicilio, que fue objeto de **Recomendación** en 2015, fue concluido tras la aprobación de la Orden SAN/144/2017, de 22 de febrero, por la que se regulan las ayudas para el desplazamiento con fines asistenciales, de alojamiento y la manutención derivados del mismo, a los pacientes que tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria por el INSS y sus beneficiarios. Esta orden deroga la anterior de 2003, modificada en 2013, y algunos de los aspectos conflictivos que puso de manifiesto esta institución en su resolución, dando cobertura a más beneficiarios y facilitando la solicitud y gestión de las ayudas (15003446).

Sobre este mismo tipo de ayudas al desplazamiento por razones sanitarias se ha iniciado una actuación ante la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha,** que no dispone de una regulación actualizada. Según la última información recibida de esa Administración, está prevista la aprobación de una disposición regulatoria durante la presente legislatura autonómica (16013137).

Profesiones sanitarias

Habitualmente se reciben las quejas de ciudadanos que, habiendo presentado una reclamación por la actuación de un profesional sanitario (psicólogos, odontólogos, médicos, enfermeros, etc.), no reciben una adecuada respuesta del correspondiente colegio oficial. En estos casos se comprueba la adecuación de los trámites seguidos a la normativa general y corporativa sobre procedimiento disciplinario y sancionador.

En otros supuestos, se plantea una disfunción en el seno de la organización colegial que afecta a las competencias públicas que tiene delegada. Varios miembros del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid plantearon la falta de transparencia en una convocatoria para la elección de colegiados-compromisarios a la junta general de esa corporación. Solicitada información, el colegio remitió documentación que justificaba su actuación con el cumplimiento estricto de las previsiones estatutarias sobre publicidad de la convocatoria electoral, constitución de mesa, cumplimiento de plazos y resultados. Estudiada la documentación y constatada la deficiente actividad de difusión de la convocatoria, traducida en una mínima participación, esta institución consideró precisó

formular una **Recomendación** para que dicha corporación profesional adapte su normativa interna de cara a nuevos procesos de elección de cargos para garantizar el funcionamiento democrático de la entidad, como determina el artículo 36 de la Constitución. **El Colegio Oficial de Enfermería de Madrid** reitera su criterio de que el cumplimiento de las vigentes normas electorales colegiales es suficiente garantía de su funcionamiento democrático, por lo que se da por rechazada la **Recomendación** de esta institución (17007309).

9 POLÍTICA SOCIAL

Consideraciones generales

La Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, tras la reforma de 2015, acoge como principio rector de la actuación administrativa de protección de menores el mantenimiento en su familia de origen, y en caso de que no sea posible la prioridad del acogimiento familiar frente al institucional. Se trata de una apuesta decidida por que los menores separados de su familia sean atendidos en otra familia antes que en un centro.

Sin embargo, preocupa al Defensor del Pueblo el elevado número de niños que se encuentra en acogimiento residencial. De acuerdo con el *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la Infancia,* que publica el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (números 18 y 19), el total de acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2016 era de 14.104 (13.596 en 2015, 13.563 en 2014). El total de acogimientos familiares a esa misma fecha, en 2017, era de 19.641 (20.172 en 2015, 19.119 en 2014). Por otro lado, las cifras recogidas en estos boletines indican que a lo largo del año predominan las altas en el sistema de protección mediante el acogimiento residencial frente a las altas en acogimiento familiar (en 2016 fueron 11.381 frente a 4.269, en 2015 11.030 frente a 4.217).

Por tanto, el acogimiento residencial predomina como primera medida de protección, transformándose en parte, a medio y largo plazo, en acogimiento familiar. Las estadísticas publicadas reflejan, además, que en los últimos años no se han producido reducciones significativas en los acogimientos residenciales a favor de los acogimientos familiares. Diversos estudios y los medios de comunicación se hacen eco de la falta de avances producidos en esta materia y del elevado número de niños y adolescentes que están demasiado tiempo en centros residenciales.

El objetivo de reducir sensiblemente el acogimiento residencial a favor del familiar requiere un cambio profundo en las actuaciones administrativas, así como poner en marcha medidas adicionales que incentiven el acogimiento familiar y la adopción. Parece necesario dar más apoyo a las familias acogedoras y el aumento del número de familias capacitadas para acogimientos profesionalizados, especialmente para los casos de niños y adolescentes en situación especialmente vulnerable o con necesidades especiales. Sería deseable estudiar la posibilidad de crear un registro único para todo el territorio de adopciones que permitieran más agilidad y eficacia.

Es preciso señalar también que el sistema legal de protección de menores se apoya en unas potestades muy contundentes de los organismos administrativos que

pueden decidir la retirada de la guarda y la tutela de un menor a sus padres. En 2017, como es habitual todos los años, se recibieron numerosas quejas de ciudadanos expresando su disconformidad con decisiones adoptadas por las entidades públicas de protección de menores y la indefensión que puede llegar a producirse si en la apreciación del riesgo o el desamparo por los servicios sociales de las administraciones competentes se produce algún error, o bien una interpretación irregular de la situación de hecho o de derecho.

La reforma legal de 2015 ha fortalecido la actuación administrativa en los casos de protección de protección de menores. En esa línea se han reducido los plazos de tiempo para oponerse judicialmente a las resoluciones administrativas que imponen medidas de protección (de 3 a 2 meses). Además, desde la reforma las sentencias contrarias a las decisiones de las administraciones en materia de protección no pueden ser objeto de ejecución provisional si se presenta recurso.

Sin duda es necesario que el sistema de protección de menores sea eficaz, y para ello ha de poder reaccionar con rapidez ante casos de abandono, abusos o malos tratos que, por desgracia, se producen en ocasiones. En esa idea residen las contundentes potestades que las leyes españolas otorgan a las administraciones competentes. No obstante, pueden producirse errores o injustas apreciaciones de la situación. A ello se suman los tiempos medios de los procesos judiciales, que pueden llevar a que una decisión administrativa devenga inatacable en términos prácticos, ya que los jueces y tribunales están obligados a velar por el superior interés del menor y en muchos casos tendrán que tomar en consideración el tiempo transcurrido y la incidencia en el desarrollo del menor de un nuevo cambio.

Por ello, el Defensor del Pueblo considera necesario examinar el modelo procesal de oposición a las medidas administrativas de protección de menores con el fin de reducir sensiblemente los tiempos judiciales y, en caso de que ello no se considere posible sin merma de los derechos de las partes, variar dicho modelo hacia un sistema de examen y ratificación judicial obligatoria de las decisiones administrativas.

En el ámbito de la protección social de las personas con discapacidad, es preciso mencionar que no se han producido avances significativos en la aprobación del nuevo Baremo de valoración de la discapacidad, pieza fundamental para acceder a la protección social dispensada por las administraciones públicas. Tampoco se ha avanzado en la aprobación reglamentaria de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, tal y como exige la disposición final tercera del Texto Refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad.

Sigue asimismo pendiente la reforma legal de la modificación judicial de la capacidad de obrar para pasar de un modelo de sustitución de la voluntad a un modelo de apoyo y complemento en la realización de actos y la adopción de decisiones, que se proyecte únicamente donde sea estrictamente necesario. No se ha atendido, por tanto, la disposición adicional séptima de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, que daba al Gobierno un año para remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley que diera cumplimiento al artículo 12 de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. Debe señalarse como dato positivo que cada vez son más las sentencias que modifican la capacidad jurídica de obrar de una persona determinando los actos o categoría de actos a los que afecta, así como las medidas de apoyo estrictamente necesarias, atendiendo a las circunstancias concretas de la persona afectada y dando prevalencia al respeto de sus derechos y a la autonomía de su voluntad, interpretando de esta forma el Código Civil a luz de la convención.

La regulación legal de los internamientos involuntarios, que puede afectar a las personas con deterioro cognitivo o con problemas psíquicos, continúa siendo insuficiente. No se han atendido hasta el momento las Recomendaciones del Defensor del Pueblo, que ha venido reclamando una regulación más completa y garantista de esta medida extraordinaria. Con todo, debe mencionarse como dato positivo la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en 2016, sobre el uso adecuado de la vía de urgencia para estos casos.

Por lo que se refiere a los derechos de los mayores, las dificultades para acceder a una plaza residencial adecuada a las necesidades de los usuarios es la cuestión que se plantea con mayor frecuencia. De otra parte, se reciben quejas de usuarios y familiares de residencias públicas y privadas en las que ponen de manifiesto, con distintos planteamientos, la pérdida de calidad en la atención a los mayores y se hace mención a la escasez de personal y medios para ofrecer una atención adecuada a personas mayores con un grado de dependencia cada día más elevado.

El progresivo envejecimiento de la población y la aplicación de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, hacen que los recursos residenciales existentes, elemento fundamental en la atención a las personas mayores, deban atender a una población que requiere cada día más apoyos y atención, por lo que los centros y su personal necesitan adaptarse a las nuevas necesidades estructurales y de carga de trabajo.

Respecto a la aplicación de esa Ley 39/2006, los problemas en su mayoría giran alrededor de la demora en la tramitación de los expedientes y a la materialización de las prestaciones reconocidas. El incumplimiento de los plazos establecidos para resolver los expedientes ha sido una de las cuestiones recurrentes que han expuesto los ciudadanos. En otras ocasiones se cumple el plazo máximo de seis meses para resolver los

expedientes, pero la demora se produce en el pago de las prestaciones económicas concedidas y en la asignación de los servicios reconocidos.

Por ello, como en años anteriores, se han remitido numerosos Recordatorios de deberes legales de resolver en forma y plazo los procedimientos administrativos y de consignar crédito suficiente para atender a las personas beneficiarias. Las administraciones afectadas han indicado que la principal causa de esta demora deriva de la insuficiencia de recursos económicos para cumplir las obligaciones derivadas de la mencionada ley.

Las quejas y los datos estadísticos ponen de relieve que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) no tiene capacidad para incorporar en un plazo razonable a las más de 300.000 personas con grado reconocido pero sin Programa Individual de Atención (PIA) y sin prestación. Hay además personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado, por tanto con prestación reconocida, que no la reciben, bien por insuficiencia de recursos públicos y concertados suficientes para proporcionar los servicios reconocidos o bien por falta de crédito para pagar las prestaciones económicas concedidas. Se trata de las personas que se encuentran incluidas en las correspondientes listas de acceso a los servicios de las comunidades autónomas, con expectativa de adjudicación de plaza o de asignación de servicio cuando haya disponibilidad, y de las personas con prestación económica reconocida que no la perciben por falta de crédito suficiente y que están devengado las prestaciones causadas y no percibidas.

Alcanzar la plena atención y mantener únicamente la espera para las personas en proceso de valoración y elaboración del PIA (procedimiento limitado legalmente a seis meses) parece imposible sin una mejora en la financiación del SAAD. No debe olvidarse que la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia reconoce un derecho subjetivo a sus titulares. Las administraciones públicas están obligadas a consignar crédito suficiente en sus presupuestos para atender las obligaciones derivadas del texto legal.

El 10 de febrero de 2017 se constituyó por el consejo de ministros la Comisión para el Análisis de la situación del Sistema de la Dependencia, que debía analizar la cuestión. Esta comisión hizo público en el último trimestre de 2017 su informe en el que plantea, entre otros extremos, la recuperación de la financiación del nivel mínimo fijado con anterioridad a la reforma de la Ley operada en 2012 y analizar la equivalencia en los esfuerzos financieros realizados por cada Administración. También señaló que el actual sistema de copago puede tener un impacto regresivo, ya que aquellas rentas más bajas estarían aportando una proporción mayor de su renta que aquellas que poseen rentas medias-altas, excepto en los tramos de renta inferiores que se encuentran exentos de copago. Este factor regresivo se incrementa sustancialmente cuando la capacidad

económica se calcula incluyendo el patrimonio de la persona, llegándose, en los tramos de rentas más bajas, a calcular cuotas de copago que superan los ingresos líquidos de la persona.

El 29 de diciembre de 2017 se aprobó el Real Decreto 1082/2017, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD, que incrementó la financiación estatal, el cual sin embargo carece de un examen de la repercusión de la aportación de las personas beneficiarias en la financiación del SAAD y de una apreciación rigurosa de la incidencia de la capacidad económica de estas en el acceso a las prestaciones.

Por último, no se pueden finalizar estas consideraciones generales sobre política social, sin mencionar que el Defensor del Pueblo considera clave el análisis de las prestaciones de ingresos mínimos que existen en España, con el fin de hacerlas más accesibles, lograr que se doten de una asignación presupuestaria mayor y contemplen en consecuencia cuantías más altas, de forma que se produzca una mejora sustancial de los niveles de protección, actualmente muy bajos en el contexto comparado.

9.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

9.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

Las reclamaciones que se reciben en esta institución sobre menores en situación de riesgo o desamparo proceden, en la mayoría de los casos, de padres y familiares no conformes con la actuación de la Administración, que ha dispuesto la separación de los niños de su entorno familiar. La actuación de esta institución se dirige a verificar el respeto de los derechos de todas las partes afectadas. Las actuaciones, algunas muy prolongadas, se finalizan al comprobar que existe una resolución judicial sobre el asunto, que el menor vuelve con la familia o que la familia está de acuerdo con la actuación de la Administración (09013901, 16015189, 16015443, entre otras).

En algunos casos son los propios familiares, con los que han vivido los niños durante cierto tiempo, los que se oponen a que vuelvan con sus padres. Las actuaciones en estos casos tienen como dificultad añadida el enfrentamiento entre las partes afectadas. Por ello, se dirigen a tener constancia de que la Administración conoce el conflicto y está actuando en el interés superior del menor. La casuística resulta lógicamente variada pero, tras pedir el Defensor del Pueblo información a las distintas administraciones implicadas y una vez revisado el caso por estas, no siempre detectan indicios de desprotección (16008414).

En el informe de 2015, el Defensor del Pueblo hizo una llamada a las administraciones para que prestaran la máxima atención a las situaciones de adaptación

de un menor a la familia adoptiva, después de haber pasado varios meses o incluso años en una familia de acogida de urgencia.

Con cierta frecuencia, debido a distintas circunstancias, como por ejemplo la aparición de un progenitor biológico, el estudio de una eventual reintegración en la familia biológica, la reagrupación familiar en el país de origen, la dificultad en encontrar una o cualquier otra incidencia, el acogimiento de urgencia se prolonga durante bastante tiempo, años incluso, pudiendo resultar difícil para el niño y también para la familia de acogida el cambio a una familia de adopción.

Debe tenerse presente que el legislador ha establecido la duración máxima del acogimiento familiar de urgencia en seis meses, y la del acogimiento familiar temporal en dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje la prórroga de la medida por la previsible e inmediata reintegración familiar, o la adopción de otra medida de protección definitiva (artículo 173 bis del Código Civil).

De ahí que, en estos casos, el acogimiento de urgencia, por la fuerza del paso del tiempo, haya perdido su naturaleza inicial. Ha devenido, de facto, en un acogimiento estable.

Por eso, pese a que sea incompatible la presentación de una solicitud de idoneidad para la adopción con otra para el acogimiento simple o permanente, parece que el interés superior del menor exige flexibilidad en estas situaciones. Además, si bien es cierto que han de primar las medidas de protección estables frente a las temporales, también han de primar las consensuadas frente a las impuestas. En consecuencia, la entidad pública de protección podría plantearse, ante este tipo de circunstancias (un prologado período de convivencia, de años, de un niño con una familia de acogida de urgencia, la existencia de fuertes y positivos lazos afectivos y su voluntad de continuar cuidando y velando por el niño), la posibilidad de acordar una medida de protección como el acogimiento permanente con la misma familia.

No se puede olvidar que este tipo de decisiones, aparte de resultar difíciles para los niños de corta edad y para las familias de acogida, pueden desincentivar el acogimiento de urgencia, que resulta tan necesario para evitar el acogimiento residencial, especialmente en los niños menores de seis años.

Ilustra esta situación el caso de un menor de 2 años y medio que había permanecido con la familia de urgencia desde que tenía pocos meses. El niño, con una salud delicada, había superado varias intervenciones quirúrgicas que requerían una atención especial y los acogedores solicitaron que permaneciera con ellos bajo la figura jurídica que se considerara adecuada por la Administración**.** La **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** no accedió, al considerar que el niño debía pasar a una familia con fines de adopción, en aplicación de las normas sobre

acogimiento de urgencia. Esta institución dio por concluidas las actuaciones al plantearse el caso concreto ante el órgano judicial competente (16004581).

El traslado permanente de un menor tutelado por una comunidad autónoma a otra distinta está contemplado expresamente en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que atribuye a la comunidad de destino la competencia para adoptar la resolución que proceda, en el plazo de tres meses desde que le sea notificado. El 25 de marzo de 2015 se aprobó el protocolo para la coordinación de actuaciones de las entidades públicas competentes en materia de protección de personas menores de edad en supuestos de traslados, el cual mejora la situación de vacío previo sobre este asunto.

A criterio de esta institución, no es legítimo que una Administración, en este caso **la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña**, decida el cese de sus funciones tutelares y concluya el expediente de desamparo por cambio de comunidad autónoma, sin que se haya producido ningún cambio en las circunstancias de los menores tutelados y acogidos por su abuela y residentes en otra comunidad autónoma desde años atrás, sin dar audiencia a los interesados, ni solicitar ni comprobar la asunción de dichas funciones por la Administración de la comunidad autónoma en la que efectivamente residían los niños. Tal forma de proceder es contraria al ordenamiento, así como al interés superior de estos menores, y lesiona sus derechos fundamentales, al haber sido privados de la necesaria protección y representación legal en la minoría de edad.

Esa dirección general podía haber instado la constitución de tutela ordinaria o el ejercicio de las funciones tutelares por otra Administración, o la emancipación de los adolescentes. Podía reclamar alimentos o ejercer las acciones administrativas o judiciales que hubieran sido procedentes en beneficio de los niños o adolescentes. Corresponde a la Dirección General de Atención a la Infancia promover las actuaciones legales necesarias en defensa de los derechos e intereses de los menores respecto de los cuales tenga asumidas funciones tutelares Estas facultades no se delegan en la familia que acoge a los menores.

Además, y pese al archivo del expediente de desamparo, en los dos años posteriores esa dirección general siguió abonando una ayuda a la abuela por el acogimiento que después le reclama como cobro indebido. La resolución de archivo se notificó a la acogedora, pero la misma en ningún momento hace mención a la finalización de la medida de acogimiento en familia extensa, ni siquiera a la extinción de la prestación económica vinculada a dicho acogimiento. La abuela continuó recibiendo la prestación económica y atendiendo a sus nietos de buena fe, desconociendo la presunta irregularidad que estaba cometiendo la Administración al continuar con el pago de la prestación.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha formulado a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña el **Recordatorio del deber legal** de dar audiencia a los interesados en el procedimiento, de motivar los actos que limiten derechos subjetivos y de decidir sobre todas las cuestiones derivadas del mismo, así como de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos. Al mismo tiempo, formuló a esa dirección general las **Sugerencias** de revocar de oficio la resolución de conclusión del expediente de desamparo y las resoluciones de reintegro de prestaciones (16008306).

9.1.2 Centros

Deben destacarse en este ámbito las actuaciones de oficio iniciadas a finales de 2016 con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, como consecuencia de la visita realizada al Centro Isabel Clara Eugenia y al Centro de primera acogida de Hortaleza por personal de esta institución.

Tras la información recibida de la consejería, el Defensor del Pueblo ha formulado las siguientes **Recomendaciones:**

1. garantizar que la formación específica de los vigilantes de seguridad es para centros de protección de menores, no de menores infractores, y que incida en la protección del menor y en los derechos de los niños. Para ello, debe exigirse en el pliego de prescripciones técnicas del contrato de seguridad y vigilancia correspondiente;

2. en el caso concreto de la empresa que se ocupa de la vigilancia en estos centros, requerir que expida a sus trabajadores de seguridad, para su entrega a la dirección de los centros, certificados de realización de cursos de formación continua sobre contención física y sobre derechos de los menores de edad en centros de protección de menores;

3. adaptar la regulación de las medidas de contención en los reglamentos internos de los centros de protección, e impartir instrucciones, para que por parte del personal se utilicen como último recurso, en el momento de agitación del menor —no posteriormente—, como una medida excepcional cuando la labor educativa no funcione, con la debida proporcionalidad, siempre bajo supervisión de un educador, y nunca como sanción a un comportamiento del menor;

4. comunicar inmediatamente la medida de contención a la dirección del centro de protección, que deberá dar traslado de la medida adoptada a la Entidad Pública de Protección y al ministerio fiscal; y

5. garantizar al menor ingresado en un centro de primera acogida el secreto de sus comunicaciones telefónicas como establecen los artículos 18.3 de la Constitución española y 4 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor. En caso de que resulte necesaria la restricción o suspensión del secreto de la comunicación por razones educativas y de protección, deberá adoptarse siempre en interés del menor, de forma motivada y ser notificada al menor afectado, a las terceras personas que mantienen las conversaciones con él y al ministerio fiscal, como principal garante de los derechos del menor. Los reglamentos internos de los centros de acogida y protección deben adaptarse a este respecto.

Al cierre de elaboración del presente informe, se seguía a la espera de la respuesta de la consejería que ha sido requerida ya una vez. Además, con motivo de varias noticias aparecidas en distintos medios de comunicación y de las quejas presentadas por varias entidades que trabajan en el ámbito de los derechos de los menores de edad, se ha solicitado a la consejería que facilite información más amplia sobre diversas cuestiones relativas a la organización, funcionamiento y el trato dado a los menores, en concreto a los menores extranjeros no acompañados, en el Centro de Hortaleza (16005990, 16014422). En concreto, se ha solicitado a la consejería que facilite información sobre la ocupación del centro y organización de las plazas; perfil de los menores y programas previstos para cada uno de ellos, según sus necesidades; tiempo medio de estancia en el centro; existencia de conflictos de convivencia entre adolescentes de perfiles muy diversos; y situación de los seis menores que aparentemente abandonaron el centro en otoño, como sucedió con otros en 2016, y dormían en el parque cercano.

Por otro lado, algunas de las quejas recibidas trasladan testimonios de menores extranjeros no acompañados acogidos en el centro, que refieren presuntas vulneraciones de sus derechos. Según esos testimonios, en la zona de acogida y observación donde pasan sus primeros días existen unas condiciones especiales muy restrictivas y limitaciones respecto a las salidas; no existen programas específicos para los menores con adicciones; se dan en ocasiones casos de malos tratos por parte del personal y existen dificultades para que estos menores puedan denunciarlos ya que la policía exige la presencia de tutor. El Defensor del Pueblo ha solicitado información a la consejería sobre estas cuestiones (16005990, 16014422).

9.1.3 Adopción

Organismos acreditados para la adopción internacional

Muchos países exigen la intermediación de un organismo acreditado para la adopción internacional de menores en su territorio. Durante el presente año, la institución ha recibido quejas sobre las dificultades económicas por las que atravesaba uno de estos organismos, acreditado por la Xunta de en Galicia, y que actúa en Burundi. La **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia** autorizó la subida de la aportación por familia, ante la falta de viabilidad económica de la entidad como consecuencia del aumento de la duración de las tramitaciones con este país.

Para garantizar la continuidad de sus expedientes de adopción en Burundi, las familias debían hacer frente a un incremento de casi el 60 % de lo presupuestado. Los interesados solicitaban que se autorizara la tramitación de los expedientes de ofrecimiento para las adopciones que se encontraban pendientes por las autoridades centrales de ambos países.

La embajada de España puso de manifiesto el deterioro de la situación en aquel país y alertaba sobre los riesgos de seguridad jurídica que puede suponer la tramitación entre las autoridades centrales de los dos países sin la intervención de un organismo acreditado. Al tiempo, informaba de que la ley de Burundi relativa a la filiación adoptiva, contempla la intervención de una entidad mediadora en la tramitación de expedientes de adopciones internacionales. Por ello, el **Ministerio de Asuntos Sociales**, de acuerdo con las comunidades autónomas, no ha considerado viable dicha opción. El ministerio deja constancia de que en la Comisión Interautonómica de Infancia y Familia, celebrada en junio de 2017, en la que participaron los directores generales de Infancia de todas las entidades públicas españolas, así como representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, se trató la situación de la adopción en Burundi, reiterándose la necesaria intervención de un organismo acreditado en la tramitación de adopciones con dicho país.

En este asunto, las nuevas funciones que Ley 26/2015 encomienda a la Administración General del Estado sobre estos organismos siguen sin ser ejercidas, debido a la falta del preceptivo desarrollo reglamentario previsto en el artículo 7.10 de la modificada Ley 54/2007 (17002605 y relacionados).

Diferencia de edad entre adoptante y adoptado

La **Consejería de Sanidad y Política Sociales de Extremadura** ha enviado el proyecto de decreto de adopción de esa comunidad autónoma, en el que se eleva la diferencia de edad entre el adoptante y el adoptado de 40 a 45 años. El proyecto incluye una disposición transitoria que prevé la aplicación de esa nueva regulación desde la entrada

en vigor de la norma a las familias que lo soliciten de forma expresa. Se materializa así la aceptación de la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo en 2016, a la **Junta de Extremadura,** para ajustar la diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado**,** contemplada en el procedimiento de valoración de las solicitudes de adopción y acogimiento familiar, a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (15015336).

En términos similares se ha planteado recientemente la aplicación de una limitación por diferencia de edad inferior a los 45 años en **La Rioja,** y se han iniciado actuaciones (17024212 y 17024270).

Discrecionalidad técnica

La discrecionalidad técnica en la **apreciación de la idoneidad para adoptar** no debe exceder los márgenes razonables. En una queja de larga tramitación, en la que la **Junta de Extremadura** vio como un juzgado y luego la Audiencia dejaba sin efecto una resolución de falta de idoneidad basada en que los padres adoptivos no viven parte de la semana juntos, por necesidades de trabajo, y en el que el juez de instancia indicaba que dicha decisión era «errónea, infundada, arbitraria, discriminatoria y sobre todo no ajustada a la realidad social», la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales**, con ocasión de la preceptiva renovación del expediente, denegó de nuevo la idoneidad exactamente por los mismos argumentos. La persistencia de la consejería en su postura puede conllevar la imposibilidad de adoptar a un menor recién nacido, debido al transcurso del tiempo y a las normas sobre diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a esa consejería una **Advertencia** sobre los perjuicios que su actuación está causando a los interesados y sobre la responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades y funcionarios participantes por tales hechos. La consejería afirmó expresamente haber tomado nota de la advertencia, pero sin compartir sus valoraciones.

La postura de la Administración ha obligado a los interesados a plantear de nuevo el asunto en vía judicial. En noviembre de 2017 el Juzgado de Mérida les ha reconocido la idoneidad para adoptar a un niño/a ruso de cero a dos años y la obligación de la citada consejería de proceder a eliminar del expediente de adopción el informe psicosocial de 14 de junio de 2016, así como la resolución de no idoneidad. La sentencia señala que «para tramitar el expediente en Rusia estos documentos deberán de ser sustituidos por el informe pericial judicial de declaración de idoneidad y por un nuevo certificado emitido por la Administración declarando la idoneidad» (13010718).

9.2 FAMILIAS NUMEROSAS

Los compromisos adquiridos por el Gobierno sobre la revisión de la Ley de protección a las familias numerosas figuran expresamente en la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Dispone que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, en el plazo más breve posible, un proyecto de ley de reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias.

La respuesta de la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad,** en el mes de abril de 2017, sobre cómo va la proyectada reforma de la Ley 40/2003, fue que se iba a constituir un grupo de estudio interautonómico. En paralelo, se iba a iniciar la negociación interministerial de la parte que corresponde a la Administración General del Estado. Se indicaba que en este marco podría abordarse la problemática que suscita la aplicación de la normativa de familia numerosa a los supuestos de custodia compartida, y promover e impulsar los cambios que resulten procedentes para tutelar de la forma más adecuada los intereses de todos los miembros de las familias destinatarias de los beneficios que otorga la ley (17006972).

Entre tanto, las familias plantean ante esta institución diversas cuestiones que necesitan ser atendidas. Entre ellas cabe destacar las derivadas de la reforma operada en este ámbito por la Ley 26/2015, de 29 de julio. En un principio las administraciones aplicaron un criterio restrictivo respecto a la extensión de los beneficios en el ámbito de la educación relativos a los derechos de matriculación y examen previstos en el artículo 12.2.ª) de la Ley de familias numerosas, a los títulos que estuvieran en vigor el 1 de enero de 2015, exclusivamente al curso escolar 2015/2016.

Durante 2017, el **Ministerio de Sanidad Servicios, Sociales e Igualdad** ha informado del cambio de criterio aplicable en esta materia. De esta forma, cuando el título de familia numerosa estuviera en vigor a fecha 1 de enero de 2015 y existan miembros de la unidad familiar que cumplan lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2003 tras la redacción dada por la Ley 26/2015, los hijos que permanezcan en el título de familia numerosa, es decir los menores de 25 años, tendrán derecho a los beneficios relativos a derechos de matriculación y examen hasta que cumplan dicha edad (17001616 y 17001643).

De otra parte, plantean las quejas si la citada reforma conlleva el que las familias numerosas de categoría especial mantengan o no esa condición cuando el número de hijos quede por debajo del establecido en cada caso para dar derecho a la misma. El criterio de la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia** del

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad es que se mantiene únicamente el derecho a continuar como familia numerosa, pero no en esa categoría, sino en la general. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sentencia de 14 de octubre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, defiende el criterio contrario. Por ello, sobre la base de la sentencia y a la búsqueda de una interpretación uniforme, acorde con el principio de igualdad ante la ley, se formuló una **Recomendación** para que se adecuen los criterios interpretativos al mantenido en este punto por el alto tribunal andaluz, sobre el mantenimiento del título y de la categoría en tanto subsistan hijos con edad por debajo de aquella en la que se pierde el beneficio de familia numerosa. La **Recomendación** no ha sido aceptada al efectuarse una interpretación discrepante de las sentencias que la fundamentan y considerar que no existe jurisprudencia en sentido estricto. Al mismo tiempo, la Junta de Andalucía ha promovido recurso de casación en interés de ley, que ha sido admitido a trámite por el Tribunal Supremo, por lo que el Defensor del Pueblo ha dejado en suspenso las actuaciones (16013854).

La falta de reconocimiento de familia numerosa de categoría especial para aquellas familias en las que han tenido lugar dos nacimientos de gemelos o mellizos, ya que cumplen el requisito exigido en la ley de que «al menos tres hijos procedan de parto múltiple», hizo necesario reiterar las actuaciones realizadas ante la **Comunidad de Madrid** en 2009. El 10 de julio de 2017 la **Dirección General de Familia y el Menor** dio la instrucción de confirmar la categoría especial para dichas familias (17011420 y 17010931).

La **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha** exigía la residencia en la comunidad de todos los miembros de la familia numerosa para la emisión de título. La **Consejería de Bienestar Social** asume que dicho requisito no tiene amparo legal y supone una seria cortapisa para familias con padres separados o divorciados. Se compromete a impulsar una modificación de la Orden de 26 de junio de 2008, reguladora de esta cuestión (16015437).

La **Consejería de Educación de Castilla y León** ha dado respuesta aceptando la **Recomendación** formulada el pasado año, sobre la indebida aplicación de la capacidad económica a la bonificación por familia numerosa de tasas y derechos en el ámbito educativo. Para ello, en la Ley 2/2017, de 4 de julio, de medidas tributarias y administrativas, que acompaña a la Ley de presupuestos para 2017, se ha modificado la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de modo que en materia de tasas por expedición de títulos y certificaciones académicas y por la realización de pruebas en el ámbito de las enseñanzas no universitarias, se elimina el requisito de la capacidad económica de la unidad familiar para la aplicación de las exenciones y bonificaciones en el supuesto de las familias numerosas (16008694).

La **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de Castilla y León** excluyó del título de familia numerosa a una persona con discapacidad, mayor de 26 años, por percibir una pensión por importe superior al Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM). Esta institución puso de manifiesto ante la consejería que la reforma introducida por la disposición final décimo tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, modificó, con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, el apartado 2.º de la letra c) del número 1 del artículo 3 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, contemplando expresamente que en los supuestos en que dichos ingresos procediesen de una pensión no contributiva por invalidez no operará tal límite. Revisado el expediente se constató el error reponiendo al interesado en su derecho (17015850).

Las demoras en el reconocimiento y expedición del título de familia numerosa han requerido actuaciones en diversas comunidades autónomas como **Canarias** y la **Comunitat Valenciana**. Los responsables de las citadas administraciones han puesto de manifiesto que las últimas modificaciones legislativas en la materia han producido un importante volumen de las solicitudes de renovación de título, normalmente con un período de validez anual. Por ello han adoptado medidas para agilizar dichas tramitaciones entre las que destacan: la simplificación de trámites, el incremento de personal, así como, en el caso de Canarias la suscripción de acuerdos con otras administraciones (los Cabildos Insulares de Lanzarote y Fuerteventura y en trámite con diversos ayuntamientos de las islas), cuyo objeto es descentralizar y agilizar la emisión de dichos títulos (16017604 y 17011303, entre otras).

Ayudas económicas al parto múltiple o tercer hijo

Se ha detectado una demora generalizada en el pago de ayudas por parto múltiple o de tercer hijo en Andalucía. En junio de 2017 la Junta de Andalucía daba respuesta a algunos expedientes indicando que en la **Delegación Territorial de Huelva** se estaban pagando las prestaciones reconocidas en mayo de 2014; en **Córdoba** las de octubre de 2013 y en **Granada** las de julio de 2014. Se indicaba que no se habían podido resolver por falta de disponibilidad presupuestaria. La información solicitada por el Defensor del Pueblo sobre el número de casos que están en esta situación, cuánto se debe y qué se va a hacer para solucionarlo, así como respecto a si se contemplan medidas de abono de intereses, no se había recibido al cierre de este informe (16009279, 16012382, 16016926 y 17001670 entre otras).

9.3 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

9.3.1 No discriminación

La **Dirección General de Atención a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** estimó que las restricciones genéricas al acceso de las personas con discapacidad a los parques de tirolinas de una empresa de ocio estaban justificadas por razones de seguridad, a fin de preservar la salud, la seguridad, e incluso la propia vida, de los participantes y que, por lo tanto, no eran limitaciones arbitrarias, por lo que no resultaba acreditado que la empresa hubiera incurrido en discriminación por discapacidad. No obstante, le emplazó a que estudiara las posibilidades de adaptación de los circuitos a las personas con discapacidad.

El Defensor del Pueblo recordó a esa dirección general que, de acuerdo con el artículo 29.3 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, las diferencias de trato en el acceso a bienes y servicios solo son admisibles cuando estén justificadas por un propósito legítimo y los medios para lograrlo sean adecuados, proporcionados y necesarios. La seguridad de las personas puede ser, en efecto, un propósito legítimo, pero resulta difícil sostener la proporcionalidad de la exclusión genérica de las actividades de todas las personas con discapacidad. Sí sería posible admitir diferencias de trato, a fin de preservar la salud y la seguridad, siempre que las limitaciones tuvieran una relación causal con el tipo y el grado de discapacidad.

Esta limitación genérica podría ser calificada como un acto discriminatorio, ya que supone un trato menos favorable para todas las personas con discapacidad que no tienen impedimento alguno para participar en todos o en alguno de los circuitos, en relación con otras personas que se encuentren en situación análoga o comparable. Supuesto que está tipificado como infracción en la mencionada ley general, por lo que es un hecho susceptible de ser sancionado.

Sin embargo, a criterio de la Dirección General de Atención a la Discapacidad, los hechos no están debidamente descritos y tipificados como conducta sancionable, ya que no se han desarrollado las condiciones de accesibilidad a los bienes y servicios, por lo que no concurrían las exigencias de garantía formal y material previstas en el ordenamiento jurídico para iniciar un procedimiento sancionador. La dirección general añadió que la empresa involucrada, siguiendo sus indicaciones, había resuelto satisfactoriamente el acceso a los circuitos por parte de las personas con trastornos del espectro del autista y de las personas con síndrome de down. Ante la insistencia de esta institución, en 2017 ha reconocido que una prohibición generalizada de acceso de personas con discapacidad podría tener el carácter de discriminatoria, si bien se mantiene en que no hay conducta debidamente tipificada en este caso. Parece, además,

que en la web ya no aparece esta restricción genérica y que la empresa ahora establece las limitaciones para cualquier persona que durante el cursillo previo se aprecie que no reúne las condiciones mínimas para la práctica segura de la actividad en altura, por lo que se han finalizado las actuaciones (15016408, 16006780).

Por otro lado, la exclusión genérica de personas «con trastorno de conducta y de comportamiento que dificulte la convivencia» en el acceso a campamentos de jóvenes, dentro del Programa Campaña de verano 2017 de la **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia**, motivó las actuaciones de esta institución, al ser entendida por los reclamantes como discriminatoria. La citada consejería aclaró que no se debía interpretar la norma reguladora de la convocatoria en el sentido de que establece la exclusión de personas con trastorno de conducta, ya que dicha programación trata de ser una actividad inclusiva, en la que se facilita la participación de todos los jóvenes independientemente de sus circunstancias y grado de discapacidad, prestando siempre los apoyos necesarios a fin de garantizar la inclusión y el enriquecimiento personal y vital de todos los participantes. No obstante, se va a reconsiderar la redacción de las futuras convocatorias para evitar malentendidos, tratando de conciliar todos los intereses (17008083).

9.3.2 Atención temprana

Los programas y medidas de intervención dirigidas a que las personas con discapacidad adquieran su máximo nivel de desarrollo y autonomía personal son imprescindibles para su atención integral, y deben comenzar en la etapa más temprana posible y basarse en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona, tal y como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. Se trata de que esas personas logren y mantengan su máxima independencia, capacidad física, mental y social, y su inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. Los programas de atención integral pueden consistir en habilitación o rehabilitación médico-funcional, atención, tratamiento y orientación psicológica, educación y apoyo para la actividad profesional.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha realizado actuaciones con la **Comunidad de Madrid,** al constatar la existencia de demoras en las valoraciones que debe realizar el Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) y las listas de espera para el acceso a los programas, una vez hecha la valoración y determinada la necesidad.

Parece necesaria la puesta en marcha de instrumentos y protocolos adecuados de coordinación entre el ámbito sanitario, educativo y social para la tramitación de la valoración y adjudicación de estos recursos. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia** ha comunicado a esta institución la creación de un grupo de trabajo en el que

participan representantes de las tres consejerías implicadas en materia de atención temprana. Está trabajando en la creación de un documento conjunto en el que se recojan los procedimientos de derivación y coordinación entre los servicios sanitarios, educativos y sociales, así como en un documento de información para los profesionales de todos los ámbitos implicados. Asimismo, se informa de que existe otro grupo de trabajo cuyo objetivo es acordar la creación de un registro informático único, para reflejar las actuaciones de los diferentes agentes que intervienen en atención temprana. Dada la importancia del asunto, el Defensor del Pueblo mantendrá sus actuaciones hasta la definitiva aprobación del protocolo de coordinación y la puesta en marcha del registro informático único (16014652).

Respecto a las listas de espera, iniciadas actuaciones sobre la prolongada demora en facilitar la atención temprana que requiere un menor, cuya necesidad tiene reconocida desde septiembre de 2016, la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** informó de la carencia de plazas suficientes para facilitar la intervención. La consejería expuso que la demanda de atención temprana, debido a la mayor detección en los últimos años, es superior a los recursos disponibles, pese al incremento en 600 plazas durante 2016. Como resultado, los plazos de acceso a la atención efectiva se alargan. Existen 3.319 plazas totales de intervención, apoyo y seguimiento, contratadas con 36 centros. Sin embargo, en los dos centros solicitados se encuentran pendientes de plaza 98 y 73 menores, respectivamente.

Esta institución ha solicitado a la consejería que comunique las medidas que se puedan adoptar para hacer efectivo lo antes posible el derecho de menor afectado, el número total de menores que, estando valorados, no reciben en la actualidad el tratamiento prescrito por falta de plazas, y los planes o medidas dirigidos al aumento de los recursos de atención temprana en la Comunidad de Madrid con el fin de reducir al mínimo los plazos y evitar la pérdida un tiempo muy valioso para el mejor desarrollo de los niños con discapacidad. A fecha de cierre de este informe, no se había recibido aún a la preceptiva contestación (17001448).

9.3.3 Personas con capacidad intelectual límite

La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en su disposición adicional sexta, daba al gobierno un plazo de 12 meses para la adopción de medidas de acción positivas de fomento del acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 %. Reglamentariamente, el Gobierno debe determinar el grado mínimo de discapacidad necesario para que opere estas medidas.

En marzo de 2013, superado el plazo fijado, esta institución formuló sendas **Recomendaciones** a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y a la Secretaría de Estado de Empleo** para que abordaran la regulación reglamentaria de las condiciones que deben reunir las personas con capacidad intelectual límite para acogerse a los beneficios que están en vigor o puedan aprobarse en el futuro. Dichas **Recomendaciones** fueron aceptadas, pero hasta la fecha no se han puesto en práctica.

Durante los años siguientes se han recibido respuestas en las que se apreciaban escasos avances, tal como se exponía en el informe de 2015. En el último informe recibido, la Secretaría de Estado de Empleo indica que, como resultado de la reunión celebrada en diciembre de 2017, la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad ha remitido a la Dirección General de Empleo una propuesta concreta sobre la definición del ámbito subjetivo, una cuantificación del número de potenciales beneficiarios y las posibles medidas de acción positiva más adecuadas para las personas con capacidad intelectual límite. Propuesta sobre la que tanto la Dirección General de Empleo como el Servicio Público de Empleo han comenzado a trabajar para determinar qué medidas se pueden aplicar a las personas con capacidad intelectual límite. Se trata de un asunto que lleva más de seis años de retraso, y en el que se está incumpliendo un mandato legal, por lo que su regulación no debe demorarse más (12031703, 13009317 y 17013097).

9.3.4 Valoración de la discapacidad

Tarjeta acreditativa de la discapacidad

Las comunidades autónomas otorgan tarjetas acreditativas de la discapacidad para facilitar a estas personas el ejercicio de los derechos derivados de la misma.

Las normas anteriores al texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, extienden dicha tarjeta únicamente a las personas con discapacidad valoradas conforme al baremo aprobado por Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre.

Sin embargo, el artículo 4.2 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad establece que tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas personas a quienes se les haya reconocido por la Administración competente un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Además, a todos los efectos, se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 % los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los

pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

El texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, tal y como recoge su disposición final primera, se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.ª de la Constitución. Y también armoniza las leyes 13/1982 y 51/2003 y 49/2007, aclarando el alcance de los derechos de las personas con discapacidad. Todo ello en aplicación de lo previsto en la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ha de considerarse que los perceptores de una pensión de incapacidad permanente presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 % «a todos los efectos».

En otras palabras, el precepto ya no se limita, como la norma anterior, al reconocimiento exclusivo a los efectos previstos en la Ley 51/2003, sino que atribuye de forma automática la condición de persona con discapacidad a los perceptores de prestaciones de incapacidad permanente de la Seguridad Social.

Por ello, el Defensor del Pueblo no considera razonable obligar a las personas con incapacidad permanente a someterse a un proceso de baremación para obtener una tarjeta que acredita una situación, cuando tal proceso solo puede confirmar la discapacidad que ya está reconocida por ley. Únicamente puede resultar razonable pasar por proceso de baremación cuando la incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez dé lugar a un grado de discapacidad superior al 33 %.

Sin embargo, el nuevo marco legal ha renovado el debate jurídico, existiendo en la actualidad pronunciamientos de los tribunales superiores de justicia a favor y en contra de la necesidad de que los órganos técnicos, a los que se refiere el artículo 8 del Real Decreto 1971/1999, emitan su dictamen para el reconocimiento de la discapacidad del 33 por ciento a quienes tengan reconocida ya una pensión de incapacidad permanente.

Lo cierto es que en la actualidad existe una desigualdad en la aplicación del artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad que requeriría de pronunciamientos del Tribunal Supremo para unificación de doctrina o de una regulación legal que aclarara la situación. Entre tanto, las comunidades autónomas siguen criterios diferentes, como se señala a continuación.

Castilla y León indicó a esta institución que estaba trabajando en reformar la norma reglamentaria para poder extender dicha tarjeta a los pensionistas de incapacidad, sin que medie un nuevo reconocimiento y baremación. En el *Boletín Oficial*

número 44, de 6 de marzo de 2017, se publicó la modificación de la norma que regula la tarjeta acreditativa del grado de discapacidad y el procedimiento para su expedición en el sentido indicado (16011367).

Castilla-La Mancha rechazó la **Recomendación** dirigida a la **Consejería de Bienestar Social**, para que se modifique la Orden de 26 de junio de 2010, que regula la emisión de tarjetas, con el fin de incorporar a los grupos de personas a los que las normas reconocen la equivalencia en cuanto a los derechos inherentes al reconocimiento de un grado de discapacidad de al menos un 33 %. Subraya la consejería que la tarjeta acreditativa tiene como única finalidad proporcionar a los ciudadanos con reconocimiento de grado de discapacidad un soporte documental más cómodo, sin implicar en ningún caso ningún derecho o prestación adicional y sostiene que la emisión de documentos equivalentes correspondería en todo caso a los organismos que declaran las situaciones que se tienen por tales, y no a un organismo que solo tiene competencia para unas concretas cuestiones (16014643).

La **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias** también sostuvo inicialmente que la emisión de documentos equivalentes correspondería en todo casos a los organismos que declaran las situaciones. Tras varios fallos del Tribunal Superior de Justicia de esa comunidad autónoma, la Administración autonómica ha articulado un sistema para el reconocimiento automático del grado de discapacidad de las personas en la situación prevista en la norma. Sin embargo, la tarjeta acreditativa del grado solo puede ser expedida en aquellos casos que aplicado el baremo de valoración recogido en el anexo I del Decreto 1971/1999 se alcance al menos un 33 %, con lo que se la priva de buena parte de su sentido práctico (17003691).

La **Región de Murcia** en principio no aceptó la equiparación, pero esta institución le ha pedido conocer las actuaciones previstas para dar cumplimiento a la Sentencia número 172/2017, de 15 febrero, del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sala de lo Social, Sección Primera), que concluye lo siguiente: «En consecuencia siendo el actor beneficiario de una pensión de la Seguridad Social por Incapacidad Permanente Total, presenta un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, de conformidad con el artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013». La respuesta no ha sido aún recibida (16013622 y 17004521).

La **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana** exige la valoración, según el Real Decreto 1971/1999, sin que apliquen la equiparación de la incapacidad a un pensionista que tiene reconocida una incapacidad permanente en grado de total que lleva un año esperando para ser valorado, debido a las grandes demoras existentes (17009696-01).

La **Comunidad de Madrid** tiene establecido un procedimiento por el que, a solicitud del interesado, emite la tarjeta acreditativa del grado de discapacidad a aquellas personas que tienen reconocida una incapacidad laboral permanente de la Seguridad Social o de Clases Pasivas. Por otra parte, el interesado puede solicitar reconocimiento del grado de discapacidad teniendo ya reconocida una incapacidad laboral permanente de la Seguridad Social o de Clases Pasivas, bien para que se le reconozca un grado de discapacidad mayor del 33 %, o bien para que se le reconozca el baremo de movilidad con objeto de solicitar la tarjeta de estacionamiento. En ambos casos, los equipos de valoración y orientación de los centros base de atención a personas con discapacidad citan a la persona para hacer la valoración de acuerdo con el baremo regulado en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. Una vez aplicado el baremo, si el grado de discapacidad es superior al 33 %, se emite una resolución en la que se reconoce el grado correspondiente; si por el contrario, el grado de discapacidad es inferior al 33 %, se emite una resolución considerando un grado de discapacidad del 33 % (16015421).

Demoras en la tramitación

A lo largo de 2017 se ha tramitado un número considerable de quejas relativas a la demora en la tramitación de la valoración de discapacidad. Las demoras se encuentran vinculadas, en la mayoría de los casos, al elevado número de solicitudes que deben atender los equipos de valoración, el cual supera su capacidad de tramitación con los recursos humanos disponibles. Las administraciones implicadas en mayor medida han sido la **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia** al constatarse demoras de más de un año en citar para reconocimiento a los solicitantes en la Delegación de Pontevedra, la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha,** por las demoras aún considerables en la Delegación Provincial de Toledo, y la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana**. A todas estas administraciones esta se les ha formulado **Recordatorios del deber legal** de resolver en plazo y han informado de las medidas previstas para mejorar las demoras generalizadas, tales como el refuerzo de la plantilla de médicos, y la realización de horas extraordinarias (16001973, 16005732, 17003481, entre otros).

Trabajos sobre el nuevo baremo de valoración de la discapacidad

Se ha reiterado al **Instituto de Mayores y Servicios Sociales** (**IMSERSO**) la necesidad de agilizar los trabajos, anunciados en años anteriores, para la modificación o aprobación de un nuevo baremo para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Esta institución formuló una **Recomendación** en ese sentido en junio de 2014 y ha destacado este asunto en los informes anuales de 2015 y 2016.

El IMSERSO informa de que en el grupo de trabajo se han convocado a representantes de las comunidades autónomas, de la Dirección General de Discapacidad, del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad CERMI, de la Federación Española de Municipios y Provincias, del Consejo Estatal de Trabajadores Sociales, Agentes Sociales y Técnicos del IMSERSO, siendo un total de 65 participantes hasta la fecha.

Los objetivos del grupo de trabajo son: adecuar el actual Procedimiento para la reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) OMS/2001; promover la simplificación administrativa en los procesos de valoración de la discapacidad y de la dependencia. En 2017 se han celebrado cuatro reuniones de análisis de avances y aportaciones, se ha convocado a asociaciones que han mostrado interés por participar en este grupo de trabajo y también se ha informado de los avances a los agentes sociales del Consejo General del IMSERSO, órgano de participación en el control y vigilancia de la gestión del instituto. Una vez consensuado el baremo se pasará a la fase de reglamentación normativa. Esta institución estará atenta a la evolución de los trabajos.

9.3.5 Accesibilidad

II Plan Nacional de Accesibilidad

Llama la atención el retraso en la aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad. El plazo finalizó el 30 de noviembre de 2014, de conformidad con la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Esta disposición adicional establece que el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, aprobará un plan nacional de accesibilidad para un período de nueve años. El plan se desarrollará a través de fases de actuación trienal. En su diseño, aplicación y seguimiento participarán las asociaciones de utilidad pública más representativas en el ámbito estatal de las personas con discapacidad y sus familias.

Accesibilidad universal a bienes y servicios

Por otro lado, no se ha avanzado en la aprobación por el Gobierno de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, tal y como exige la

disposición final tercera del Texto Refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad.

La **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad** trasladó a esta institución, en marzo de 2016, que el primer borrador de Reglamento data de 2007 y que en 2009 se creó un grupo de trabajo interministerial. El proyecto fue objeto de análisis e informe favorable por la Comisión Permanente del Consejo Nacional de la Discapacidad.

Esa dirección general también expuso la complejidad que entraña la regulación de las condiciones de la accesibilidad en un ámbito tan extenso como son los bienes y servicios, ya que afectará a la mayoría de los sectores de la economía y de la vida social. Según esa dirección general, el proyecto de real decreto afectará más a aquellos sectores cuya producción se destina a gasto en consumo final. Afirmaba la dirección general que existen alrededor de 2,5 millones de empresas que se verán afectadas por el proyecto de Real Decreto, teniendo el 95 % de las mismas menos de 10 empleados.

A lo largo de 2013 el proyecto fue sometido a trámite de audiencia y consulta con los ministerios competentes, con las comunidades autónomas y con distintas asociaciones de personas con discapacidad. Hubo muchas observaciones de calado, sobre todo por parte de los departamentos ministeriales.

También señalaba la dirección general los problemas que plantea la relación competencial en materia legislativa entre el Estado y las comunidades autónomas, por una parte, y entre el Estado y la Unión Europea, por otra, en una materia de tan largo alcance. Sin bien es cierto que su regulación es muy compleja, cabe recordar que se ha superado en dos años el plazo máximo para aprobar esta regulación reglamentaria. Por todo ello, en 2017 el Defensor del Pueblo ha considerado procedente solicitar al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad un informe actualizado sobre los avances y previsiones que existen para la aprobación de la normativa de referencia.

La Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad ha indicado que la situación actual en el ámbito interno es prácticamente la misma, sin que se hayan producido avances significativos, si bien se sigue trabajando para lograr este objetivo en el ámbito comunitario. Para ello, desde febrero de 2016 se viene reuniendo periódicamente el Grupo de Asuntos Sociales del Consejo de la Unión Europea, el cual está trabajando sobre la «Propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios», adoptada por la Comisión Europea el 3 de diciembre de 2015 (16000170, 16009668, 17016176).

Accesibilidad en gasolineras automáticas

Las dificultades que implica esta regulación se ponen de manifiesto en la queja que interpuso el CERMI ante el Defensor del Pueblo por la falta de personal para atender las gasolineras, así como su proliferación, lo que supone una dificultad importante a los consumidores y usuarios con discapacidad y en particular los de movilidad reducida.

En el mes de noviembre de 2016, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con las consejerías competentes de las comunidades autónomas, a fin de conocer la realidad de carácter territorial respecto del marco regulador y su afectación a las necesidades de las personas con discapacidad en la prestación de estos servicios.

En las respuestas que se han recibido cabe destacar que son varias las comunidades autónomas que han puesto en marcha diversas actuaciones para modificar la normativa reguladora en la materia e incorporar la presencia de un empleado en las instalaciones, así como incluir en algunas normas la exigencia de presencia en horario durino en las citadas instalaciones. Otras no cuentan con una normativa expresa que regule las condiciones de accesibilidad de estos servicios.

A estos efectos, resulta importante señalar que la Comisión Europea, en el mes de febrero de 2017, abrió un debate informal sobre las estaciones de servicio automáticas en España. El planteamiento reside en analizar los elementos que conforman la libertad de establecimiento de las empresas establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea y ponderar la protección de los consumidores, que ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como una razón imperiosa de interés general que puede justificar una restricción de establecimiento, si es necesaria y proporcionada.

El resultado de este procedimiento está pendiente. Por ello, el Defensor del Pueblo mantiene en suspenso las actuaciones y procederá en su momento a valorar futuras actuaciones, conjugando la libre competencia, los derechos de los consumidores, y especialmente los de las personas con discapacidad (16009668, 16011840, 16011839, entre otras).

Accesibilidad de las personas con discapacidad auditiva a la información en casos de emergencia y alertas sanitarias

En 2014 se dirigió a esta institución la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE), manifestando su disconformidad con la falta de accesibilidad de este colectivo a la información sobre el Ébola que se ofrecía a través de las fuentes oficiales y desde los medios de comunicación. Solicitó que se elaborara un protocolo que asegurara la

accesibilidad a la información y a la comunicación en situaciones de emergencias, alertas y similares.

La **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** indicó al Defensor del Pueblo en su momento que la **Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS)** estaba tramitando un expediente con el mismo asunto de fondo, por lo que esta institución procedió a la suspensión de las actuaciones. En 2017 se continuaron esas actuaciones, tras formular el Consejo Nacional de la Discapacidad una serie de indicaciones sobre formas de comunicar contenidos sensibles para la población general, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las personas sordas. La Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad ha informado de su aceptación.

Así, la Secretaría de Estado de Comunicación ha incorporado un esquema de comunicación en situaciones de crisis, en el que se establece una estrategia de comunicación integral, bajo la coordinación de dicha secretaría, en el supuesto de un escenario de crisis que provoque una emergencia nacional. En el esquema se incluye el Protocolo de Accesibilidad y atención a colectivos de personas con discapacidad psíquica y sensorial.

Por otro lado, la Dirección General de Salud Pública ha aceptado que todos los vídeos que se publiquen en la página web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, incorporen la lengua de signos y el subtitulado, con el fin de no excluir a las personas sordas y con discapacidad auditiva en los contenidos de los vídeos (14021104).

Perros de asistencia

Esta institución permanece a la espera de recibir la información solicitada sobre los avances en la elaboración de la norma reguladora del acompañamiento por parte de perros de asistencia en **Andalucía** y en **Asturias**, así como de las novedades en la tramitación de las disposiciones de desarrollo sobre la materia en **Galicia** y en **la Región de Murcia** (12011245, 12011249, 12011224 y 12011260).

El **Departamento de Presidencia de la Diputación Provincial de Aragón** informó de la imposibilidad de afrontar los trabajos preparatorios de la regulación de los perros de asistencia y de señalar un plazo para la entrada en vigor de la norma correspondiente, por lo que se concluyó la actuación de oficio, señalando a ese departamento que todas las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla han dictado normas que regulan el acompañamiento por parte de perros de asistencia o están promoviendo actuaciones encaminadas a su aprobación. La única excepción es Aragón (12011257).

Durante 2017 entró en vigor la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de **La Rioja** y se suspendieron temporalmente las actuaciones de oficio con **Canarias** ya que comunicó la publicación de la Ley 3/2017, de 26 de abril, que regula los aspectos relativos al asunto de referencia y establece un plazo para dictar disposiciones de desarrollo necesarias para su efectividad; también se suspendieron con **Cantabria** como consecuencia de la publicación de la Ley 6/2017, de 5 de julio, que establece un período transitorio, hasta la aprobación del desarrollo normativo, durante el cual estará reconocido el derecho de acceso en determinadas condiciones y con la **Comunidad de Madrid** y la **Ciudad de Melilla**, al recibirse información sobre los plazos previstos para el desarrollo normativo de la materia (12011242, 12011243, 12011246, entre otras).

Por otra parte, el Defensor del Pueblo formuló un **Recordatorio de deber legal** a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha**, para dar cumplimiento a lo previsto en lo establecido en la Disposición final sexta de la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, a fin de que se desarrolle la normativa sobre la utilización de animales de apoyo. De la respuesta de la Administración autonómica se desprendía el compromiso de aprobar una norma que regule la materia en breve plazo, por lo que también se suspendieron las actuaciones.

9.3.6 Centros residenciales para personas con discapacidad

En febrero de 2017 se visitó el Centro de Atención de Personas con Discapacidad Física (CAMF) de Leganés (Madrid), en la que se verificó el estado de las obras, se consultaron los expedientes y se examinaron las previsiones de cobertura de la plantilla. A partir de dicha información se formularon tres **Recomendaciones** al **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO),** sobre la cobertura de la plaza de médico en turno de tarde, el incremento de las duchas semanales a los usuarios, que eran solo dos por semana por falta de personal, y la retirada de la referencia a «minusválidos» que figuraba en el exterior del centro. Todas ellas fueron aceptadas. De otra parte, se realizaron actuaciones con la **Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Hacienda y Función Pública,** sobre la perspectiva de cobertura de las plazas vacantes. Dicha dirección general afirma que los puestos para los CAMF están considerados como sectores prioritarios y que de hecho se previeron 37 plazas en 2016. A falta de cobertura definitiva, se han autorizado coberturas temporales. Al cierre de este informe no se había confirmado la cobertura definitiva de dichas plazas (16016860 y 17003614).

Las relaciones entre los familiares de los residentes y el personal de los centros pueden dar lugar a conflictos, si bien el eventual mal comportamiento de los familiares no puede suponer un perjuicio para el interesado que tiene el derecho subjetivo a recibir las

prestaciones que como persona en situación de dependencia le corresponden. Tras examinar la situación de un usuario del Centro de Atención de Personas con Discapacidad Física de Pozoblanco (Córdoba) se aprecia la existencia de un conflicto abierto entre los familiares y el centro, en el marco del cual se advirtió de la posibilidad de iniciar un expediente de baja del residente por cuestiones que no le son imputables y sin amparo legal alguno. Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO),** para que cesaran estas formas de coerción indirecta, al tiempo que solicitaba información adicional sobre la situación entre los familiares y el centro. La respuesta a la **Recomendación** es afirmativa y el informe parece registrar una mejora de la relación entre la familia y el centro (16009343).

9.3.7 Personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente y sujetas a tutela

Tras la visita de 2016 al Centro Terapéutico Balcó de la Safor (Valencia), se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** para profundizar en la situación de la **Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada.** Los residentes manifestaban desconocer a sus técnicos de referencia y no saber nada sobre cómo se gestionan sus bienes y derechos. A la luz de la respuesta, que aludía a la existencia de 32 técnicos para 2.920 personas tuteladas, se formuló una **Recomendación** a la consejería para que impartiera las instrucciones necesarias para incrementar los medios personales en las Unidades Técnicas de Tutelas de las Direcciones Territoriales.

La consejería ha informado sobre la reestructuración del Instituto Valenciano de Acción Social, que pasa a llamarse Instituto Valenciano de Atención Social y Sanitaria, y sobre la modificación de su reglamento, para que se haga cargo de la función tutelar. Asimismo, ha comunicado la puesta en marcha de un plan de mejora global, que va a afectar a las unidades técnicas de tutela, las cuales van a incrementar su plantilla de forma temporal. El Defensor del Pueblo ha solicitado información sobre la aprobación del citado reglamento, el plan de mejora global, la duración de los nuevos contratos y la justificación de su carácter temporal, así como sobre la previsión de incrementar los medios personales de las unidades técnicas con carácter permanente, teniendo en cuenta la manifiesta insuficiencia de los mismos para garantizar los derechos de las personas tuteladas (17004278).

9.4 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES

9.4.1 Atención en centros residenciales

Insuficiencia de plazas. Transparencia en la adjudicación. Información suficiente en los traslados de residencia

Con la aprobación de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, se reconoce como derecho subjetivo el acceso al recurso que determine el Programa Individual de Atención (PIA) que se apruebe en cada caso. Sin embargo, como se señala más adelante, es frecuente la permanencia prolongada en lista de espera hasta que se produce la asignación efectiva de una plaza en residencia.

En respuesta a la **Recomendación** formulada por esta institución en 2014, sobre la adopción de medidas para dotar de **mayor transparencia el sistema de adjudicación de plazas en la Comunidad de Madrid**, se informa de que actualmente se está desarrollando la plataforma para la consulta por vía telemática por parte de los interesados del lugar que ocupa en la lista de acceso al servicio de atención residencial, en función del grado que tiene reconocido, su capacidad económica y la fecha de inclusión en la lista de acceso, así como del tipo de financiación de la plaza que le corresponde y de su tipología (mujer, hombre, conjunta). Además, con el propósito de mejorar el sistema de adjudicación de plaza y facilitar la elección de los usuarios, así como el acercamiento de sus familiares, se han incorporado cambios en el procedimiento de adjudicación telefónica de las plazas (13009413 y 13018667).

En mayo de 2017, al detectar que un número indeterminado de residencias que mantenían convenio con la Comunidad de Madrid iban a dejar de prestar servicio de atención residencial a personas mayores y dependientes a partir de julio de dicho año, el Defensor del Pueblo solicitó información a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia.** El objeto de la actuación era conocer las causas de esta decisión, sus efectos sobre los propios residentes y sobre las listas de espera, así como el impacto sobre el número de plazas a disposición de la consejería.

En el informe se expone la necesidad de traslado de algunos usuarios al no haber presentado las empresas titulares de los centros ofertas al Acuerdo Marco de 2017. La información a los usuarios afectados fue facilitada por la dirección de cada centro y la Dirección General de Atención a la Dependencia y al Mayor facilitó información telefónica únicamente a aquellos que lo solicitaron. A criterio del Defensor del Pueblo, dado que es la consejería la que asigna las plazas a los usuarios afectados y la que establece el régimen de financiación, como consecuencia del Programa Individual de Atención (PIA) de cada uno de ellos, no parece razonable que se limite a facilitar información a través del 012 a aquellos ciudadanos que lo soliciten. La importancia del asunto habría

requerido la apertura de un período de información y de actuaciones previas con cada interesado, por lo que se formuló una **Recomendación** sobre dicho asunto.

Por otro lado, se constató que, como consecuencia, se ha producido una disminución de las plazas ofertadas, en una situación previamente verificada de insuficiencia de plazas para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, al ser la lista de espera para la asignación de plaza residencial de 6.839 personas en situación de dependencia, con dicha prestación reconocida como la más adecuada para atender su situación personal a fecha de julio de 2017. Por ello se consideró necesario dirigir una **Recomendación** para que se estudien posibles alternativas que permitan ofrecer un mayor número de plazas de atención residencial a personas mayores en la Comunidad de Madrid (17008188 y relacionadas).

Régimen de vida. Denuncias de trato inadecuado. Funcionamiento de Residencias.

Durante el año a que se refiere este informe se han realizado diversas actuaciones motivadas por reclamaciones de usuarios y/o trabajadores de distintas residencias públicas y privadas de la **Comunidad de Madrid**: Residencia de Mayores de Alcorcón, (16013801) Residencia Reina Sofía en Las Rozas (16008843), Residencia Arganda del Rey (16014306 y 17011553), Residencia Adolfo Suárez (16005250), Residencia Manoteras (16013014), Residencia y Centro de Día para personas mayores de San Sebastián de los Reyes (Moscatelares) (16012435), Residencia Solyvida de Parla (16006832), Residencia de Colmenar Viejo (17002644), Residencia Mirasierra, en la ciudad de Madrid (17023350 y 17021790), Residencia de Mayores de Parla (17010250), Residencia Los Frailes (17021794), Residencia Orpea Meco (17013182) y Real Villa Navalcarnero (17003425). En todas ellas, se ponía de manifiesto, entre otras cuestiones, la pérdida de calidad en la atención a los mayores se hacía mención a la escasez de personal y medios para ofrecer una atención adecuada a mayores con un grado de dependencia cada día más elevado. Las actuaciones se centraron en comprobar las inspecciones que la Administración realiza de estos centros; el régimen y documentación de ingreso; las plantillas y formación del personal; el régimen y control de las sujeciones; la incidencia de caídas; la comida, el aseo de los usuarios y limpieza de las instalaciones; así como las actividades de terapia ocupacional, fisioterapia, y otras acciones de estimulación, entretenimiento y el mantenimiento de las instalaciones en general.

Se comprobó que las actas de inspección son completas y detalladas y se realizan periódicamente, así como cuando se detectan conflictos o incidencias significativas, la Comunidad de Madrid dispone de protocolos para procurar la uniformidad de actuación. En la Orden 1129/2017 de 3 de julio, del Consejero de

Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueba el Plan de Calidad e Inspección de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid para el período 2017-2018, destaca el control sobre el uso de sujeciones: debe existir prescripción médica reflejando el motivo, el tipo de sujeción, las situaciones en las que debe de utilizarse, su duración y periodicidad de la reevaluación de la medida adoptada, que no podrá ser superior a un mes. El objetivo prioritario es alcanzar un uso racional de las sujeciones en centros de cuidados de larga duración y reducirlos al mínimo.

Los incumplimientos en algunos aspectos, como la preparación y administración de medicación, registros de peso, glucemia, oxígeno y de ejecución de tareas y atención prestada a los usuarios en una residencia concertada, motivaron que la **Comunidad de Madrid** exigiera a la empresa prestadora del servicio la subsanación de los incumplimientos detectados e impusiera penalizaciones por incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas (17003425).

Al constatar la falta de diligencia en el seguimiento médico de una residente, que permaneció una semana sin atención hospitalaria, a pesar de tener roto el fémur derecho, se dirigieron a la **Consejería de Política Social y Familia de la Comunidad de Madrid** dos **Recomendaciones** para que se corrigiera la situación, se previniera que no ocurriera en el futuro y se dictaran instrucciones para garantizar la calidad del servicio en lo referente a los criterios de traslado hospitalario y acompañamiento de residentes por situaciones de urgencia o por deterioro del paciente por agudización de las patologías de base. La Consejería aceptó las **Recomendaciones** (16012889).

Se han detectado, por otra parte, problemas comunes o generalizados en las residencias tales como la insuficiencia de personal. Las plantillas efectivas de atención directa cumplen con las ratios contempladas en la Resolución de 2 de diciembre de 2008, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. No obstante la presencia de una enfermera (DUE) y entre seis y siete auxiliares de enfermería para atender a 204 usuarios dependientes, como ocurre en algunos casos, parece claramente insuficiente teniendo en consideración las funciones que tienen encomendadas. Por ello, se solicitó a la Comunidad de Madrid la adopción de medidas a corto y medio plazo para mejorar la atención de los usuarios.

La consejería en su respuesta deja constancia de que ha aprobado un ambicioso Plan Estratégico de la Agencia Madrileña de Atención Social (AMAS) 2016-2021 y la Estrategia de Atención a las Personas Mayores de la Comunidad de Madrid 2017-2021. El plan profundiza en ofrecer una atención integral a las personas que presentan necesidades de asistencia sanitaria y social de forma simultánea, al impulsar la coordinación y colaboración entre los servicios sanitarios y sociales. Por su parte, el Plan de Residencias 2017-2020 de la AMAS contempla actuaciones concretas de mejoras de

personal, con una previsión de incremento de las plantillas de residencias en más de 1.000 trabajadores durante los próximos cuatro años, repartidos en diversas áreas de actividad, principalmente en el área asistencial, donde se prevé un incremento superior al 25 % en la plantilla de enfermeros y del 15 % en el cuerpo de auxiliares de enfermería, junto a otro importante incremento en fisioterapeutas y terapeutas ocupacionales, entre otros (17002644).

De otra parte, la consejería afirma que pondrá en marcha una serie de medidas extensivas a todas las residencias del AMAS. Entre ellas la revisión de algunos protocolos como el de ausencia no justificada y de rondas nocturnas; la mejora del sistema interno de comunicación entre los empleados; la sistematización de la formación obligatoria del personal por categorías y el registro de asistencia a las acciones formativas; la mejora de las medidas de localización de los usuarios a través de cámaras; la incorporación en las residencias de mayores de un servicio de apoyo psicológico a los familiares.

Las actuaciones continúan respecto de las residencias en las que se tiene conocimiento de algún trato inadecuado o incidentes significativos. Además, teniendo en consideración el progresivo envejecimiento de la población y que los servicios de atención residencial son un elemento fundamental de la protección de las personas mayores, el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio con todas las comunidades autónomas al objeto de conocer las características y dotación de dichos recursos y detectar las dificultades existentes para que estos ciudadanos accedan a servicios adecuados a sus necesidades (17024282 y siguientes).

Falta de inspecciones periódicas

Ante la dificultad de objetivar los hechos a los que se hace referencia en las quejas sobre atención en los centros residenciales, la intervención de esta institución se dirige en primer lugar a verificar si la actuación de los órganos de inspección, órganos técnicos formalmente constituidos para el análisis de actuaciones o comportamientos denunciados por los ciudadanos, realizan su función con eficacia y respeto a la legalidad. Los planes de inspección y la gestión de las reclamaciones deben recibir una atención especial.

La **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias,** en respuesta a lo solicitado el pasado año, dio traslado del encuadre normativo del Plan de Inspección, sus objetivos, líneas de actuación y acciones concretas, así como de los criterios para su ejecución y seguimiento. Asimismo, informó de la existencia de protocolos para la actuación de los inspectores de ámbito interno y de un modelo de acta

que se cubre en cada inspección por triplicado, de la que se entrega copia al interesado (16014355).

En la **Comunidad Autónoma de Extremadura**, se detectó la escasa actividad inspectora al informar el Consejero de Sanidad y Políticas Sociales de que la Residencia de mayores Alcalde Antonio Zapata, de Los Santos de Maimona (Badajoz), no había sido objeto de inspección en los últimos tres años. Se visita el 7 % de las residencias públicas y privadas al año y se deja constancia de la escasa dotación de la Sección de inspección y control de calidad que tiene, además, encomendadas las autorizaciones y acreditaciones de centros (16007452).

Gestión de reclamaciones

Las hojas de reclamaciones se configuran como instrumento útil para dejar constancia de los términos de una controversia, así como para facilitar el control por parte de la Administración competente sobre el respeto de los derechos de los usuarios y los índices de calidad y satisfacción de los mismos. Por ello, se formularon **Recomendaciones** a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** con el fin de que mejorase las hojas de sugerencias y reclamaciones a disposición de los usuarios en los Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales con el fin de lograr más transparencia y control de calidad.

Se recomendó asimismo establecer un registro unificado al que se incorporen las sugerencias o reclamaciones formuladas por cualquier vía que garantice la integridad de su contenido. La citada consejería informó de que procedería a un cambio normativo orientado, entre otros aspectos, a incluir la normativa en materia de protección de consumidores como referencia en la sistemática de sugerencias y reclamaciones de los usuarios en los centros y servicios de acción social y servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Respecto a los procedimientos de registro y tratamiento de dichas sugerencias y reclamaciones no se dispone de un único registro si bien se garantiza la integridad de su contenido (16005851).

Ingresos involuntarios

La práctica más extendida en los centros de atención residencial, cuando ingresaba un residente con las facultades psíquicas o cognitivas afectadas y sin capacidad para consentir, era la del internamiento urgente no voluntario, previsto en el artículo 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha fijado la doctrina sobre el debido control judicial del internamiento involuntario, de acuerdo con la cual no debe aplicarse sistemáticamente el citado artículo 763 (sentencias 141/2012, de

2 de junio, 13/2016, de 1 de febrero, 34/2016, de 29 de febrero y 132/2016, de 18 de julio).

En su Sentencia 13/2016, el Tribunal Constitucional aclara que el ingreso, por razón de trastorno psíquico (por enfermedad mental o deterioro cognitivo), de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí misma, aunque esté sometida a la patria potestad o a tutela, requerirá autorización judicial, que será recabada del tribunal del lugar donde resida. La autorización judicial será previa a dicho internamiento. Para determinar que la persona no está en condiciones de tomar la decisión de ingresar voluntariamente debe contarse con una incapacitación judicial que así lo acredite o, al menos, con un informe médico del facultativo competente actualizado que lo ponga de manifiesto. Al margen de ello, no puede presumirse su falta de capacidad y no dar valor al consentimiento informado de la persona interesada.

El internamiento involuntario urgente por trastorno psíquico o cognitivo, sin autorización judicial previa, de acuerdo con la doctrina constitucional, es de carácter excepcional y han de concurrir en la persona tanto la existencia del trastorno que la incapacite para tomar la decisión de ingreso por sí misma, como la circunstancia de la urgencia o inmediata necesidad de la intervención médica para su protección.

Según la STC 141/2012, de 2 de junio, el artículo 763 LEC configura como «presupuesto objetivo de la medida (de internamiento) la existencia en la persona de un trastorno psíquico, al que viene a sumarse la circunstancia de la urgencia o necesidad inmediata de la intervención médica para su protección».

La misma sentencia establece como exigencia básica en la fase extrajudicial para la validez del internamiento urgente no voluntario, la «existencia de un informe médico que acredite el trastorno psíquico justificante del internamiento inmediato: si bien el responsable del centro médico está facultado para tomar *ab initio* la decisión de internar a la persona, es evidente que esto se condiciona al hecho de que consten acreditadas en ese momento y tras su reconocimiento, la necesidad y proporcionalidad de la medida, de la que ha de informarse al interesado hasta donde le sea comprensible, debiendo quedar plasmado por escrito el juicio médico para su posterior control por la autoridad judicial». Es decir, el informe médico ha de justificar la urgencia del ingreso, su necesidad y proporcionalidad, que no hay posibilidad de adoptar otra medida menos drástica.

El responsable del centro en el que se hubiere producido el ingreso no voluntario urgente deberá dar cuenta al tribunal competente lo antes posible y en todo caso dentro del plazo de veinticuatro horas, para que se proceda a la preceptiva ratificación de dicha medida. Ante la falta del requisito de urgencia, es imprescindible que el ingreso involuntario se autorice previamente por el juez y siempre respecto de una persona que

ha de encontrarse en ese momento en libertad. Afirma el Tribunal Constitucional que «no resulta posible hablar de “regularización” de un internamiento involuntario que se prolonga durante días, semanas o meses sin autorización del Juez, sea en un hospital, centro socio-sanitario o, en su caso, residencia geriátrica. No cabe “regularizar” lo que no es mera subsanación de formalidades administrativas, sino directa vulneración del derecho fundamental del artículo 17.1 CE».

La STC 34/2016 añade a esta doctrina que «si existen datos que desde el principio permitan sostener que el padecimiento mental que sufre la persona, por sus características y visos de larga duración o irreversibilidad, deben dar lugar a un régimen jurídico de protección más completo, declarando su discapacidad e imponiendo un tutor o curador para que complete su capacidad, con los consiguientes controles del órgano judicial en cuanto a los actos realizados por uno u otro, el internamiento podrá acordarse como medida cautelar (artículo 762.1 LEC) o como medida ejecutiva en la sentencia (artículo 760.1 LEC), en un proceso declarativo instado por los trámites del artículo 756 y ss. LEC».

En los casos de personas que debido a su evolución pierden su capacidad para consentir y ya están ingresadas sin previa autorización judicial, la STC 132/2016 determina que también se debe solicitar al juez competente el inicio de oficio del proceso judicial declarativo para la modificación de su capacidad (a través de los artículos 756 y siguientes LEC) y el mantenimiento del ingreso ya realizado, como medida cautelar tendente a la protección del presunto incapaz, por el tiempo que dure dicho proceso (artículo 762.1 LEC).

Teniendo en cuenta esta reciente doctrina constitucional, el Defensor del Pueblo se dirigió en 2017 a algunas consejerías autonómicas para conocer si se habían adaptado los protocolos de actuación en casos de ingreso de los residentes.

Así, tras la visita efectuada a la Residencia y Centro de Día para personas mayores de San Sebastián de los Reyes, Moscatelares (Madrid), y a la vista de que solo se contempla como vía para instar el internamiento involuntario el artículo 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, obviando su carácter de remedio inmediato de urgencia, se formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** para que impartiera instrucciones al objeto de atender la doctrina constitucional en los supuestos de personas que por su deterioro cognitivo o psicofísico inicial o sobrevenido precisen de la adopción de medidas de modificación judicial de la capacidad. La citada consejería informó de la aceptación de la **Recomendación** y la modificación de los procedimientos de ingreso en los que ahora ya se contemplan íntegramente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. También informó de que, con carácter general, los órganos judiciales del territorio de la Comunidad de Madrid han adaptado sus Autos a las referidas Sentencias del Tribunal Constitucional (16012435).

En 2016 se visitó la Residencia de Mayores Novo Sancti Petri, en la provincia de Cádiz. Las conclusiones del acta de visita fueron trasladas a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía,** para su toma en consideración, especialmente aquellas referidas al procedimiento de ingreso de residentes cuya capacidad está presuntamente disminuida y a la revisión de la situación legal de los residentes con diagnósticos médicos de demencia o deterioro cognitivo. Dicha consejería ha dado respuesta a las cuestiones planteadas en 2017, con cita de la reciente Ley de la Junta de Andalucía 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicio Sociales. Coincide esa Administración en que el modelo utilizado para ingreso de residentes no es claro cuando contempla la posibilidad de ser firmado por un familiar de referencia, en lugar del propio residente cuya capacidad no está legalmente afectada. También se menciona la actualización de las pautas a seguir por los centros residenciales en relación con los ya residentes cuya situación clínica hace presumir su incapacidad, conforme al criterio sentado por el Tribunal Constitucional en sus últimas sentencias.

Se recibió posteriormente información del Fiscal de Sala Delegado para la protección y defensa de los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad, dando cuenta de las diligencias acordadas por la fiscalía provincial. Como resultado de las mismas, y tras nueva visita al centro residencial, la fiscalía solicitó a la dirección que instara la autorización judicial de ingreso no voluntario con relación a veinte residentes en los que se evidenciaba un deterioro cognitivo impeditivo de que pudieran prestar libre y válido consentimiento, sin perjuicio de la valoración para que los familiares, o el ministerio fiscal, inicien posteriormente el procedimiento de incapacitación. La dirección había seguido las instrucciones del fiscal, aunque el resultado en sede judicial a las solicitudes de autorización estaba resultando diferente, en función del órgano judicial de la localidad de Chiclana de la Frontera, al que corresponde cada expediente (16009568).

El Defensor del Pueblo ha preguntado también a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias** por la adaptación de los protocolos de actuación en casos de ingreso de los residentes a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional (16014355).

En este ámbito debe, por último, mencionarse una actuación ante el **Ayuntamiento de Madrid,** que resolvió en 2016 adjudicar una plaza en la Residencia Municipal Margarita Retuerto, para personas con alzheimer u otras enfermedades parecidas, a una ciudadana aquejada, pero que conservaba su plena capacidad de obrar en el ámbito personal y de la salud, ya que estaba declarada en estado civil de incapacitación parcial, limitada al ámbito económico, mediante sentencia judicial. La interesada, plenamente capaz a dichos efectos, y su tutora en el ámbito económico,

estaban de acuerdo con el ingreso en dicho centro. La fecha de ingreso fue fijada para abril de 2016.

Sin embargo, el ayuntamiento indicó a la familia la conveniencia de la obtención de una autorización judicial para su internamiento involuntario, atendiendo a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/2016, de 1 de febrero. Se inició el procedimiento de internamiento involuntario, pero el juez acordó en diciembre de 2016 no haber lugar a conceder al tutor autorización para proceder a su internamiento, ya que la interesada tenía plena capacidad de obrar en el ámbito de la persona y la salud. A pesar de ello, tras esta decisión judicial, tampoco se procedió al ingreso de la interesada en la plaza que tenía adjudicada.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo recomendó al Ayuntamiento de Madrid que no exigiera autorización judicial para ingresar en un centro residencial a las personas con plena capacidad de obrar en el ámbito personal y de la salud, que consienten en ello, aunque padezcan un deterioro psíquico o cognitivo que las inhabilite para otras acciones y tengan por ello limitada judicialmente su capacidad de obrar en otros ámbitos. En caso de que con posterioridad al ingreso voluntario, debido al deterioro psíquico o cognitivo, se apreciara que ya no se encuentra en condiciones de decidir por sí misma su permanencia en el mismo, recomendó poner esta circunstancia en conocimiento del juez y del fiscal para el inicio de un proceso declarativo de modificación de la capacidad, instado por los trámites del artículo 756 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la adopción de la médica cautelar del ingreso involuntario como medida de protección durante el tiempo que dure dicho proceso (artículo 762.1 LEC).

De la respuesta del Ayuntamiento de Madrid se desprende que acepta las **Recomendaciones**, pero ha señalado que, debido a la naturaleza de los dos centros de atención residencial que posee, dedicados a los enfermos con alzheimer u otras enfermedades parecidas, el número de plazas y el nivel de demanda, en la práctica es casi inexistente el ingreso de personas con plena capacidad de obrar en el ámbito personal y de la salud que consienten en ello, y que si una persona mantiene en principio esa capacidad de obrar no tiene el perfil para ingresar este tipo de residencias. Ha reconocido también ese ayuntamiento que interpretó erróneamente lo dispuesto en el fallo de la sentencia de incapacitación, entendiendo que la interesada tenía limitada totalmente la capacidad de obrar y que su intención fue siempre ajustarse a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Esta institución continúa con la tramitación de la queja para aclarar cuestiones de índole jurídica referidas al procedimiento administrativo seguido (17010437).

9.4.2 Otros servicios asistenciales

La aportación de los usuarios en los centros de día del **Ayuntamiento de Madrid** se calcula de forma mensual o quincenal, no pudiendo prorratearse en ningún caso por días de asistencia, sean o no justificadas las ausencias. Esta institución trasladó a dicho ayuntamiento que el usuario debería disponer de un período mínimo de prueba para comprobar su adaptación y si es realmente el lugar al que desea asistir todos los días. Todo ello con el fin de potenciar la dignidad e independencia de la persona mayor y, en particular, de reconocer su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida, de acuerdo con los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad. Por ello, recomendó al Ayuntamiento de Madrid establecer un período mínimo de prueba o adaptación de los usuarios a los centros de día, durante el cual se pueda solicitar la baja voluntaria abonando la cuantía de los días de asistencia efectiva.

La **Recomendación** no fue aceptada por figurar dicho régimen en el Pliego de prescripciones técnicas (PPT) del contrato suscrito con la entidad que presta el servicio, y no encontrar causa de modificación del contrato que pueda invocarse para permitir dicha excepción (17004670).

La falta de respuesta a una solicitud de cambio de la persona que asume el **Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)** de una anciana de edad avanzada, que prefiere que sea una mujer, motivó la formulación de un **Recordatorio del deber legal** de dar respuesta en plazo a dichas peticiones. Al mismo tiempo, esta institución formuló al **Ayuntamiento de Madrid** una serie de consideraciones sobre la necesidad de atender la opinión de la interesada respecto al sexo de la persona que debe prestarle una atención íntima e inmediata, sobre todo cuando se trata de una persona de edad avanzada y gravemente dependiente (16001370).

9.4.3 Ocio de mayores

El **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** ofrece un abanico de actividades para que las personas mayores puedan seguir activas y disfrutar de su ocio y de su tiempo libre, y también para que puedan mejorar su calidad de vida.

La articulación de los viajes ligados a los diferentes programas de turismo y de termalismo genera en ocasiones quejas ante el Defensor del Pueblo en cuanto a la adjudicación de las plazas a los solicitantes, o bien por modificaciones en los servicios contratados.

Por ello, esta institución solicitó en 2017 información sobre los criterios que sigue el IMSERSO a la hora de la adjudicación de plazas, así como respecto de las modificaciones realizadas en la contratación de los viajes ofertados.

El IMSERSO ha explicado que todos los solicitantes deben cumplir los requisitos y que a todos se les aplican los mismos criterios de baremación. Aquellos que reúnen los requisitos son acreditados para poder reservar viajes dentro del programa, con la única diferencia de que los de mayor edad y menor pensión pueden ir a reservar viaje en el primer día de comercialización de las plazas. A partir del tercer día de iniciada la venta de las plazas, cualquier persona acreditada puede adquirir hasta cinco viajes, y puede comprar cualquier destino dentro de los que se encuentren disponibles. Por tanto, no se excluye a ninguna persona que tenga derecho, simplemente se realiza la comercialización de las plazas de forma escalonada siendo frecuente que queden plazas al final de la temporada sin cubrir (1745729).

Con relación al Programa de Turismo y Termalismo Social para personas con discapacidad, el Defensor del Pueblo planteó la conveniencia de incluir la posibilidad de participación de acompañantes para personas con discapacidad, ya que hasta el año 2016 solo estaba contemplada para aquellos beneficiarios que necesitaran asistencia para realizar las actividades de la vida diaria. El IMSERSO ha aceptado el criterio de esta institución y ha modificado la convocatoria para 2017, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 139, de 12 de junio de 2017 (16011482).

9.5 PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

A finales de 2014 se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Empleo** para conocer si se estaba realizando el anunciado «mapa» de las ayudas sociales, con el fin cubrir de mejor forma la vulnerabilidad de las personas sin recursos ni prestaciones. La secretaría de Estado contestó en 2015 que dicho mapa se contenía en el Acuerdo de negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo y que se estaba elaborando, aunque no se disponía de previsión sobre su conclusión. Por ello, esta institución procedió a la suspensión del expediente.

Retomado de nuevo el asunto, la Secretaría de Estado de Empleo informó, en junio de 2017, de su colaboración en el proyecto de elaboración de un mapa de prestaciones sociales, pilotado por el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** y financiado por la Comisión Europea (Progress). El proyecto ha sido dirigido por la **Dirección General de Protección a la Familia y la Infancia** del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**. Han colaborado en el proyecto el Servicio Público de Empleo Estatal, junto con otras entidades gestoras de la Seguridad Social y las comunidades autónomas.

Los objetivos específicos del proyecto son obtener una información actualizada y comparada sobre las distintas prestaciones de ingresos mínimos que existen actualmente en España y definir los elementos y criterios clave que deberían ser

contemplados en la revisión de los sistemas mínimos en España y las consecuencias de su aplicación para las distintas instituciones. Informa esa secretaría de estado que los resultados de las primeras fases del proyecto se han recogido en un informe ejecutivo de «Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad».

Se iba a iniciar la fase de elaboración de las recomendaciones finales entre las que el citado informe ejecutivo avanza algunas. Cabe destacar entre ellas, y respecto a las prestaciones de garantía de ingresos en general, la simplificación y homogenización de los procedimientos administrativos y los requisitos de acceso a la diversidad de prestaciones existentes; la necesidad de una mayor articulación del conjunto de actuaciones para evitar desigualdades entre los grupos; el establecimiento de normativas menos excluyentes para orientar las prestaciones, no tanto vinculadas a factores socio demográficos (edad, responsabilidades familiares...), como a criterios de necesidad económica y de inserción social; la reducción de las lagunas del sistema, tanto las producidas por desconocimiento, como por la propia normativa; las cuantías más altas y una asignación presupuestaria mayor, de forma que se produzca una mejora sustancial de los niveles de adecuación del sistema de garantía de ingresos, actualmente muy bajos en el contexto comparado; así como el refuerzo de las prestaciones dirigidas a los hogares con menores de edad.

El Defensor del Pueblo considera que este análisis es sin duda un elemento imprescindible para avanzar en la mejora de la protección social en España y ha solicitado nueva información a los ministerios implicados con el fin de conocer las conclusiones y recomendaciones finalmente adoptadas y poder profundizar en su estudio.

9.5.1 Rentas mínimas

La tramitación de solicitudes y renovaciones de rentas mínimas sigue generando la presentación de numerosas quejas, si bien en número muy inferior a años anteriores, y los problemas detectados siguen siendo los mismos, fundamentalmente la demora en la resolución de solicitudes y recursos presentados, la motivación de las resoluciones y la documentación solicitada.

Al igual que ocurrió en el año 2016, las demoras en la tramitación de las solicitudes ha ido disminuyendo como consecuencia de las medidas adoptadas por las distintas comunidades autónomas. Las partidas presupuestarias han sido incrementadas y el personal se ha reforzado, no obstante, hay algunas comunidades en las que los esfuerzos no han sido suficientes.

Es el caso de la **Comunitat Valenciana**, donde se aprecian demoras tanto en la resolución de las solicitudes iniciales de renta garantizada de ciudadanía como en la de las renovaciones de la misma, lo que frustra el sentido de la prestación. La aprobación del Decreto-Ley 5/2016, de 22 de julio, ha mejorado la situación porque se ha incrementado sustancialmente la dotación presupuestaria del programa de renta garantizada de ciudadanía y se han configurado los puestos de trabajo adscritos a la tramitación de la prestación como puestos de atención directa o cobertura prioritaria susceptibles de sustitución, lo que ha permitido la actualización en la tramitación de expedientes. Sin embargo, sigue sin ser suficiente puesto que los retrasos persisten. Ello ha conllevado a la formulación de diversos **Recordatorios de deberes legales** a la **Vicepresidencia y Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana** para que resuelva de forma expresa y en plazo las solicitudes presentadas (16013202, 16014007, 17023938, entre otras).

Del mismo modo, la resolución de los recursos en ocasiones se dilata demasiado en el tiempo. En 2017, se constató que en el **Principado de Asturias** el tiempo medio de respuesta de los recursos de reposición superaba los 18 meses. Se emitió una **Recomendación** a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales** con el fin de que se aumentaran los recursos para facilitar que los expedientes de revisión del salario social básico se resolvieran en el plazo legalmente previsto. La consejería contestó que se han contratado varios programas de refuerzo de personas para intentar minorar los tiempos de tramitación. Asimismo, la consejería solicitó a la Dirección General de la Función Pública que se incrementara la plantilla estable mediante la dotación de más puestos de trabajo (16010200, 17009152, 17023012).

Por lo que respecta a la motivación de las resoluciones, en **Castilla-La Mancha** se formuló una **Recomendación** al apreciar que la motivación para una denegación era demasiado formal y escasamente razonada. En coherencia con la **Recomendación**, se formuló una **Sugerencia** para que se retrotrajeran las actuaciones en el caso concreto y se emitiera una resolución con un razonamiento más individualizado. La Administración rechazó la **Sugerencia** con el argumento de que el interesado tenía a su disposición la posibilidad de plantear un recurso administrativo. La **Recomendación** fue parcialmente aceptada, y la comunidad autónoma informó sobre los criterios puestos en marcha para mejorar la comunicación con los interesados en el proceso de determinación del cumplimiento de los requisitos por parte de los técnicos de base de servicios sociales (16009664).

En cuanto a la documentación que debe aportarse para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para tener derecho a la prestación, de las quejas recibidas se desprende que, en ocasiones, los ciudadanos reciben requerimientos de documentación que ya ha sido aportada con carácter previo, lo que dilata innecesariamente la resolución

de las solicitudes, en situaciones de carencia de recursos que pueden resultar muy difíciles para quienes las padecen (17011313).

Igualmente, se da el caso de solicitudes de rentas mínimas en cuya tramitación se exige acreditar determinadas circunstancias sin especificar la forma de hacerlo, lo que imposibilita el acceso a la prestación. Esta situación podría ser fácilmente evitable si la redacción de los requerimientos fuera más clara y accesible para sus destinatarios, indicando los distintos documentos que pueden ser presentados (17012701).

Otro de los problemas detectados en el año 2017 sobre las rentas mínimas es el derivado de la dificultad de empadronamiento de las personas sin hogar. El hecho de que no tengan un domicilio para la práctica de notificaciones puede poner en riesgo su derecho a las prestaciones. Se ha planteado la posibilidad de que se permita el empadronamiento en centros de acogida, aunque no se resida en ellos, teniendo en cuenta que los servicios sociales deben facilitar el empadronamiento a las personas que no tienen un hogar fijo, de tal forma que puedan recibir notificaciones y cumplir el requisito de estar empadronado para solicitar las ayudas correspondientes (17010313).

Durante el 2017 se continuó el seguimiento de los **Recordatorios de deberes legales** formulados a la **Consejería de Política Social de Galicia** y a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia,** sobre los procesos de tramitación de los decretos de desarrollo de las leyes que regulan, respectivamente, la renta de inclusión social de Galicia y la renta de inserción de la Región de Murcia. Mientras que en Murcia el 2 de junio de 2017 se publicó el Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de renta básica de inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en Galicia sigue sin aprobarse (13012028, 14006967).

De **Canarias** se solicitó información sobre la necesaria modificación del Reglamento de 2007 de desarrollo de la anterior Ley sobre la prestación canaria de inserción, también de 2007, que fue modificada en 2015. En mayo de 2017 se aprobó el Decreto 135/2017, por el que se modifica el reglamento de la Ley de prestación canaria de inserción, ampliando el perfil de personas que pueden solicitar estas ayudas a todas aquellas personas que se encuentren en situaciones de extrema necesidad, como ser personas sin hogar; víctimas de violencia intrafamiliar o violencia de género; personas en procesos de desahucio; personas que cuenten con medidas de protección de las administraciones públicas, y personas que no puedan acceder con carácter temporal a rentas o ingresos que permitan la subsistencia de la economía familiar (16001016).

9.5.2 Ayudas sociales de emergencia. Centros de acogida de personas sin hogar

Se ha solicitado información a distintos ayuntamientos sobre el funcionamiento de centros de acogida de personas sin hogar, el número de plazas y el estado de conservación de los inmuebles. Destaca el caso del centro de acogida municipal de Ibiza y el centro abierto La Rosa en Madrid, la Administración ha informado de las actuaciones realizadas y los proyectos existentes (17016831 y 17021202).

Con motivo de la tramitación de la solicitud de una ayuda de emergencia, en la que no se hacía mención a la normativa que regulaba la prestación, ni a los baremos que se utilizaban para valorar la situación de los solicitantes, dejando la concesión a criterio de los trabajadores sociales, sin informar tampoco de si existía la posibilidad de recurrir, se solicitó al **Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)** que valorara la posibilidad de que las resoluciones denegatorias estuvieran suficientemente motivadas para no crear indefensión al ciudadano.

El ayuntamiento ha procedido a modificar las notificaciones de denegación para que contengan información suficiente sobre la normativa que regula la prestación, los baremos y la posibilidad de recurrir (1700586).

9.5.3 Temporeros

Desde el año 2014 se están realizando actuaciones de oficio con los **ayuntamientos** onubenses de **Lepe**, **Lucena del Puerto**, **Moguer** y **Palos de la Frontera**, así como con la **Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía**, respecto de los asentamientos de infraviviendas ocupados por personas extranjeras que intentan trabajar en las labores de la agricultura intensiva bajo plástico. Las **Recomendaciones** formuladas, de las que se dio traslado en el informe anual del año 2016, han sido aceptadas por todas las administraciones, sin embargo en las contestaciones recibidas no se facilita, en general, información sobre cómo van a materializarse.

La **Subdelegación del Gobierno en Huelva** ha dado traslado de las actuaciones realizadas o previstas para paliar la situación de personas en los asentamientos y colaborar con los ayuntamientos afectados y la Junta de Andalucía en su erradicación. Por su parte, la **Diputación Provincial de Huelva** ha facilitado información sobre la intervención desarrollada en estos municipios, que es específica para la población inmigrante y complementaria del resto de servicios y programas que están dirigidos a toda la población. Considera que el conjunto de problemas de los asentamientos requiere de una estrategia coordinada y consensuada entre todas las instituciones públicas y sociales con responsabilidad en esta materia.

Se ha considerado procedente pedir a todas las administraciones concernidas información adicional sobré como van a materializarse las **Recomendaciones**, por lo que se continúan las actuaciones iniciadas (14022565).

9.5.4 Programas de garantía alimentaria

Desde el año 2013, a raíz del impacto de la grave crisis económica, el Defensor del Pueblo realiza actuaciones de oficio con comunidades autónomas, ciudades autónomas y diversos municipios con el fin de comprobar las medidas adoptadas para paliar los impactos de la pobreza en la nutrición de los menores que viven en hogares con privaciones materiales. El objetivo ha sido poner de manifiesto la necesidad de mantener políticas de detección precoz, mediante la colaboración con las autoridades educativas, sanitarias y de servicios sociales, así como establecer ayudas finalistas o actuaciones específicas para estos supuestos, con independencia de las prestaciones ya establecidas para hacer frente a las situaciones de necesidad.

El Defensor del Pueblo dirigió varias **Recomendaciones** a las autoridades estatales, a las comunidades autónomas y a los 62 municipios con una población superior a 100.000 habitantes, para que arbitraran medios extraordinarios para atajar el problema. Estas actuaciones respondían a la apreciación de que los sistemas de rentas mínimas y otros mecanismos de protección asistencial resultan poco ágiles respecto a carencias en alimentación de los niños por falta de recursos económicos. El Defensor del Pueblo pretendía una intervención directa y finalista que lograra revertir la situación de infranutrición.

Como primera medida se recomendó la apertura de los comedores escolares en período estival, que se completó después con otras referidas al establecimiento de planes de garantía alimentaria que cubrieran especialmente todos los períodos no lectivos.

Si bien no todas las administraciones a las que se dirigió la institución disponen la apertura de comedores escolares en verano y otros períodos no lectivos, sí que es generalizada la existencia de programas o planes para atender los casos de riesgo, aunque no siempre con ese enfoque finalista y centrado en los niños.

En 2017 se consideró adecuado dirigirse a municipios con población superior a los 50.000 habitantes que, por su tamaño y circunstancias socioeconómicas, podían contar con grupos de menores en riesgo severo de exclusión. Para ello, se seleccionaron municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes, que cumplieran alguno de los siguientes criterios: a) pertenencia a una comunidad autónoma con alguno de los indicadores AROPE (riesgo de pobreza, carencia material severa o personas viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo) superior a la media nacional y con una renta

media *per* cápita inferior a la media nacional; b) municipios que tuvieran una renta media *per* cápita inferior a la media de su comunidad autónoma.

La institución formuló a estos municipios dos **Recomendaciones:** establecer un sistema de alerta, mediante la colaboración con los centros escolares y sanitarios, para la detección de situaciones de menores con insuficiencias alimentarias; y reforzar el sistema de garantía alimentaria para estos menores que contemple especialmente actuaciones en períodos no lectivos.

El principal objetivo de esta institución, como ya se ha dicho, al formular estas **Recomendaciones,** es incidir en que la atención a los menores en riesgo requiere una intervención centrada en los propios menores de una manera directa y finalista. Para ello, se considera adecuado reforzar los procedimientos de alerta ante estas situaciones, lo que exige una mejora de la coordinación entre las distintas áreas de servicios sociales, educación y sanidad.

En las respuestas recibidas se aprecia que los ayuntamientos concernidos han ido adquiriendo progresivamente conciencia de la relevancia de este tema y que en todos los municipios consultados se han adoptado medidas para garantizar la alimentación de los menores.

Por lo que respecta al sistema de alerta y detección precoz, muchos municipios tienen convenios de colaboración con distintos organismos para poder detectar este tipo de situaciones. Sin embargo, algunos municipios no se han pronunciado al respecto, por lo que se han continuado las actuaciones iniciadas (17010970 y otras).

9.6 SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

9.6.1 Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Durante 2017 ha continuado el seguimiento de varias actuaciones con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, iniciadas en ejercicios anteriores, que tienen incidencia general y que en algunos casos se suspendieron a la espera de su debate en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

No se registraron avances sobre la **Recomendación,** formulada a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** en 2015, para que se promueva ante el Consejo Territorial la implantación de medidas para dar continuidad en la protección de las personas en situación de dependencia beneficiarias de prestaciones, que alternan

temporalmente su residencia en dos o más comunidades autónomas por razones familiares (12012570).

Se suspendió la actuación de nuevo para que determinadas materias referidas a la aplicación de la Ley de Dependencia se tutelen por la jurisdicción social, en lugar de por la contenciosa-administrativa, en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, ya que el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** señaló que la cuestión se estaba tramitando en las Cortes Generales, en virtud de las proposiciones de ley sobre atribución competencial a la jurisdicción social en materia de atención a las personas en situación de dependencia, presentadas por los grupos parlamentarios. La última fue presentada por un grupo parlamentario (122/000080), el 06 de marzo de 2017, y a finales del ejercicio aún se encontraba pendiente de su toma en consideración del pleno del Congreso. El Consejo Territorial informó favorablemente la Proposición de ley que reclama el cambio de jurisdicción. Lo mismo hizo el Ministerio de Justicia (12012570 y 15002012).

Respecto a la modificación de la obligatoriedad de las revisiones periódicas a los menores al inicio de cada período diferenciado de la tabla de aplicación cronológica, en los supuestos en que las enfermedades o dolencias que padecen permitan prever una evolución negativa, o la permanencia en la misma situación de dependencia a largo plazo, así como la conveniencia de extender la aplicación de la Escala de Valoración Especifica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años, el **IMSERSO** informó de que la Comisión Técnica de Coordinación y Seguimiento del Baremo de la Dependencia entendía que los Equipo de valoración podían adaptar el plazo. También señaló que se estaba examinando por un grupo de trabajo la posibilidad de extender el sistema de valoración de la EVE hasta los seis años. Este grupo de trabajo debe emitir un informe preliminar para su análisis por las comunidades autónomas y debate de la comisión delegada. En caso de aprobación, se elevaría al Pleno del Consejo Territorial, que no ha abordado este asunto en 2017 (15013466).

Sobre la posibilidad de autorizar una prestación de cuidados no profesionales en el entorno cuando el cuidador no conviva con la persona reconocida en situación de dependencia en los grados III y II, esta institución mantuvo el seguimiento de las **Recomendaciones** formuladas en 2016, que aludían a la necesaria congruencia entre el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y lo acordado por el Consejo Territorial, en su reunión del 10 de julio de 2012, que ahora divergen.

El acuerdo del Consejo Territorial, al recoger los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores, no limitaba la posibilidad de admitir, en determinados supuestos, el cuidado por personas del entorno que no conviven en el mismo domicilio que las personas valoradas en dichos grados, mientras que el Real Decreto 1051/2013 no lo permite en ningún caso. Esta restricción total tiene un efecto potencialmente adverso para personas que viven solas en entornos rurales, con insuficiencia de servicios públicos. A pesar de que el **IMSERSO** informó de que esta cuestión se había plantado a las administraciones autonómicas, este ejercicio se ha seguido sin examinar esta cuestión por el Consejo Territorial (16010459).

Por otra parte, el Reglamento del Consejo Territorial, aprobado el 16 de enero de 2013 y que no llegó a publicarse oficialmente, permanece sin adaptarse a la nueva regulación contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y, por tanto, el Consejo Territorial, tampoco en este ejercicio examinó la cuestión (15012895).

En el marco de varias actuaciones seguidas por el Defensor del Pueblo con administraciones autonómicas, con relación a la inadecuada aplicación del plazo suspensivo máximo de dos años en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de la fijación de los efectos retroactivos de la misma, especialmente en la **Región de Murcia**, **Canarias** y, hasta mediados del 2015, en la **Comunitat Valenciana**, se solicitó al IMSERSO que se pronunciara sobre el ámbito de aplicación y el alcance de lo previsto en la disposición adicional séptima y en la disposición transitoria novena del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Estas disposiciones estatales se refieren a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el acceso a las citadas prestaciones.

También se abordó la incidencia de la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, sobre la fecha a la que se deben retrotraer los efectos retroactivos de las personas reconocidas en grado II y III que presentaron su solicitud previamente a su entrada en vigor, y la posibilidad de aplazar y fraccionar las cantidades generadas en concepto de atrasos, en los supuestos en los que los mismos no se generen desde el día siguiente a la fecha de la presentación de la solicitud, conforme determina la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

De lo informado por el **IMSERSO** parece desprenderse que cabe suprimir la generación de efectos retroactivos, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 el 15 de julio de 2012, a las prestaciones que en esa fecha estuvieran ya

reconocidas pero cuya percepción no se hubiera iniciado. Según el IMSERSO, se conservan los efectos retroactivos de la prestación reconocidos en la resolución y persiste el derecho a percibir el importe de las prestaciones reconocidas en la resolución hasta el 15 de julio de 2012. Desde ese día y durante un plazo máximo de dos años, los beneficiarios no generan derecho a percibir la prestación. Finalizado dicho período se reinicia el derecho a percibirlas.

El amparo legal que tendría la aplicación del plazo de suspensión a las solicitudes que el 15 de julio de 2012 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012) no estuvieran pendientes de resolución de la situación de dependencia, pero si estuvieran pendientes de resolución (expresa o tácita) de aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) sigue en trámite con ese instituto.

Respecto a cuándo comienza el computo del plazo durante el cual el derecho de acceso a la prestación puede estar suspendido, el IMSERSO señaló que se debe comenzar a computar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la concreta prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, y que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación. Por ello, no cabe suspender el derecho de acceso a la prestación desde el día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud si es de aplicación la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

Con relación al aplazamiento y fraccionamiento del pago de los atrasos generados en concepto de efectos retroactivos, el IMSERSO coincidió con el criterio de esta institución. Señaló que solo cabe cuando se han reconocido con efectos iniciales del día siguiente a la presentación de la solicitud. Cualquier norma autonómica que permita aplazar el pago cuando los efectos se han generado desde la fecha de la resolución o, en su caso, desde el trascurso del plazo de seis meses sin resolver, tal como se establecía en una Ley de la Región de Murcia que ya fue derogada, se opone a lo previsto en la normativa estatal.

Por ello, el Defensor del Pueblo dirigió al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** la **Recomendación** de examinar las normas autonómicas para que, cuando se aprecie que restringen o limiten lo establecido en normas de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, para garantizar las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, se impulse, según corresponda, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones autonómicas con rango de ley; el planteamiento de los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas; o se

impugnen las disposiciones reglamentarias autonómicas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (15005141).

Hay que mencionar aquí que en 2017 se finalizó la actuación iniciada de oficio referida a la desestimación por extemporáneas de las solicitudes de revisión de grado presentadas por personas de avanzada edad, reconocidas en situación de dependencia, que habían solicitado la revisión de su grado, tras sufrir una operación quirúrgica u otras incidencias sanitarias graves (contusiones, fracturas, accidentes cerebrovasculares, etc.) por no haber transcurrido el tiempo necesario para que concluyera el proceso de recuperación o de rehabilitación. Examinada la cuestión por la **Comisión Estatal de Valoración del Grado de Dependencia,** concluyó que procedía, en dichos supuestos, reducir el plazo de seis meses a dos o tres meses, en función de la edad de la persona, y que, en determinados supuestos se debe aplazar la valoración, suspendiendo el plazo que tiene otorgado la Administración para resolver, sin que proceda acordar inadmitir la solicitud (16007775).

Es relevante mencionar que el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** atendió mediante el Acuerdo de 19 de octubre de 2017 del Consejo Territorial, sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada previsto en la Ley 39/2006, la **Recomendación** formulada por esta institución para dotar al servicio de teleasistencia de un contenido homogéneo en el conjunto del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) (16003717).

Por último, en el ejercicio 2017 el Defensor del Pueblo inició una actuación referida a si los españoles de origen, nacidos y residentes fuera de España, que trasladan su residencia a España, que son mayores de cinco años pero que por su edad o grado de discapacidad no han realizado actividad laboral alguna, deben esperar a cumplir el requisito de haber residido previamente en territorio español para ser reconocidos en situación de dependencia. El **IMSERSO** informó de que considera suficiente que se acredite la baja en el libro de matrícula del registro consular del país de procedencia, si consta como causa de la baja el traslado a España y el empadronamiento en el municipio español en que haya fijado su residencia. En consecuencia, esta institución inició una actuación con la **Región de Murcia**, que es la Administración que exige el certificado de emigrante retornado para admitir la solicitud del menor (17018247).

9.6.2 Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos

Como en ejercicios anteriores, la cuestión que más quejas ha suscitado es la excesiva demora en la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de dependencia en todas sus vertientes.

El incumplimiento de plazos para dictar resolución persiste, aunque se ha apreciado que alguna comunidad ha realizado un esfuerzo para disminuir el tiempo de tramitación, reforzando sus recursos, especialmente para incorporar a las personas reconocidas en situación de dependencia moderada al SAAD. En otras comunidades se alega que la falta de financiación impide la resolución de los procedimientos administrativos y se reconoce que no aprueban los programas individuales de atención (PIAS) hasta que no hay recursos disponibles, o que los aprueban, pero incorporan a los beneficiarios a las listas de espera de los correspondientes servicios y postergan el pago de las prestaciones económicas alegando falta de crédito disponible.

En diversas comunidades autónomas las dilaciones en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia en muchos supuestos exceden en años los límites normativos. Por otra parte, Andalucía, Cataluña y Madrid cuentan con un número elevado de personas ya reconocidas en situación de dependencia que están a la espera de que les sea concedida una prestación o que teniéndola reconocida no se han incorporado a la cobertura del SAAD por falta de recursos.

En 2017 se mantuvieron y reiteraron a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** los **Recordatorios de deberes legales** referidos a la obligación de resolver en tiempo y forma y a la obligación de consignar crédito suficiente en su presupuesto para atender las obligaciones con los beneficiarios del SAAD, que se han venido realizando desde ejercicios anteriores (13016703, 14003504, 16009143, 17006750 y otras). Casi concluido el ejercicio, finalmente, la Administración autonómica ha mostrado su conformidad con los **Recordatorios de deberes legales** remitidos en dicho sentido (16009143 y 17006750). Además, esa comunidad, en el ejercicio 2017, ha incorporado al SAAD un elevado número de personas reconocidas en grado I, como consecuencia de la ejecución del I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020) y del Acuerdo de 7 de marzo de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Medidas para la reducción del tiempo medio de respuesta asistencial en materia de dependencia en Andalucía, aunque algunas de ellas solo acceden mediante el servicio de teleasistencia (17001520).

En **Canarias** la demora en la tramitación de expedientes tiene una especial repercusión en el caso de que proceda el reconocimiento de una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, debido a la forma en que esta comunidad autónoma aplica el plazo suspensivo y fija los efectos retroactivos de la prestación. Se ha iniciado una actuación al comprobar que en 2017 se ha resuelto una solicitud de 2011 y que solo se reconoce el derecho a percibirla desde 2017 (17001671).

La **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** formalmente ha mostrado su conformidad con el **Recordatorio del deber legal** de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes, garantizando a las personas titulares de un derecho subjetivo como las prestaciones del SAAD, consignando o ampliando crédito suficiente, y de reconocer las prestaciones vinculadas al servicio en aquellos casos en que no existan recursos propios o concertados para ofrecer a los interesados. No obstante, parece que mantiene su criterio de demorar las aprobaciones del PIA hasta que se dispone de una plaza en el servicio aceptado por la persona interesada y de ofrecer de forma transitoria la prestación vinculada a dicho servicio en función de la existencia de crédito disponible (15012308).

En la **Comunitat Valenciana** se aminoró el ritmo de la evolución favorable constatada en ejercicios anteriores. Eran muchos los procedimientos administrativos pendientes de que se dictara resolución, por lo que en ejercicios anteriores se han remitido a la Administración varios **Recordatorios de deberes legales** de resolver las solicitudes formuladas y los recursos interpuestos de forma expresa y en los plazos previstos, que se han ido cumpliendo. En 2017, en el caso de una solicitud presentada en 2014 con reconocimiento de grado III en 2016, se estimó necesario reiterar el **Recordatorio del deber legal** de aprobar el PIA en plazo (17004224).

Respecto a las **Recomendacione**s formuladas y aceptadas por la **Comunitat Valenciana** en ejercicios anteriores, para que no se demorara la aprobación de los PIA, anta la falta de recursos públicos o concertados disponibles, en 2017 se aprobó el Decreto 62/2017, de 19 de mayo, que ha resuelto esta cuestión al prever, en estos casos, el reconocimiento de la prestación vinculada al servicio (14022293 y 16001387).

En 2015, la **Comunidad de Madrid** aprobó el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, que unificaba en una sola resolución el reconocimiento de la situación de dependencia y la aprobación del PIA. Aparentemente, logró cumplir el plazo de seis meses establecido para resolver las solicitudes. No obstante, se ha comprobado, en 2016 y 2017, que en caso de reconocimiento de prestaciones económicas se demora su pago indefinidamente, ya que esta Administración, como otras que cuentan con un número elevado de personas en situación de dependencia, no dispone de crédito suficiente para satisfacerlas y no tramita los expedientes de gasto de las prestaciones económicas reconocidas hasta que no dispone de dicho crédito, incorporando las personas beneficiarias a las listas de acceso de los servicios reconocidos.

Como en años anteriores, se siguió el asunto del pago de las cantidades aplazadas y fraccionadas, generadas por los atrasos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales reconocidos por **la Región de Murcia**, que en este ejercicio se abonaron en el plazo previsto (13004204 y otras).

9.6.3 Otras irregularidades en la tramitación de los procedimientos administrativos

Como cuestión conexa a las demoras en la tramitación y en la resolución, el Defensor del Pueblo ha planteado también a las administraciones competentes la necesidad de proporcionar mayor información a los interesados sobre el estado de tramitación de sus expedientes, así como un acceso más completo a la documentación obrante en ellos, ya que persiste la recepción de quejas sobre la opacidad en proporcionar información sobre el estado de tramitación de los expedientes, la falta de operatividad de los servicios de atención e información telefónica o la dificultad y demora en el sistema de cita previa.

En la **Comunidad de Madrid** numerosas quejas refirieron incidencias diversas: irregularidades respecto a las citas para proceder a la aplicación del baremo (17000288 y 17012715); falta de información por parte del servicio 012 o facilitación de información desactualizada (17012715 y 17025265); dictado de resolución de desistimiento por no presentar la documentación requerida, pese a haberla presentado (17004950); la no aceptación por la Administración de un escrito de desestimiento de una solicitud de modificación del PIA (17025645); las comunicaciones de cambio de domicilio a efecto de notificaciones (14023808), entre otras.

Debe destacarse también las numerosas quejas, también en la Comunidad de Madrid, en las que los ciudadanos manifestaron desconocer que su derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales reconocidas podía estar suspendido hasta un plazo máximo de 2 años, ya que en la aprobación de su PIA no se motivaba la limitación a su derecho subjetivo. Además, indicaron que no fueron adecuadamente informados de dicho extremo en el trámite de consulta para elaborar el PIA. El Defensor del Pueblo, en los múltiples supuestos en los que el citado plazo no había trascurrido y el ciudadano proporcionó los datos necesarios procedió a informarle de lo pertinente y se le indicó que si una vez transcurrido el citado plazo no había comenzado a percibirla procedería iniciar las actuaciones oportunas. Ante las quejas presentadas, se observó que en el proceso de elaboración del PIA tampoco se advirtió a los ciudadanos de la falta de recursos públicos y concertados (17003282, 17005831, 17009917, entre otras). Se ha mantenido, asimismo, el seguimiento de la **Recomendación** de incorporar a los expedientes administrativos el dictamen de la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia, que la Administración aceptó en 2016 (14016831).

9.6.4 Cómputo de plazos

Los ciudadanos se plantean la eficacia y eficiencia del procedimiento. Indicaron la dificultad de obtener cita previa en algunos distritos del Ayuntamiento de Madrid y otros ayuntamientos de la Comunidad de Madrid y la demora en la fecha que consta recibida

la solicitud en el registro del órgano autonómico competente para resolver, si se considera la fecha en la que iniciaron los trámites en los ayuntamientos. El **Ayuntamiento de Madrid** ha rechazado la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo de considerar la fecha de petición de cita como de entrada de la solicitud de modificación del PIA en el registro del ayuntamiento (16000027).

Por otra parte, debido a la disparidad de los datos aportados por la **Comunidad de Madrid** y por el **Ayuntamiento de Madrid**, respecto al plazo medio de tiempo que trascurre entre que los ciudadanos presentan las solicitudes en la entidad local y son recibidas por el órgano competente para resolver de la Comunidad de Madrid, esta institución inició de oficio una actuación, en la que también se examinó el plazo medio referido a la solicitud de la cita previa y la presentación de la solicitud en los servicios municipales. Esta actuación de oficio se encuentra en trámite y de su resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (17016192).

La Rioja ha aceptado la **Recomendación,** reiterada en 2017, de adaptar los textos normativos autonómicos al plazo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para resolver los procedimientos administrativos (15012312).

9.6.5 Fallecimientos durante la tramitación del procedimiento administrativo

En 2017 se continuó con la tramitación de las quejas en las que la persona solicitante de prestaciones había fallecido, sin que se hubiera resuelto su solicitud, respecto al posible derecho de sus herederos a percibir las cantidades devengadas y no percibidas por su causante. En la mayoría de los expedientes analizados, las administraciones competentes han archivado los expedientes sin pronunciarse sobre el derecho solicitado.

A tales efectos, el Defensor del Pueblo ha remitido el **Recordatorio del deber legal** de aplicar la normativa estatal referida a este supuesto, el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, que estipula que solo las personas que fallecieran durante los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho. De igual manera, esta institución ha insistido en la obligación que tiene la Administración de resolver sobre todas las cuestiones derivadas del procedimiento administrativo, y que no cabe proceder al archivo del expediente por causa sobrevenida, cuando a la fecha del fallecimiento ha trascurrido el plazo para resolver.

Andalucía (13016703) y **Cataluña** (15014536) han puesto reparos, mientras que la **Comunitat Valenciana** (15008299) y **Castilla-La Mancha** (16008116) han manifestado su conformidad.

9.6.6 Incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas con grado I con efectividad demorada

El 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho de acceso a las prestaciones del SAAD de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada. Por ello, se iniciaron actuaciones con todos los organismos responsables para examinar la evolución del proceso y la fecha de efectos de las prestaciones económicas reconocidas a este grado a las personas que hubieran presentado la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015 (15012296, 15012297, 15012298, entre otras).

El **Principado de Asturias**, **Castilla y León**, **La Rioja**, la **Comunidad Foral de Navarra**, las **Diputaciones Forales de Bizkaia** y **de Gipúzkoa** y las **Ciudades de Ceuta** y **de Melilla**, declararon que ya había concluido o estaban a punto de concluir la incorporación al SAAD de este colectivo.

Con relación al orden de tramitación de las solicitudes, en 2017 se comprobó que era habitual que en el proceso de incorporación al SAAD de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada se haya procedido a resolver el PIA de aquellas que estaban siendo atendidas por otros sistemas de protección social, como el de personas mayores y el de personas con discapacidad, antes que el de aquellas que no recibían atención, con independencia de la fecha de presentación de sus solicitudes, sin cumplir los requisitos previstos en las normas que regulan el procedimiento para dicho supuesto (15012308, 17001520 y otras).

Además parece que, desde el 1 de julio de 2015, personas en grado II y III continúan pendientes de que se apruebe su PIA, mientras se vienen incorporando al SAAD numerosas personas reconocidas en Grado I, atendidas con prestaciones menos costosas.

Por otra parte, se continuó examinando con todas las comunidades autónomas si en el reconocimiento de prestaciones económicas el día 1 de julio de 2015 se tiene por expirado el plazo máximo de seis meses para resolver los PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada cuando la correspondiente solicitud fue presentada antes del 1 de enero de 2015 (17001520).

En **Aragón, Cataluña**, **Illes Balears**, **Comunidad de Madrid**, **Comunitat Valenciana**, la **Comunidad Foral de Navarra**, las **Ciudades de Ceuta** y **de Melilla** se entendió que el plazo concluía en el momento que el derecho de acceso era efectivo, es decir el 1 de julo de 2015. En la **Diputación Foral de Bizkaia** no se demoró. Respecto a aquellas administraciones que consideraban que los efectos iniciales de las prestaciones económicas no se retrotraían al 1 de julio de 2015, el **Principado de Asturias**, **Castilla-La Mancha** y **Galicia** han aceptado la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo, de tener por expirado el plazo máximo de seis meses para resolver los PIA de

las personas reconocidas en situación de dependencia moderada, que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015, el día 1 de julio de 2015, mientras que **Extremadura** y **Castilla y León** la han rechazado. **Andalucía**, **Canarias**, **La Rioja**, **la Región de Murcia** y las **Diputaciones Forales de Álava** y de **Gipúzkoa** no se pronunciaron.

9.6.7 Acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa de Atención Individualizada (PIA)

La carencia de servicios públicos o concertados disponibles, cuando no se reconoce por la Administración pública con carácter transitorio otra prestación hasta que exista vacante en el servicio reconocido, implica que las personas beneficiarias queden al margen de la cobertura del SAAD. En estos casos, desde el Defensor del Pueblo se insiste en la necesidad de ofrecer de oficio el reconocimiento de una prestación vinculada al servicio hasta que exista disponibilidad del recurso previsto en el PIA.

La diferencia en la forma de acceso a la prestación vinculada al servicio, recogida en las distintas normativas autonómicas, implica que mientras que en algunas comunidades autónomas, como la **Comunidad de Madrid**, se puede solicitar inicialmente o mediante una solicitud posterior de modificación del PIA, en otras, como **Galicia**, deben trascurrir al menos tres meses desde que se ha reconocido el servicio en el PIA y no se presta. También cabe destacar que en la **Comunidad de Castilla y León** la prestación vinculada al servicio reconocida puede destinarse a sufragar cualquier servicio de los recogidos en el catálogo de la ley, mientras que lo habitual es que solo pueda destinarse al pago del servicio reconocido en el PIA.

La falta de recursos disponibles en los supuestos de reconocimiento de un servicio se incrementó en 2017 en la **Comunidad de Madrid**. A la habitual demora en el acceso a los servicios de atención residencial y de centro de día se ha sumado una importante demora en el acceso al servicio de ayuda a domicilio. Cuando se gestiona mediante una entidad privada, en función del municipio en que reside la persona beneficiaria, el crédito consignado fin en 2017 no permitió la incorporación de nuevos usuarios de manera significativa (16003541, 16015224, 17001179 y relacionadas). Preocupó a esta institución que el concurso abierto a empresas, convocado en 2017, para gestionar el citado servicio, quedara desierto. La situación en algunos municipios y mancomunidades de la región que gestionan el servicio tampoco evolucionó favorablemente. De igual manera, la demora en el acceso al servicio de teleasistencia siguió incrementándose, sin que la prórroga del convenio de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias respecto a este servicio en distintos

municipios, y la licitación convocada en 2017 fuera suficiente para atender a todos los beneficiarios con prestación reconocida (17003082, 17006855, 17020952).

La magnitud del número de personas reconocidas en Grado III en esa comunidad, que se encuentran incluidas en las listas de espera correspondientes al servicio de atención residencial, hizo casi inviable que pudieran acceder al mismo las personas reconocidas en Grado II, que tenían reconocido el servicio en su PIA. Ello implicó que se vieran obligadas a solicitar, en numerosas ocasiones, la revisión de su grado de dependencia debido a su agravamiento. En estos casos, se pierde la antigüedad respecto a la fecha de presentación de la solicitud, a efectos del orden de prelación en la lista de espera. Si la persona beneficiaria se vio obligada a ingresar en un centro residencial de titularidad privada y se reconoció posteriormente una prestación vinculada al servicio de atención residencial, esta se concedió con efectos económicos solo desde la fecha de la nueva resolución de PIA o, en su caso, desde el trascurso del plazo de seis meses desde la presentación de la última solicitud. No obstante, sin que conste causa de emergencia social, se observó la alteración del orden de prelación del Grado III sobre el Grado II en algún supuesto (17025645 y otras).

Respecto a las prestaciones económicas en la **Comunidad de Madrid,** se debe destacar el incremento de quejas que aludían a la falta de cuantificación y fijación de efectos iniciales de las prestaciones económicas y a la omisión de toda referencia a la suspensión del derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Una vez comprobada esta práctica generalizada, se iniciaron diversas actuaciones para evaluar, finalmente, si la omisión en las resoluciones de aprobación del PIA de la cuantificación de las prestaciones económicas, sus efectos iniciales y de las cuantías generadas en concepto de atrasos, ampara la imposibilidad de que las personas beneficiarias o, en su caso, sus herederos, dispongan de título suficiente para solicitar la generación de intereses por las cantidades indeterminadas reconocidas por la Administración por el trascurso de tres meses sin que se proceda a su pago. La Comunidad de Madrid puso de manifiesto que va a desestimar las solicitudes de intereses formuladas, en estos casos, ya que entiende que hasta que no se produzca una demora en el pago superior a tres meses, a computar desde la notificación del acto, posterior a la aprobación del PIA, por el cual se determina la cuantía de la prestación y las cantidades generadas en concepto de efectos retroactivos, no procede el reconocimiento de intereses (16010342, 16011638 y relacionadas).

Por lo que se refiere al contenido del PIA, inicialmente, esta institución, recomendó a la **Comunidad de Madrid** incluir en el PIA dichos datos (15002862 y relacionadas, 16001456 y 16005180) y también le planteó la necesidad de motivar la aplicación del plazo de suspensión máximo de dos años en el derecho de acceso a la

prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (16015102). Tras mostrar inicialmente su disconformidad con la **Recomendación** formulada, ante la constante reiteración del Defensor del Pueblo, la **Consejería de Políticas Sociales y de Familia de la Comunidad de Madrid** indicó que estaba estudiando dicho asunto, a fin de incorporar en la resolución del PIA dichas cuestiones. En diciembre de 2017, ante la persistencia de la Administración autonómica en la omisión, se formularon a esa consejería los **Recordatorios de deberes legales** de resolver, en tiempo y forma, los expedientes relativos a la situación de dependencia de los ciudadanos y del derecho a las prestaciones del Sistema; decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo; notificar la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado; e incluir en la notificación el texto íntegro de la resolución, con el objeto que ante la demora en el pago de las prestaciones los ciudadanos, al menos, puedan solicitar los intereses correspondientes (15013939).

Como en ejercicios anteriores, esta institución examinó la consignación inicial y las modificaciones presupuestarias de la Comunidad de Madrid, que, a pesar de los esfuerzos financieros que realizó, no alcanzó a sufragar todas las obligaciones reconocidas dado el número de personas beneficiarias en su territorio. Ante dicha situación y ante las constantes respuestas de la consejería competente, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio ante la **Presidencia de la Comunidad de Madrid** para examinar la suficiencia del presupuesto de 2017 destinado al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley. Casi concluido el ejercicio, la Administración madrileña aprobó una cuarta modificación presupuestaria para incrementar su crédito (17016410).

Mediante la aprobación del Acuerdo de 19 de octubre de 2017 del Consejo Territorial sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se resolvió la cuestión planteada con la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, respecto al reconocimiento de este servicio como única modalidad de atención (17001520).

9.6.8 Efectos retroactivos de las prestaciones económicas

La **Comunidad de Madrid**, respecto a la determinación de la fecha de efectos de la prestación económica vinculada al servicio, aplicada conforme a la normativa anteriormente vigente, ya referida en anteriores informes, no argumentó contra el criterio mantenido por el Defensor del Pueblo sobre su divergencia con lo preceptuado en la norma estatal de aplicación y se limitó a señalar que la normativa autonómica no fue declarada nula. Se trata de una cuestión que afecta a numerosos recursos

administrativos pendientes de resolución y al derecho de las comunidades hereditarias respecto a las cantidades no percibidas por los beneficiarios (11021202 y relacionadas, 14004581 y 16001230).

Esta institución suspendió la tramitación de las quejas formuladas frente a la **Comunidad de Madrid** referidas al derecho de las personas reconocidas en los grados II y III, que presentaron sus solicitudes antes del 25 de mayo de 2010, a percibir las prestaciones económicas vinculadas al servicio de atención residencial desde el día siguiente a la presentación de dicha solicitud (11021202, 14022046, entre otras).

Las actuaciones iniciadas en ejercicios previos con varias comunidades autónomas, fundamentalmente con la **Comunitat Valenciana** y con **la Región de Murcia**, respecto a alcance de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, en el caso de la aplicación de la supresión de los efectos retroactivos y el plazo de suspensión, previstos en la disposición adicional séptima y en la disposición transitoria novena del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, se han visto ralentizadas o se han suspendido a la espera de que el IMSERSO se pronunciara sobre las cuestiones planteadas en las mismas (15005141 y relacionadas y 15008299 y 16001230).

En el ejercicio 2017 se iniciaron actuaciones en la **Comunidad Autónoma de Canarias** al comprobar que en 2017, se ha resuelto una solicitud de 2011, y que solo se reconoce el derecho a percibirla desde 2017 (17001671).

9.6.9 Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno

En ocasiones, se han producido denegaciones de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales por exigir los requisitos para acceder a las mismas incorporados en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, cuando los expedientes debían haber sido resueltos antes de su entrada en vigor. En estos casos, es el órgano gestor el que paralizó la tramitación del expediente, sin causa imputable al interesado, y la prestación correspondiente se denegó al amparo de la nueva normativa. También se producía cuando la persona interesada fallecía sin que se hubiese aprobado el PIA. Esta institución siguió manteniendo ante las consejerías competentes de **Andalucía** y de la **Comunitat Valenciana** el criterio de que, concluido el plazo máximo otorgado para resolver, debió aplicarse la normativa vigente en el momento de la solicitud, realizando, si así procediese, modificaciones posteriores del PIA y reconociendo otra prestación si conforme a la normativa modificada se hubiera perdido el derecho a continuar recibiéndola (13026535 y relacionadas y 14003504, entre otras).

Se suspendió la tramitación de la **Recomendación** dirigida a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** para que modifique lo previsto en una orden autonómica, con el objeto de que los requisitos y condiciones para el acceso a dicha prestación económica se ajusten a lo previsto en el mencionado decreto estatal, incorporando el régimen transitorio que proceda. Se trata de permitir que en entornos rurales con insuficiencia de recursos se admita que la persona dependiente y el cuidador no profesional no hayan de ser familiares ni residir en el mismo domicilio. Este asunto se elevó a cuestión general al apreciarse una divergencia entre lo acordado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, el 10 de julio de 2012, y lo recogido en el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre (14003504).

En 2017 se observó un caso en el que la **Xunta de Galicia** deniega la prestación por no cumplir el cuidador no profesional las condiciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social, previstas en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, al no constar suscrito el convenio especial con la Seguridad Social, siendo la causa de no poder suscribirlo la demora en la aprobación del PIA (17002060). Inicialmente, cuando las cuotas del cuidador las pagaba el IMSERSO, era obligatorio suscribir un convenio especial con la Seguridad Social, salvo que los cuidadores no profesionales fueran ya pensionistas y otros supuestos recogidos en la norma. En el caso concreto que se cita se demoró mucho el reconocimiento de la prestación. Cuando finalmente se tramitó el PIA el convenio había pasado a ser voluntario y a costa del cuidador. Sin embargo, como el cuidador no había suscrito voluntariamente el convenio y no era pensionista, se denegó la prestación.

9.6.10 Continuidad de la acción protectora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

En sus resoluciones, la **Comunitat Valenciana** solo se pronunciaba sobre la última prestación solicitada, en el caso de que se hubiese modificado la preferencia de atención. Los cambios de preferencia, según se comprobó, obedecían la mayoría de las veces a la modificación de las circunstancias de las personas dependientes, precisamente por el largo tiempo de tramitación de los procedimientos. Entendía la consejería competente que para pronunciarse sobre las peticiones anteriores, los interesados debían solicitarlo expresamente. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que esta práctica implicaba dejar a los interesados sin la cobertura del SAAD en los períodos previos a la presentación de la solicitud de modificación del recurso para su atención. Por ello, se dirigió el **Recordatorios del deber legal** de resolver todas las cuestiones que se deriven del procedimiento administrativo en las resoluciones que le

pongan fin y la **Sugerencia** para que se reconocieran de oficio lo que procediera, que fue finalmente aceptada en 2017 (14010341).

La **Comunidad de Madrid** manifestó su disconformidad con las **Recomendaciones** remitidas con objeto de garantizar que una persona ya beneficiaria de una prestación que tenga que ingresar en un centro residencial de carácter privado no viera interrumpida la acción protectora del SAAD hasta que se dicte una nueva resolución que resuelva la solicitud de revisión de grado y la adecuación del PIA al nuevo grado o la modificación del PIA (14007625 y 14013411). Igualmente, ha manifestado su no aceptación de las **Recomendaciones** remitidas para que en el caso de falta de disponibilidad de plazas públicas y concertadas de atención residencial, reconozca transitoriamente, además de la prestación vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales u otros servicios, cuando la persona beneficiaria no disponga de recursos para sufragar un centro privado (15018690).

Como en ejercicios anteriores, se ha puesto de manifiesto la demora en tramitar los expedientes en los casos de traslados entre comunidades y ciudades autónomas. De la información facilitada por las administraciones implicadas, se desprendió que una de las causas de los retrasos proviene de la falta de operatividad del sistema implantado por el **IMSERSO**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) (17015933).

9.6.11 Incompatibilidades entre prestaciones

El régimen de compatibilidad e incompatibilidad entre las diferentes prestaciones del SAAD, así como entre estas y las prestaciones de otros ámbitos de protección social, ha sido otro de los asuntos examinados.

En Illes Balears, que con carácter general permite la compatibilidad de las prestaciones del SAAD con las de otros sistemas de protección social, a cargo de las entidades locales, el **Ayuntamiento de Benissalem** informó que estaba en trámite de modificación la ordenanza municipal que establecía tarifas superiores en el servicio de ayuda a domicilio a los beneficiarios del SAAD (15005362).

En la **Comunidad de Madrid** no existe regulación y son los ayuntamientos los que pueden determinar el régimen de compatibilidad de sus prestaciones con las prestaciones del SAAD. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia** ha mostrado su disconformidad con la **Recomendación** formulada de propiciar en todo el territorio de la Comunidad de Madrid el establecimiento de unas condiciones básicas para regular el régimen de compatibilidad e incompatibilidad entre las prestaciones del SAAD y las

prestaciones de los sistemas de protección social de ámbito municipal, de acuerdo con los principios de justicia y de igualdad, previstos en el punto 3 del artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, por lo que se ha reiterado (16006423).

9.6.12 Cuantificación de las prestaciones económicas

En 2017 los ciudadanos expusieron que con la intensidad que requiere su grado de dependencia es más gravoso para ellos el reconocimiento de la prestación económica vinculada al servicio de ayuda a domicilio que su aportación al coste del servicio público reconocido. Por ello, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con todas las comunidades y ciudades autónomas para analizar cómo influye la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, que corresponde a cada persona beneficiaria en función de su grado de dependencia, en el importe de la prestación vinculada al mismo.

Cantabria, **La Rioja**, las tres **Diputaciones Forales Vascas**, la **Comunidad Foral de Navarra** y las **Ciudades de Ceuta** y **de Melilla** pusieron de manifiesto que cuentan con recursos públicos y concertados suficientes y no reconocen la prestación económica (17002499, 17002505, 17002511, entre otras). **Andalucía** no proporcionó información alguna sobre lo requerido (17002494). **Canarias** no contestó (17002498).

Aragón, **Principado de Asturias**, **Castilla-La Mancha**, **Comunidad de Madrid** y **Comunitat Valenciana** aplican la fórmula adoptada por el Consejo Territorial en el acuerdo de 10 de julio de 2012, para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (SAAD) (17002495, 17002496, 17002500, y otras). No obstante, se apreció alguna diferencia. Así, Castilla-La Mancha garantiza un mínimo a cargo de su nivel adicional si el resultado de la fórmula es negativo, y el Principado de Asturias aplica la máxima intensidad de cada grado. **Extremadura** tiene en cuenta la intensidad que corresponde a cada grado, pero ha instaurado una fórmula propia basada en las adoptadas por el Consejo Territorial para calcular el importe de la prestación y para calcular la aportación beneficiaria en el coste del servicio (17002502). **Illes Balears** mantiene la fórmula adoptada por el Consejo Territorial en 2008 (17002504).

Cataluña, **Castilla León**, **Galicia** y **la Región de Murcia** han establecido sus propias reglas para cuantificar el importe de la prestación, considerando para ello la intensidad que corresponde a cada persona beneficiaria, salvo la Comunidad de Castilla y León que indicó que con su sistema se incrementa la cuantía de la prestación (17002497, 17002501, 17002503 y 17002507).

9.6.13 Aportación de las personas beneficiarias a la financiación del coste de los servicios

La participación de la persona beneficiaria en la financiación del SAAD presenta significativas diferencias entre territorios, e incluso dentro de la misma comunidad puede calcularse de forma distinta, dependiendo de quién sea la entidad prestadora del servicio, entre otros motivos por la forma en que se calcula la capacidad económica de la persona beneficiaria.

La Ley 39/2006, a lo largo de su articulado, entre otros en los artículos 14.7 y 33.1, establece que para determinar la capacidad económica personal se considerarán la renta y el patrimonio del solicitante. La aportación del usuario al coste de los servicios se calculara en función de su capacidad económica personal. No obstante, es frecuente que cuando son las entidades locales las que proporcionan el servicio de ayuda a domicilio, reconocido a las personas en situación de dependencia por las comunidades autónomas, la normativa de estas remita a las ordenanzas municipales para calcular la capacidad económica y la participación de la persona usuaria en su financiación. Las normas municipales suelen considerar para ello los ingresos de la unidad de convivencia y no solo los personales que es lo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

En el ejercicio 2017 el Defensor del Pueblo ha continuado la tramitación de las actuaciones iniciadas previamente sobre esta cuestión con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** y con el **Ayuntamiento de Madrid** (13011317 y 15012314). Asimismo, ha remitido a las tres **Diputaciones Forales Vascas** y a la **Comunidad Foral de Navarra** el **Recordatorio del deber legal** de aplicar lo previsto en el artículo 33.1 de la Ley 39/2006, y excluir del cómputo, que determina la capacidad económica personal de las personas beneficiarias del SAAD, los ingresos y patrimonio de los miembros de su unidad familiar que no se encuentran a su cargo, si con su inclusión se incrementa su aportación al coste de los servicios (17002511, 17002512, 17002510 y 17002508).

El Defensor del Pueblo remitió en su día un **Recordatorio del deber legal** a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, para que, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 39/2006, calculara la participación en el coste de los servicios en función de su capacidad económica en el caso de las personas que, previamente al reconocimiento de su situación de dependencia, estaban siendo atendidas, en su condición de personas mayores, en plazas adscritas al organismo autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA), y que fallecieron antes de poder ejercer el derecho de opción sobre el régimen de participación en la financiación del servicio recibido, y, por tanto, se estaba liquidando a sus herederos la estancia en los centros por el precio íntegro del mismo. La Administración autonómica, tras aprobar la Ley 4/2016, de 4 de noviembre, de suspensión de liquidaciones de las

deudas reclamadas a herederos de los usuarios fallecidos de los servicios residenciales públicos del organismo autónomo, ha publicado el Decreto 59/2017, de 9 de agosto, por el que se establece el Régimen de Participación Económica en el Coste del Servicio de Atención Residencial de las Personas Mayores, cuya dependencia hubiese sido reconocida con anterioridad al 1 de enero de 2011. La norma establece, tal como recomendó el Defensor del Pueblo, que la capacidad económica de la persona usuaria se debe considerar para calcular su aportación al coste del servicio y, por ello, no procede liquidar la estancia por la integridad del precio público (14022982 y relacionadas).

10 VIVIENDA

Consideraciones generales

La mayoría de las quejas que se reciben en materia de vivienda podrían encuadrarse en dos grandes bloques: las ayudas a la vivienda y la adjudicación de vivienda pública protegida. En ambos casos las actuaciones de esta institución van dirigidas, de una u otra forma, a que las personas más desfavorecidas sean las beneficiadas. Los ciudadanos suelen dirigirse a esta institución, cuando han perdido la confianza en las administraciones que llevan años sin resolver sus problemas en esta materia.

Las dificultades a las que tienen que hacer frente las unidades familiares con menores de edad, tras el desalojo de su vivienda, porque la Administración no les ha proporcionado una alternativa habitacional, constituyen una de las cuestiones que mayor preocupación ha suscitado en esta institución en el presente ejercicio.

También han resultado reseñables los problemas de convivencia entre adjudicatarios, permuta de viviendas, asuntos relacionados con la renta básica de emancipación de los jóvenes y las consecuencias de la venta de vivienda de protección pública a empresas privadas.

10.1 PLANES DE VIVIENDA

10.1.1 Plan Estatal

El Ministerio de Fomento ha presentado, en mayo del 2017, el borrador del Real Decreto del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que ha sido remitido a todas las comunidades autónomas y a los agentes, asociaciones y profesionales del sector, para que presenten las observaciones que consideraren oportunas. Al parecer, habrá de esperar a marzo de 2018 para que entre en vigor. Además, no se puede pasar por alto que el Ministerio de Fomento ha de suscribir los pertinentes convenios de colaboración con las comunidades autónomas y Ceuta y Melilla para la ejecución del plan.

Uno de los mayores problemas que han trasladado los ciudadanos a esta institución es el elevado precio del mercado de alquiler normalizado en España, que imposibilita acceder a gran parte de su población a una vivienda digna y adecuada. Por ello, interesa especialmente a esta institución conocer las medidas que el ministerio va a adoptar para solventar el desfase existente entre la oferta y la demanda de los inmuebles en alquiler en España.

Además, hay que hacer referencia a la actuación de oficio iniciada con el Ministerio de Fomento y varias comunidades autónomas sobre las ayudas a la rehabilitación contempladas en el Plan Estatal de vivienda 2013-2016. El retraso en la ejecución del plan ha traído como consecuencias el desfase presupuestario y el que la realidad de lo ejecutado difiera considerablemente de las previsiones, si bien no de la misma forma en cada comunidad. Las actuaciones siguen en curso (por todas, 16000964).

10.1.2 Regulación y planes autonómicos

Todas las comunidades autónomas han asumido, en sus estatutos de autonomía, la competencia en materia de vivienda. La mayoría de esas comunidades han publicado normativas en materia de vivienda para incidir en su función social, con el fin de proteger a las personas más desfavorecidas.

Destaca que, en algunas de ellas, se está incentivando una mayor implicación de los municipios, para lo cual es necesario incidir, tal y como se ha defendido por esta institución, en una mayor coordinación entre las administraciones. A modo de ejemplo, parece oportuno citar la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. La ley apuesta por un modelo avanzado de descentralización en las políticas de vivienda, tratando de incentivar que los municipios y otros entes locales participen en la mayor medida posible en estas políticas, y se impliquen lo más posible y sumen esfuerzos a la hora de hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda.

Además, en comunidades autónomas en las que se ha advertido que existen problemas por el elevado precio del alquiler ocasionado, en parte, por los alojamientos turísticos, también se ha aprobado, durante el presente ejercicio, una regulación al respecto, como el caso de las Illes Balears (Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas).

La práctica totalidad de las quejas que se reciben en esta institución, respecto a los planes autonómicos, se refieren a los problemas ocasionados por la falta de disponibilidad presupuestaria. En unos casos, la Administración no resuelve las solicitudes, por lo que se efectúan resoluciones en el sentido de que se dicte resolución expresa. En otros, se produce una demora en el pago de las ayudas concedidas hace años; los interesados no reciben información, en la mayoría de los casos, sobre los motivos que imposibilitan el cobro de la ayuda.

10.2 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Los ciudadanos se dirigen a esta institución para describir la desesperación que están viviendo sus familias. Las unidades familiares con escasos recursos económicos llevan años solicitando la adjudicación de una vivienda pública protegida, con gran riesgo de exclusión social. Esta institución considera especialmente relevante que durante el tiempo en el que los ciudadanos se encuentran inmersos en esta espera, el procedimiento de adjudicación sea transparente, proporcionando información sobre el estado de su solicitud, el número de viviendas disponibles, la puntuación que ha obtenido su expediente y la posición en la que se encuentra en la lista de espera respecto al resto de solicitantes. Este constituye un problema generalizado entre la mayor parte de las administraciones y empresas municipales de vivienda (16002112).

El suministro de información permite a los ciudadanos ejercer sus derechos y obligaciones, por lo que las administraciones han de poner todos los medios a su alcance para hacerlo efectivo. Los ayuntamientos deben suministrar información correcta y veraz sobre el procedimiento de tramitación (17016197).

Cabe destacar el particular caso existente en Castilla-La Mancha, donde la adjudicación de las viviendas vacantes se realiza según unos listados priorizados, aprobados por la Comisión Provincial de Vivienda y elaborados por el Instituto de la Mujer y la Dirección Provincial de Bienestar Social, y en defecto de adjudicatarios priorizados, por orden de antigüedad en el Registro de Demandantes de Vivienda. Por tanto, los listados priorizados constituyen un elemento esencial a la hora de adjudicar una vivienda. Sin embargo, los ciudadanos desconocen cómo se confeccionan esos listados priorizados, y tampoco reciben información sobre cuál es el criterio que se sigue para establecer el orden de prioridad (16012531).

Los principales problemas detectados en la adjudicación de viviendas son, a juicio de esta institución: (1) la escasez de viviendas públicas protegidas; (2) el proceso de adjudicación empleado, y (3) la falta de coordinación entre administraciones, autonómica y local (o empresas municipales de vivienda).

1. La falta de disponibilidad de viviendas constituye el principal problema que origina la demora a la que tienen que hacer frente los ciudadanos. La demanda de viviendas protegidas ha experimentado un gran crecimiento en los últimos años y el parque de viviendas de promoción pública existente no puede hacer frente a ella. A modo de ejemplo, en el municipio de Madrid existen 11.411 solicitudes inscritas en el Registro Permanente de Solicitantes de Vivienda para el programa de Atención Prioritaria, y se han adjudicado 240 viviendas durante el año 2017.

Cabe destacar en este sentido, por el elevado número de quejas recibidas este año, la situación existente en la Comunidad Valenciana. Esta institución ha iniciado actuaciones con la **Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana y la Entidad de Infraestructuras de la Generalitat (EIGE),** porque el procedimiento de adjudicación de viviendas puede alargarse años. Se han dirigido varias resoluciones, para implantar mejoras en la gestión eficaz de las solicitudes. Se han producido importantes avances, como el contemplado en la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, que ha establecido una serie de medidas para la ampliación del parque público de viviendas. Las actuaciones continúan en trámite pues se está a la espera de comprobar la efectividad de las medidas que ha incorporado la mencionada ley (15009787).

2. El sistema de acceso de los ciudadanos a las viviendas sometidas a un régimen de protección pública es otra de las cuestiones relevantes detectadas. Se ha observado que varios ayuntamientos, al establecer las bases para la adjudicación de viviendas protegidas en el ámbito municipal, establecen el sorteo como el sistema elegido para obtener la lista de adjudicatarios. El sorteo podría considerarse acertado para la adjudicación de viviendas protegidas de promoción privada, pero no para las viviendas de promoción pública, pues estas deben ser destinadas prioritariamente a las unidades familiares más desfavorecidas y que acrediten tener mayor necesidad de disponer de algún tipo de alojamiento. Con el sistema de sorteo puede darse la circunstancia de que un solicitante lleve años inscrito en el registro público de demandantes de vivienda y no se le adjudique una vivienda nunca. El sistema de baremación parece ser el método de valoración más objetivo atendiendo a las circunstancias económicas, familiares y a la necesidad de vivienda de cada solicitante.

En el caso concreto de Andalucía, se accede a estas viviendas a través de un registro de demandantes, que tiene ámbito municipal, y es el ayuntamiento quien regula las bases de su funcionamiento. En estos casos, se recomienda a las entidades locales modificar la Ordenanza Reguladora del Funcionamiento del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, y establecer el sistema de baremación para la adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de su municipio —al menos, las del cupo de especial necesidad o exclusión social (17007341).

3. La competencia conjunta en materia de vivienda entre entidades locales y comunidades autónomas y la falta de coordinación entre ambas genera confusión en los ciudadanos, que no saben dónde tienen que dirigirse a la hora de solventar

adecuadamente su problema habitacional. Las administraciones no comparten una base de datos única y tienen registros de solicitudes diferentes. Desconocen cuál es la demanda real de vivienda en su territorio para, en función de ello, ajustar su política de vivienda, lo cual es particularmente relevante en administraciones de cierta entidad.

Resulta oportuno destacar esto en relación con la **Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid y la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid,** que no tienen un registro público de demandantes de vivienda pública compartida. El registro de la empresa municipal tiene una actuación limitada al municipio de Madrid, no puede actuar fuera de ese ámbito local y la empresa municipal es la única competente para su gestión. En consecuencia, la comunidad autónoma desconoce cuáles son las necesidades de vivienda en este municipio, y los perfiles de los demandantes, tanto económicos como de grupos de especial protección, y en riesgo de exclusión social. Se ha sugerido valorar la posibilidad de establecer algún mecanismo de coordinación con la agencia para hacer frente a las solicitudes que no puede atender por falta de disponibilidad de viviendas, como constituir una base de datos única, que coordine y relacione los distintos registros públicos de demandantes de vivienda (17007573).

Se valoran favorablemente las medidas de coordinación entre varios municipios andaluces y la **Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía,** reguladas mediante ordenanzas municipales, en las que se establece que, con la finalidad de constituir una base de datos única, que coordine y relacione los distintos registros públicos de demandantes, el registro pondrá de modo permanente a disposición de la Administración de la Junta de Andalucía la base de datos que recoge las inscripciones realizadas. El registro utilizará la aplicación informática para la recogida y gestión de datos dispuesta por la consejería competente en materia de vivienda (17007341).

Asimismo, cabe destacar positivamente el sentido de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana que además de incidir en la competencia conjunta en materia de vivienda de las entidades locales y la Generalitat, pone todo el acento en la colaboración entre ambas administraciones y crea mecanismos para promover el uso social de la vivienda aprovechando las sinergias que existen entre ellas (15009787).

10.3 AYUDAS EN MATERIA DE VIVIENDA

Las ayudas a la vivienda constituyen el bloque de quejas más amplio que se reciben de los ciudadanos en esta materia, junto con los problemas referentes a la adjudicación de

viviendas. En general, se refieren a impagos de subvenciones reconocidas, demoras en el cobro de las mismas o falta de resolución de las solicitudes presentadas.

Se inician actuaciones con el fin de que la política social de vivienda de cada Administración favorezca a los sectores de la población más necesitados. Esta institución considera que la constante intervención administrativa para adaptar la normativa reguladora de estas políticas a la evolución de las necesidades de los ciudadanos, resolviendo los nuevos problemas que surjan, ha de constituir uno de los cimientos sobre los que debe asentarse la política social de la vivienda.

Un ejemplo de ello es el caso de una compareciente, titular de una mitad indivisa de la nuda propiedad de una vivienda, con carácter privativo por título de herencia, y la totalidad del usufructo recae sobre otra persona. La compareciente y su unidad familiar no pueden hacer frente al pago del alquiler de su vivienda, pero se le deniega la reducción del arriendo por ser titular de otro inmueble. La normativa exceptúa a los solicitantes del cumplimiento del requisito de no disponer de otros bienes inmuebles, a los divorciados y separados que, en virtud de sentencia firme de separación o divorcio, no les haya sido atribuido el uso y disfrute de la vivienda que constituía el domicilio familiar. Sin duda, la razón de ello es que prima la necesidad de vivienda (esto es, no disponer del uso y disfrute de algún tipo de alojamiento) que tengan los solicitantes. Una necesidad que, como en el caso señalado, continúa existiendo, a pesar de ser propietario de un inmueble. Podría considerarse que existe una diferencia de trato discriminatoria, que carece de justificación objetiva y razonable, hacia los ciudadanos que se encuentran en la misma situación pero que no están divorciados ni separados. Por ello, se ha recomendado a la **Agencia de Vivienda Social** que valore la posibilidad de iniciar el procedimiento correspondiente para modificar la normativa e incorporar como excepción al cumplimiento de la condición de no ser propietario de un inmueble todas aquellas situaciones en las que no se disponga del uso y disfrute del mismo, siempre y cuando dicha situación no reporte beneficios económicos (16013725).

10.4 LOS PROBLEMAS DE CONVIVIENCIA EN LAS VIVIENDAS PÚBLICAS PROTEGIDAS

Esta institución ya advirtió el año pasado del incremento significativo de quejas recibidas sobre este asunto. En el presente ejercicio, las reclamaciones y los problemas detectados han seguido en aumento, hasta el punto de haber sido necesario mantener reuniones con asociaciones de vecinos que se encuentran desesperados ante las situaciones que están padeciendo.

Los problemas más significativos que se han detectado se localizan en aquellas comunidades en las que existen un elevado número de viviendas que no han sido

transmitidas en régimen de compra venta, por lo que continúan siendo propiedad de la administraciones. La Administración modifica el régimen de uso de esas promociones y en la actualidad son destinadas a adjudicatarios en diferentes regímenes de uso temporal de alquiler, situaciones de atención prioritaria y emergencia social. Algunos moradores temporales de esas viviendas tienen comportamientos incívicos, hacen uso incorrecto de las zonas comunes, generan molestias en sus domicilios y ocasionan perjuicios económicos a la comunidad por enganches ilegales a los servicios de suministro de luz y agua.

Los afectados y promotores de esas quejas compraron en su momento la propiedad de sus viviendas, que en la actualidad están sujetas a las prohibiciones y limitaciones derivadas del Régimen de Viviendas de Protección Pública. Se sienten engañados por la Administración, que les vendió la propiedad y se encuentran en situación de inseguridad, porque no se solucionan los problemas denunciados.

Huelga decir que esta institución no puede por menos que valorar positivamente cualquier nueva vía que contemple la Administración para ofrecer una solución a las personas y unidades de convivencia más vulnerables y que se encuentran en una situación de riesgo de exclusión social. Sin embargo, los vecinos, propietarios de sus viviendas, no tienen por qué padecer en sus domicilios los problemas derivados de las conductas incívicas de esos moradores eventuales.

En general no se puede concluir que haya una actitud pasiva por parte de la Administración a la hora de adoptar medidas (servicio de vigilancia de veinticuatro horas, inspecciones periódicas, reuniones con los vecinos, mediación en los conflictos vecinales, etc.). Sin embargo, las medidas no suelen proporcionar la eficacia deseada. Si bien es cierto que no se puede pretender una solución rápida y sencilla, también lo es que la Administración debe ser capaz de reaccionar. La solución del problema pasa por adoptar medidas preventivas: la Administración ha de prever las consecuencias. Para ello, será relevante en un futuro reflexionar sobre cómo establecer un mecanismo previo de comprobación de los adjudicatarios, utilizando la información obrante en los servicios sociales de los propios ayuntamientos, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, que unidades familiares con acreditado comportamiento incívico puedan tener acceso a las comunidades en las que ya existan problemas de conflictividad y que, de esta forma, el problema se vea agravado. En cualquier caso, en ulterior ejercicio se continuará trabajando en este sentido (17004832).

10.5 CAMBIO O PERMUTA DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICAS

Los ciudadanos se quejan por la excesiva demora a la que tienen que hacer frente para que se materialice el cambio de su vivienda protegida. La mayoría de los solicitantes

fundamentan su petición en problemas severos de convivencia. Ante la tardanza en atender sus solicitudes, los problemas iniciales de los interesados derivan en situaciones urgentes: riesgo para la salud de algún miembro de la unidad familiar o menores que no pueden salir a jugar fuera de sus casas y/o acudir al colegio por miedo a represalias.

La Administración no puede escudarse en la falta de viviendas. Existen circunstancias que hacen inhabitables sus domicilios, y no se puede considerar que, a pesar de ser adjudicatarios, tengan cubiertas sus necesidades de vivienda. Parece prudente que, en estos excepcionales casos, la Administración contemple nuevas vías para ofrecer una solución. Se valoran positivamente los avances detectados, como incluir en las bases de convocatorias para la adjudicación de viviendas públicas que sean admisibles las permutas de vivienda entre adjudicatarios firmes y definitivos, siempre y cuando haya acuerdo entre ellos y lo apruebe la Administración titular de las viviendas. En estos casos, también resulta conveniente contemplar la posibilidad de adoptar medidas de coordinación entre las empresas municipales de vivienda y los servicios sociales de los ayuntamientos, con el fin de identificar las situaciones urgentes y excepcionales para poder ofrecerles una alternativa sin mayores demoras (15012260).

10.6 PROBLEMAS HABITACIONALES DE EMERGENCIA SOCIAL ANTE LOS DESAHUCIOS

Suscita preocupación en esta institución la falta de la debida aplicación en España del Dictamen de 20 de junio de 2017, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas, en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las administraciones no siempre adoptan medidas para evitar que los interesados queden sin alternativa habitacional ante sus inminentes desalojos.

Esta institución ha comprobado que, en ocasiones, la Administración ha soslayado las recomendaciones formuladas por dicho comité, en particular la contemplada en el artículo 21.c: «adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, solo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad».

En el presente ejercicio, esta institución ha hecho hincapié en evitar desalojos de viviendas a unidades familiares con escasos recursos económicos en las que existan

menores de edad, sin que se hayan adoptado medidas para proveerles de viviendas con el fin de evitar su posible exclusión social. Las ayudas proporcionadas no son suficientes para proteger el derecho a una vivienda adecuada. Se han dirigido recomendaciones en este sentido (17012557 y 15014494).

10.7 CONSECUENCIAS DE LA VENTA DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA A EMPRESAS PRIVADAS

Las actuaciones referentes a la venta de vivienda de protección pública a empresas privadas hubieron de suspenderse en 2014 al haberse instado la intervención de los tribunales de justicia (13031492 y 13008943). La actuación de la institución fue dirigida a señalar a las administraciones vendedoras las posibles irregularidades en que podrían haber incurrido en la operación de venta. Ya en aquel año, esta institución les advirtió de que el cambio de propietario tenía consecuencias de importancia para los inquilinos, pues carecían de medios de oposición frente a medidas adoptadas por el nuevo propietario arrendador, de manera unilateral (subidas de renta, de gastos de comunidad, obligación de contratar un seguro, etcétera). En el presente ejercicio, los ciudadanos afectados por la venta de esas viviendas vuelven a dirigirse a esta institución para comunicar que ya no disponen de ellas, bien porque la empresa le ha comunicado la no renovación del contrato, o bien porque no pueden hacer frente a las nuevas condiciones impuestas. Por ello, se han iniciado actuaciones en 2017 ante la **Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid y la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.**

Los interesados se ven obligados a solicitar nuevamente la adjudicación de otra vivienda pública protegida. Sus solicitudes quedan en lista de espera, por lo que tienen que hacer frente —nuevamente— a la demora y opacidad del procedimiento de adjudicación, del que se hace depender la disponibilidad de viviendas. Se ha solicitado a las administraciones que valoren la posibilidad de informar a los afectados por la venta de estas viviendas de que, con independencia de su relación con la empresa privada propietaria del inmueble, tienen un derecho reconocido —válido y eficaz— a disfrutar de una vivienda pública protegida. Además se les ha requerido que valoren la posibilidad de crear un procedimiento específico para atender estas situaciones excepcionales y proceder a la asignación de una vivienda pública adaptada a las necesidades de los adjudicatarios.

La empresa municipal señala que los afectados ostentan el derecho a solicitar y a ser adjudicatarios de nuevo de una vivienda pública protegida si cumplen los requisitos del actual reglamento. Considera que no tienen derecho a una vivienda *per se,* o a una adjudicación automática aunque sigan cumpliendo los requisitos de acceso, pues se

estaría desprotegiendo el proceso legalmente aprobado y que deben competir en igualdad de condiciones con los solicitantes actuales. Esta institución no comparte este criterio. Los afectados no son adjudicatarios *per se,* sino porque cumplieron los requisitos legales, en igualdad de condiciones que el resto de solicitantes. La adjudicación de una vivienda es un ejercicio del poder público que realiza la Administración y que otorga derechos a los ciudadanos. La adjudicación continúa en vigor, con independencia de las actuaciones llevadas a cabo entre la empresa privada propietaria del inmueble y los adjudicatarios. La pervivencia de la situación de necesidad del interesado implica que el derecho del compareciente persiste. Este derecho no se encuentra ligado a una vivienda concreta, sino a la necesidad de vivienda que tienen los interesados. Máxime si se trata de personas a las que, por sus especiales circunstancias personales, se les había adjudicado una vivienda de especial necesidad. Las actuaciones continúan en curso (17006903 y 17006908).

11 SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

11.1 SEGURIDAD SOCIAL

Consideraciones generales

Las quejas que recibe el Defensor del Pueblo relativas a las prestaciones previstas en el sistema de Seguridad Social son numerosas y se refieren en su mayoría a pensiones de jubilación, así como a prestaciones y subsidios por desempleo. Son frecuentes, aunque no mayoritarias, las que versan sobre prestaciones por incapacidad, pensiones de viudedad y pensiones no contributivas. En menor medida se plantean también ante la institución cuestiones relativas a cotización y recaudación y a la seguridad social internacional.

Los ciudadanos trasladan su disconformidad y preocupación por las incidencias suscitadas en la tramitación, gestión y pago de la prestación que tienen reconocida. Señalan las dificultades para la acreditación del cumplimiento de los requisitos, demoras en la resolución de los expedientes, cuestiones sobre determinación de la cuantía de cada prestación, percepciones indebidas y las deudas que generan estas para los ciudadanos, problemas con los períodos de cotización consignados y la extinción o suspensión de las prestaciones son asuntos que se reiteran cada año.

Entre el conjunto de las actuaciones realizadas en este ámbito en 2017 se debe destacar la **Recomendación** formulada para que la **Tesorería General de la Seguridad Social** no embargue las cantidades depositadas en cuentas bancarias de beneficiarios de prestaciones asistenciales inferiores al salario mínimo interprofesional, concedidas para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia, cuando estos reciban el dinero de una sola vez en concepto de atrasos o por devengo acumulado y ello haga que las cantidades ingresadas sí superen dicho límite. El embargo en estos casos priva al afectado de los recursos mínimos para su subsistencia y ello desvirtúa la razón por la que se otorgó la prestación asistencial.

Esta institución debe insistir, asimismo, en que para el cálculo de la cuantía de las prestaciones no contributivas no pueden computarse como rentas del beneficiario el valor del patrimonio heredado, sino solo la renta que produce y sus plusvalías. Así lo han reconocido el Tribunal Supremo y varias sentencias de tribunales superiores de justicia. Este criterio no es aceptado por el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO**), lo que perjudica a los ciudadanos y les obliga a iniciar una reclamación en vía judicial para la correcta aplicación de la norma.

Es también criterio del Defensor del Pueblo que los perceptores de la Renta Activa de Inserción que no renueven la demanda en fecha o no comparezcan ante el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** o los **Servicios Públicos de Empleo** no deben ver extinguida la ayuda, sino ser sancionados con la pérdida de la percepción de un mes. Esta es la sanción que contempla el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social y también la Ley general de la Seguridad Social, y es la que debe aplicarse en virtud del principio de legalidad de la potestad sancionadora de la Administración. La extinción de la ayuda, que se contempla en el artículo 9 del Real Decreto 1369/2006, no debe aplicarse. Así se pronunció el Tribunal Supremo en 2015. Otra vez aquí, la no asunción del criterio por la Administración competente, el Servicio Público de Empleo Estatal, obliga a que los desempleados deban acudir, caso a caso, ante la jurisdicción social para ver atendidas sus pretensiones.

Por otra parte, con motivo de sus actuaciones sobre la renovación del Plan Prepara, finalmente prorrogado de forma extraordinaria hasta el 30 de abril de 2018, se tuvo conocimiento de la intención del gobierno de revisar los distintos programas que actualmente complementan la protección por desempleo, en el marco del diálogo social y con las comunidades autónomas. La **Secretaría de Estado de Empleo** comunicó en noviembre de 2017 que se estaban estudiando las propuestas que iban presentando los interlocutores sociales, sin que en esas fechas se hubiera plasmado una propuesta concreta. El Defensor del Pueblo comparte el objetivo de mejorar tanto la protección de las personas desempleadas como su eficacia para que los beneficiarios recuperen el empleo, y se eviten distorsiones en la compatibilidad entre los programas autonómicos y estatales, pero todo ello sin que se minore el nivel de cobertura alcanzado. Por ello, esta institución se ha interesado especialmente por conocer el resultado de este proceso.

Especial atención ha merecido en 2017 la situación de vulnerabilidad de las personas que han generado pensiones en Venezuela y España, pero han dejado de cobrar de aquel país, cuando la pensión generada en España está por debajo de la mínima y carecen de otros ingresos. Por ello, en estos casos y mientras continúe el impago por parte de Venezuela, deben eliminarse las trabas que existen para el reconocimiento y concesión del complemento para alcanzar la pensión mínima establecida en España o recibir otras prestaciones asistenciales.

Por último, no puede dejar de mencionarse que en este año se han vuelto a recibir numerosas quejas de ciudadanos y asociaciones que manifiestan su discrepancia con las últimas modificaciones legislativas en materia de pensiones, y con el índice de revalorización introducido entre 2012 y 2013. Esta institución les ha expuesto los perfiles constitucionales del sistema de Seguridad Social que explican las razones por las que en su día no interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad

Social, y la Ley 23/2013, por la que se establece el denominado factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional existente, la selección de este modelo de revalorización, de periodicidad anual, es una opción del legislador adoptada en el marco de su libertad de configuración del sistema de la Seguridad Social, atendiendo a una serie de factores que consideraba relevantes. Ciertamente esta opción legislativa puede no compartirse, pero el campo natural para mantener tal discrepancia es el del debate político y social, y no el de un proceso de inconstitucionalidad.

En este sentido, se informó a los interesados de las dos **Recomendaciones** formuladas en su día, y que fueron rechazadas por el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**. La primera de ellas para que el gobierno asumiera el compromiso de compensar la pérdida de capacidad adquisitiva experimentada en las pensiones públicas cuando se recuperase el equilibrio de las cuentas en la Seguridad Social y no resultara necesario acudir al Fondo de Reserva. La segunda Recomendación, para que las cuantías de tasas o precios específicos a favor de los perceptores de pensiones públicas, en la revisión de la normativa de ámbito competencial estatal, no superara el porcentaje en que se revaloricen las pensiones.

El Defensor del Pueblo considera preciso garantizar la solvencia y sostenibilidad del sistema público de pensiones, así como la suficiencia económica de los actuales pensionistas y de los futuros, pero cualquier reforma del sistema, y en especial de su financiación, ha de llevarse a cabo en el marco del Pacto de Toledo con el mayor nivel de consenso posible.

11.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas

En este ámbito son frecuentes las quejas de ciudadanos que discrepan con los datos consignados en sus respectivos informes de vida laboral. Los afectados consideran que existen períodos de cotización que no han sido debidamente reflejados, lo que puede repercutir de forma negativa en el cálculo de futuras prestaciones. La disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, establece que los documentos oficiales de cotización diligenciados en su día por las oficinas recaudadoras constituyen el único medio de prueba admisible para impugnar los datos sobre cotización.

Por tal motivo, en la mayoría de los supuestos la **Tesorería General de la Seguridad Social** deniega las peticiones de rectificación, al no contar los solicitantes con elementos probatorios que de forma indubitada acrediten el ingreso de las correspondientes cuotas en los períodos que reclaman. En estos casos, el Defensor del

Pueblo informa a los ciudadanos de la posibilidad de instar el reconocimiento de sus derechos ante los órganos jurisdiccionales del orden social, o de emprender acciones judiciales por responsabilidad empresarial derivada del posible incumplimiento de las obligaciones de cotización.

La actuación de la institución ha permitido en algún caso subsanar disfunciones puntuales, tales como la errónea asignación de nuevos números de afiliación a la Seguridad Social a unos menores en el momento de incluirlos como beneficiarios de la madre, pese estar registrados desde su nacimiento con otro número diferente de afiliación. La compareciente temía que tal situación pudiera ocasionarles futuros problemas en el ámbito sanitario o laboral y se lamentaba de que no se hubieran atendido sus peticiones de rectificación. La **Tesorería General de la Seguridad Social** eliminó cada uno de los registros duplicados, quedando como números únicos de afiliación los solicitados por la reclamante (17007446).

La Seguridad Social se compromete a cumplir su obligación de secreto con respecto a los datos de carácter personal y al deber de tratarlos con confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. El respeto a la intimidad llevó a esta institución a requerir información a la **Tesorería General de la Seguridad Social,** al indicar una ciudadana que ese organismo no le había aclarado si su ex cónyuge había accedido a sus datos personales sin su autorización, ya que consideraba que pudiera estar utilizándolos en su perjuicio. Esa Administración manifestó que había intentado contactar telefónicamente con la reclamante sin que atendiese las llamadas, y que al figurar un domicilio en su solicitud distinto del que constaba en la base de datos de afiliados de esa Tesorería General, era posible que en la campaña de remisión de vidas laborales dicha información estuviera llegando a un domicilio anterior al de la vida laboral actualizada de la interesada, y que un tercero tuviera su conocimiento. Por ello, solicitó a la Gerencia de Informática los datos de acceso a la información personal de la interesada desde el año 2012, y puso en conocimiento de ella los accesos producidos en el período solicitado, así como de las distintas opciones de las que disponía en consecuencia (16017438).

11.1.2 Cotización y recaudación

Convenio especial en supuestos de despidos colectivos a favor de trabajadores de 50 o más años de edad

El Defensor del Pueblo permanece a la espera de conocer las conclusiones del estudio del grupo de trabajo creado en marzo del 2016, en el ámbito del **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** como resultado de la **Recomendación,** reflejada en pasados informes, sobre el impulso de medidas legislativas que permitan solucionar el problema

derivado del incumplimiento por parte de algunas empresas de la obligación legal de suscribir un convenio especial en supuestos de despidos colectivos a favor de trabajadores de 50 o más años de edad. La **Secretaría de Estado de Empleo** apuntó en su momento que, para la debida protección de los trabajadores, podría introducirse alguna medida similar al alta de oficio. La actuación se encuentra por ello en suspenso (14004621 y relacionadas).

Cotización por contingencias comunes en el Sistema Especial para Empleados de Hogar por altas iniciales en el Régimen General de la Seguridad Social

En el curso del presente año se inició una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** por la falta de inclusión en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el 2017, de la reducción del 20 % de la aportación empresarial a la cotización por contingencias comunes en el Sistema Especial para Empleados de Hogar por altas iniciales en el Régimen General de la Seguridad Social que venía aplicándose desde el 1 de enero de 2012, con el fin de fomentar las altas y cotización de estos trabajadores. La supresión de esta reducción supuso que los beneficiados por esta medida vieran elevada la cuota a abonar a la Seguridad Social a partir del mes de julio de 2017, sin previo aviso y a mitad del ejercicio, pudiendo ello suponer que no volviesen a disfrutar de ella.

La actuación se dio por finalizada al reinstaurarse el citado beneficio de cotización en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo ilimitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, con efectos desde el 1 de septiembre de 2017. Esta norma prevé aplicar un 20 % de reducción a las cotizaciones devengadas por contratación de personas que presten servicios en el hogar familiar y queden incorporados a ese Sistema Especial, así como de quienes ya lo estuvieran desde un momento posterior al 1 de enero de 2012. Su aplicación se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2018, ya que en el 2019 se producirá la plena equiparación de este colectivo con el resto de trabajadores del Régimen General (17021535).

Cotización por los trabajadores en situación de incapacidad temporal derivada de contingencia profesional que ven extinguida su relación laboral

El artículo 283.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, no concreta el sujeto obligado a cotizar por los trabajadores en situación de incapacidad temporal derivada de contingencia profesional que ven extinguida su relación laboral, durante el tiempo que media entre el despido o finalización del contrato, fecha a partir de la cual el empresario ya no está obligado al ingreso, y el momento en el que se inicia el cobro de la prestación por desempleo, en el que las cotizaciones pasan a ser responsabilidad de la entidad gestora de la prestación. Por tal motivo, el pasado año se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, incluida en el correspondiente informe, a fin de estudiar la posible modificación de dicha norma.

Ese organismo ha indicado que nuestro ordenamiento jurídico da un tratamiento privilegiado a las contingencias profesionales respecto a las de naturaleza común. Así, en contingencia laboral una vez extinguida la relación laboral se mantiene la cuantía de la prestación de incapacidad temporal, mientras que en las contingencias comunes pasa a ser la cuantía de la prestación de desempleo. Además, en contingencia laboral, una vez iniciada la prestación por desempleo el tiempo previo de incapacidad temporal desde la extinción del contrato no descuenta como consumido, como sí ocurre en las contingencias comunes.

La secretaría de Estado expone que en los supuestos de contingencia común el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) asume la cotización del período de incapacidad temporal ya descontado, porque lo contrario implicaría no cotizar durante todo el período de prestación de desempleo del beneficiario. En cambio, en lo que respecta a la incapacidad temporal derivada de contingencia profesional, al no descontarse el tiempo de incapacidad temporal ya disfrutado de la posterior prestación de desempleo, difícilmente podía establecerse la obligación de cotizar dicho período, ya que esto supondría un privilegio adicional frente a la contingencia común. Como posible vía de solución apuntaba la Secretaría de Estado de la Seguridad Social la posibilidad de contratar un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de evitar la interrupción de la carrera de cotización de los interesados. A la vista de la información recibida y teniendo en cuenta que el Régimen General de la Seguridad Social contempla la integración de lagunas de cotización en períodos durante los cuales no ha existido la obligación de cotizar para el cálculo de la base reguladora de la prestación de jubilación o incapacidad permanente, no se ha considerado necesario proseguir la actuación (15011544).

Embargos practicados en cuentas corrientes por deudas en el Régimen de autónomos

Al igual que en años anteriores, continúan siendo muy numerosas las quejas de ciudadanos que discrepan con los embargos practicados en sus cuentas corrientes por deudas en el régimen de autónomos. En la mayoría de los supuestos no se aprecia actuación irregular, ya que pese a que el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que es inembargable el salario, el sueldo, la pensión, la retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional, el dinero o cuentas corrientes de cualquier clase se sitúan en el grupo primero del orden de embargos, pudiendo embargarse su saldo acreedor, por equipararse su cuantía al dinero en efectivo. Por ello, el Defensor del Pueblo informa a los reclamantes que deben acreditar documentalmente que la cuenta sobre la cual se practicaron los embargos únicamente tiene como ingresos los procedentes de salario o prestación inferior al salario mínimo, en cuyo caso la **Tesorería General de la Seguridad Social** devuelve las cantidades embargadas, con los correspondientes intereses.

Esto le sucedió a un ciudadano, en riesgo de exclusión social, al que se le embargó la cantidad de 2.091,76 euros de una cuenta bancaria abierta a los solos efectos de que el Ayuntamiento de Móstoles (Madrid) le ingresara la ayuda económica de emergencia que le fue concedida. Su recurso de alzada no fue admitido por extemporáneo y la Administración le indicó que no contaba con pruebas de los ingresos efectuados en dicha cuenta en el mes del embargo. El Defensor del Pueblo envió a la Tesorería General copia de los documentos remitidos por el compareciente, en los que acreditaba que el único ingreso bancario procedía de dicha ayuda, por lo que la Dirección Provincial en Madrid le reintegró el importe completo, al considerar que los fondos trabados correspondían a una prestación inembargable (16006710).

Embargos de prestaciones no contributivas transferidas a la cuenta corriente de los beneficiarios en la cantidad acumulada desde la fecha de solicitud hasta la de resolución

Pese a que el asunto anteriormente expuesto encontró solución favorable, lo cierto es que la **Tesorería General de la Seguridad Social** no ha sido receptiva a esta misma interpretación en situaciones similares, en las que se embargan cantidades correspondientes en su totalidad a prestaciones no contributivas transferidas a la cuenta corriente de los beneficiarios en la cantidad acumulada desde la fecha de solicitud hasta la de resolución. El pago acumulado se debe a que el organismo que concede la prestación, por ejemplo una Administración autonómica ha de concluir la tramitación del

expediente y dictar resolución estimatoria, y es en ese momento cuando abona el total de dicha ayuda, con efectos económicos desde que fue solicitada.

A criterio del Defensor del Pueblo, la Tesorería General de la Seguridad Social no debe embargar las prestaciones asistenciales inferiores al salario mínimo interprofesional cuando sus beneficiarios reciban la suma de una sola vez y superen dicho límite, ya que privan al afectado de los recursos mínimos para su subsistencia y ello desvirtúa la razón por la que se otorgó la ayuda.

Los límites legislativos a la embargabilidad tienen una justificación constitucional inequívoca en el respeto a la dignidad de la persona consagrado en el artículo 10.1 de la Constitución. Por ello, operan con el fin de que el deudor pueda disponer de los recursos mínimos para atender sus necesidades básicas y excluyen el embargo del salario, sueldo, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

El ingreso acumulado de una ayuda mensual inferior al salario mínimo interprofesional no desvirtúa el carácter inembargable de la misma, ni puede deparar perjuicio de los interesados. A juicio del Defensor del Pueblo, en estos casos resulta preciso ponderar que el monto final que se transfiere a la cuenta corriente de los beneficiarios de ayudas, debe prorratearse entre el número de meses a los que corresponde, en orden a apreciar si la cantidad mensual reconocida se encuentra o no dentro de los límites legales de embargabilidad.

Por ello, el Defensor del Pueblo remitió una **Recomendación** a la **Tesorería General de la Seguridad Social,** y posteriormente a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social,** para que impartieran instrucciones a las direcciones provinciales a fin de que no se ordenen, o se dejen sin efecto, los embargos sobre cantidades depositadas en cuentas bancarias de ciudadanos que acrediten documentalmente que los únicos ingresos de la cuenta proceden de un devengo acumulado de prestaciones públicas, concedidas para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia, cuando su importe total corresponda a atrasos de distintas mensualidades, y la cantidad mensual de dicha pensión o ayuda no supere el salario mínimo interprofesional. También se formuló una **Sugerencia** para que se aplicara este criterio al caso concreto de la interesada que solicitó la intervención de esta institución.

Tanto la Tesorería General como la Secretaría de Estado de la Seguridad Social han rechazado el criterio expuesto, al considerar que estos embargos no se practican directamente sobre la prestación misma, sino sobre el saldo de la cuenta corriente que se nutre exclusivamente de tales conceptos, con respeto al principio de inembargabilidad que recoge el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Concretamente la Secretaría de Estado de la Seguridad Social menciona diversos fallos de Tribunales Superiores de Justicia, que coinciden en indicar que el saldo acumulado de la cuenta bancaria donde está domiciliada la pensión es siempre susceptible de embargo en la cantidad que exceda del límite del citado artículo 607, esto es, del salario mínimo interprofesional fijado para cada ejercicio económico.

A este respecto, el Defensor del Pueblo recordó a las administraciones implicadas que el Tribunal Constitucional, en sentencia sobre la cuestión de inconstitucionalidad número 158/1993, de 6 de mayo, establece que la legislación española excluye determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa, declarándolos inembargables por las más variadas razones de interés público o social, razones entre las que destaca la de impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y ponga en peligro su subsistencia personal y la de su familia.

Al finalizar el presente ejercicio, esta institución ha elevado la citada **Recomendación** y **Sugerencia** al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** al entender que el alcance general del tema y los perjuicios originados a los ciudadanos que precisan una especial protección por su especial situación de necesidad merecen una solución favorable (17001005).

Cuota bonificada de autónomos por alta inicial

También se encuentra pendiente de contestación la **Sugerencia** dirigida a la **Tesorería General de la Seguridad Social** para que dicte nueva resolución que mantenga la cuota bonificada de autónomos del mes de febrero de 2017 por el alta inicial de una joven emprendedora y revoque la resolución que desestimó su recurso de alzada contra la providencia de apremio por impago de dicho mes. La reclamante cursó su alta y baja los días 3 y 15 de febrero, respectivamente, a través del sistema de remisión electrónica de datos (RED), sin que la Administración efectuara el cargo de esa mensualidad, pese a que la interesada facilitó un número de cuenta con suficientes fondos.

El artículo 20.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social establece que la falta de ingreso en plazo reglamentario de las cuotas de la Seguridad Social, por conceptos de recaudación conjunta devengadas con posterioridad a la obtención de los beneficios de cotización, dará lugar únicamente a su pérdida automática respecto de las cuotas correspondientes a períodos no ingresados en dicho plazo, salvo que sea debida a error de la Administración de la Seguridad Social. Por ello, esta institución ha puesto de manifiesto a la Tesorería General que en este caso la pérdida de la bonificación generaría un enriquecimiento injusto y un perjuicio económico a la interesada que no está obligada a soportar, resultando además incompatible con el respeto al principio de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional recogido en el

artículo 31.1 de la Ley 40/2017, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (17010732).

Aplicación de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social previstas en la Ley 43/2006 a los trabajadores fijos con discapacidad sobrevenida

Resulta igualmente reseñable otra actuación seguida ante la **Secretaría de Estado de Empleo,** a instancias del Comité de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), ya reflejada en el pasado informe, sobre la posibilidad de completar las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social previstas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, por no ser de aplicación en el caso de trabajadores fijos con discapacidad sobrevenida. En el presente ejercicio se han realizado tres requerimientos a la citada secretaría de estado a fin de que remita la información que le fue inicialmente solicitada por esta institución en noviembre de 2016. Entre otros extremos, se interesó conocer las medidas existentes para fomentar el mantenimiento del empleo de trabajadores con contrato indefinido que durante su vigencia son reconocidos en un grado de discapacidad inferior al 65 %, una vez readmitidos o reincorporados a la empresa, ya que si la empresa los sustituye por otro trabajador con discapacidad que no haya tenido vinculación con la misma, sí podría acogerse a las bonificaciones previstas en la ley.

Medidas de fomento del empleo de aquellos trabajadores que son declarados en situación de incapacidad permanente, y de otras personas no incluidas en el ámbito subjetivo Real Decreto 1451/1983

Por su parte, el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que regula las medidas de fomento de empleo de los trabajadores con discapacidad, determina que los trabajadores que hubieran cesado en la empresa por habérseles reconocido una incapacidad permanente en cualquiera de sus grados, parcial, total o absoluta, tienen derecho a su readmisión o reincorporación en la empresa una vez recuperada su capacidad laboral. También se solicitó información sobre las medidas para el mantenimiento en el empleo de aquellos trabajadores que no cumplan los requisitos legales para que se les reconozca su derecho a ser declarados en situación de incapacidad permanente, y de otras personas no incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de esta norma, como son las personas reconocidas en situación de dependencia con reconocimiento de una prestación económica de asistencia personal (15012829).

11.1.3 Cuestiones procedimentales de las prestaciones

En el año 2015 se tuvo conocimiento de que la base de datos del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, cuya titularidad y mantenimiento corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), no permite diferenciar el origen de las retenciones practicadas por orden judicial en las prestaciones públicas, pese a que en ocasiones los interesados necesitan que se detalle si se trata de pensión compensatoria o por alimentos. Esa Administración indicó que dicho registro fue creado en 1994 con una clave única y que su modificación supondría una operativa compleja debido a su elevado volumen, al estar integradas prestaciones concedidas por más de 110 organismos diferentes, si bien se coincidió en que lo correcto sería distinguir la finalidad de cada una de ellas y se mostró favorable a realizar los cambios necesarios para el desglose a lo largo del año 2016.

Al no recibirse nueva información sobre el asunto, en 2017 esta institución formuló una **Recomendación** al **Instituto Nacional de la Seguridad Social** para introducir unas claves específicas que contemplen el concepto de las retenciones practicadas, con remisión de información actualizada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la que se aclare dicho concepto, a fin de evitar que un posible desajuste en la identificación de la pensión pueda tener influencia negativa en los procedimientos que puedan iniciarse por esa agencia. La **Recomendación** ha sido aceptada por el INSS, pero señala que existen otras tareas prioritarias e imprescindibles que han impedido abordarlo hasta el momento y que se acometerá cuando sea posible. Entre tanto expone que los interesados pueden solicitar en los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) un certificado manual que aclare el concepto de la retención. El Defensor del Pueblo ha suspendido su actuación a la espera de que concluyan los ajustes informáticos que permitan el desglose requerido (15005203).

11.1.4 Prestaciones por incapacidades

El mayor número de quejas sobre incapacidad laboral por enfermedad común o profesional y accidente, sea o no de trabajo, se refieren a la discrepancia de los interesados con las resoluciones por las que el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** acuerda su alta médica o la denegación de la incapacidad permanente, al considerar estos que sus dolencias les impiden reincorporarse a la vida laboral. El carácter técnico de los dictámenes-propuesta que elaboran los facultativos de los equipos de valoración de incapacidades para determinar la existencia o no de incapacidad, en conexión con las características propias de cada puesto de trabajo, dificulta que esta institución pueda realizar una labor de supervisión en lo que respecta a aspectos puramente sanitarios, salvo que los interesados aporten datos objetivos que

desvirtúen de forma fundamentada la información, acrediten la incorrecta aplicación de la normativa reguladora del procedimiento o la existencia de alguna irregularidad en su tramitación.

Así, cabe destacar varias actuaciones realizadas ante la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, como organismo encargado de evaluar la gestión de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, que han permitido subsanar las deficiencias expuestas por los reclamantes en sus respectivos escritos de queja. En uno de los supuestos la mutua colaboradora anuló el acuerdo de extinción de la prestación económica de incapacidad temporal de una trabajadora, tras comprobar que la cita para que asistiera al reconocimiento médico no había sido debidamente notificada. Una vez realizadas las oportunas averiguaciones y consultada la aplicación del Servicio de Correos, comprobó que no había sido posible su localización, por lo que procedió al abono del subsidio durante el período en el que estuvo extinguido. También se abonó esta misma prestación a otra interesada a la que se envió la notificación de cita para consulta en los servicios médicos de la mutua a un domicilio inexistente. En otro asunto, la entidad colaboradora revisó la reclamación de una ciudadana a la que se le había extinguido su contrato de trabajo mientras se encontraba en situación de incapacidad temporal, y acordó abonarle el subsidio por el período comprendido entre el 7 y el 14 de julio de 2016, correspondiente a las vacaciones retribuidas y no disfrutadas por esta (17011531, 17000167 y 17003538).

El Defensor del Pueblo recibe también quejas de trabajadores que consideran que no han sido tratados con el suficiente respeto por los facultativos médicos que intervienen en sus procesos de incapacidad. En este sentido, se debe dejar constancia del **Recordatorio de deberes legales** formulado al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS),** al deducirse de los datos recibidos que un inspector médico de Pozuelo de Alarcón (Madrid) prestó un trato poco adecuado a una paciente a la que indicó que su nombre y número de colegiado figuraba en un letrero en la mesa y arrebató el bolígrafo que había cogido sin permiso. Según versión de la reclamante, la violencia generada le llevó a sufrir un episodio de ansiedad por el que precisó ser atendida por los servicios de urgencia. Pese a las disculpas que le fueron ofrecidas por lo sucedido, esta institución recordó a esa Administración el derecho de las personas a ser tratadas con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos en sus relaciones con las administraciones públicas, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, debe señalarse la extraordinaria dificultad para objetivar situaciones como la planteada, dado que en la mayoría de los supuestos los hechos y comentarios relatados son de carácter verbal y la mayoría de las versiones obtenidas resultan contradictorias con las alegaciones de los afectados. Pese a ello, esta institución vigila que los interesados obtengan siempre una respuesta acorde con las

quejas que formulan ante los correspondientes servicios de la inspección médica (17014979).

En otra investigación el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** ha negado cualquier incorrección en el trato de la facultativo que atendió a una persona sordomuda de nacimiento. La letrada compareciente afirmaba que el médico evaluador no permitió al intérprete de signos realizar su trabajo y que increpó al interesado de forma insultante. Esta Administración afirma que la médico actuante es muy sensible con estos pacientes, al sufrir ella misma una discapacidad auditiva. Refiere que la culpa fue del intérprete, que de forma imperativa exigió que se atendiera al asegurado, por tener él que acudir a otra cita y que no se le permitió que se pusiera detrás de la médico, por poder ver desde allí la pantalla del ordenador, con datos personales y clínicos del paciente. En el informe enviado se niega taxativamente que tocara al asegurado y que le hiciera girar bruscamente el cuello y se concluye indicando que, de producirse sucesivas citas, procurarán que sea atendido por otro facultativo. A la vista de ello se ha dado por concluida la intervención (17004852).

11.1.5 Pensiones

Índice de revaloración de las pensiones del sistema de la Seguridad Social (modificaciones legislativas de 2012 y 2013)

En el 2017 se han recibido 25.000 firmas y dos envíos adicionales a través del Valedor do Pobo y del Justicia de Aragón (defensores autonómicos), de 13.016 y 7.176 firmas, respectivamente, para la convocatoria de un referéndum para una reforma constitucional que establezca el carácter público de las pensiones y su revalorización automática. Estas peticiones han sido constantes desde el año 2013 y en todas las ocasiones se ha dado traslado de su contenido a la presidencia del Congreso y del Senado. La intención principal de este colectivo es suscitar un debate sobre el modelo de pensiones y sus posibilidades de proyección futura, cuestión que deberá debatirse en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo, con el mayor consenso posible. Además se han recibido mociones de diferentes ayuntamientos de localidades pequeñas o medianas, y también de ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Teruel, Cartagena, Álava, Navarra, entre otras, con parecidos planteamientos.

También se han dirigido a la institución numerosas asociaciones que manifiestan su discrepancia con la política desarrollada por el gobierno en materia de pensiones, especialmente en lo que se refiere a las últimas modificaciones legislativas, y al mecanismo de revalorización introducido entre 2012 y 2013.

El Defensor del Pueblo ha recordado en estos casos, a las asociaciones comparecientes, que el Tribunal Constitucional ha indicado que el Sistema de Seguridad

Social constituye «una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales» (STC 65/1987, FJ 17, entre otras).

Dicho sistema está basado en el principio de solidaridad (STC 134/1987, FJ 5, entre otras) y corresponde al legislador la capacidad de regular el nivel y condiciones de las prestaciones o de modificarlas para adaptarlas a las necesidades de cada momento, para lo que dispone de un amplio margen de actuación dentro de los límites de la constitucionalidad. Está especialmente habilitado para apreciar las circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones. En palabras del Tribunal Constitucional, el legislador puede «modular la acción protectora del sistema, en atención a las circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquel».

Según ese tribunal, el concepto de «pensión adecuada», al que alude el artículo 50 de la Constitución, «no puede considerarse aisladamente, atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales» (STC 134/1987, FJ 5). En lo que respecta al concepto de «actualización periódica», también referido en el mismo precepto, no establece para los poderes públicos un concreto sistema de actualización o una concreta periodicidad para llevar a cabo esta tarea (STC 134/1987, FJ 5).

El Defensor del Pueblo ha explicado a las asociaciones y particulares que han enviado su quejas sobre la revalorización de las pensiones públicas, que en su momento recibió numerosas solicitudes de particulares, entidades sociales y sindicales, así como administraciones locales, para que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. El principal punto de discrepancia de las solicitudes con ese Real Decreto-ley fue el referido a la exclusión, para los años 2012 y 2013, del régimen general de revalorización automática de las pensiones públicas, establecido en los artículos 48 de la Ley General de la Seguridad Social y 27 de la Ley de clases pasivas del Estado.

El Defensor del Pueblo no llegó a formular dicho recurso ya que, con fecha 26 de febrero de 2013, lo interpusieron siete fuerzas políticas con representación parlamentaria. Sin embargo, dado que las previsiones del artículo 2 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, suponían una pérdida de capacidad adquisitiva para el conjunto de perceptores de pensiones públicas, esta institución remitió una

Recomendación al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**, para que el Gobierno asumiera el compromiso de compensar la pérdida de capacidad adquisitiva experimentada en las pensiones públicas cuando se recuperase el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social y no resultara necesario acudir al Fondo de Reserva para garantizar el sistema de liquidez.

La **Recomendación** fue rechazada. De acuerdo con el ministerio, las especiales circunstancias en las que se encontraba la situación económica, sus posibilidades financieras y la necesidad de responder a los compromisos con relación al cumplimiento del déficit público no permitían aceptarla. El ministerio argumentaba, además, que se había procurado seguir el principio de mínima afectación de las pensiones públicas más bajas y mencionaba las tensiones derivadas del incremento de la esperanza de vida, que hacen cada vez más gravosas las revalorizaciones tal y como están concebidas. Añadía que la revalorización automática de las pensiones, en la misma proporción que la variación real del Índice de Precios al Consumo (IPC), constituye una excepción en el contexto europeo, por lo que el sistema de Seguridad Social solo podía adoptar incrementos que fueran sostenibles.

A la vista de estos argumentos, y como quiera que no resultaba previsible que el rechazo de la **Recomendación** formulada pudiera reconducirse a través de una iniciativa parlamentaria, el Defensor del Pueblo concluyó sus actuaciones al respecto, de las que dio cuenta en el informe anual elevado a las Cortes Generales.

Con posterioridad, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 49/2015, de 5 de marzo, desestimó el mencionado recurso de inconstitucionalidad presentado por siete fuerzas políticas contra Real Decreto-ley 28/2012, al considerar que solo son indemnizables las privaciones de derechos ciertos, efectivos y actuales, pero no las expectativas eventuales o futuras.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo recibió, en febrero de 2014, sendas peticiones para interponer recurso de inconstitucionalidad por parte de una central sindical, contra la Ley 23/2013, por la que se establecía el denominado factor de sostenibilidad de las pensiones públicas, y se daba una nueva redacción al artículo 48 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto-legislativo 1/1994, de 20 de junio, para introducir un índice de revaloración de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social. La petición alegaba que una revalorización del 0,25 % no garantizaba el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en los términos previstos por el artículo 50 de la Constitución, que encomienda a los poderes públicos la tarea de asegurar «la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad».

Lo que esta ley hace, y más concretamente su artículo 7, es modificar el artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para sustituir la revalorización con arreglo al IPC de las pensiones contributivas de dicho régimen por un modelo basado en una fórmula matemática para la que se toman en cuenta los ingresos y gastos del sistema, el número de pensiones vivas y la variación interanual de la pensión media en un año dado (el llamado «efecto de sustitución»). Por disposición legal, el resultado de la operación matemática establecida en la norma no se tendrá en cuenta si ofrece un resultado menor a 0,25 % o supera en más de 0,50 % el IPC del año precedente.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional existente antes citada, la selección de este modelo de revalorización, de periodicidad anual, es una opción del legislador adoptada en el marco de su libertad de configuración del Sistema de la Seguridad Social, atendiendo a una serie de factores que consideraba relevantes y con el objetivo de asegurar la pervivencia del propio sistema.

Ciertamente, esta opción legislativa puede no compartirse, especialmente por los propios afectados, pero el campo para mantener tal discrepancia es el del debate político y social, y no el de un proceso de inconstitucionalidad. Por otra parte, para valorar la adecuación de la cuantía de las pensiones desde la perspectiva constitucional, no puede centrarse únicamente en la revalorización que sobre ellas se establezca, dado que también ha de tomarse en consideración que el sistema tiene establecida una serie de salvaguardas —la más importante de ellas, los complementos a mínimos—, cuya función es garantizar la suficiencia económica en ausencia de otros recursos. A la vista de todas estas razones, esta institución no interpuso el recurso.

No obstante lo anterior, en un plano distinto al del examen de la constitucionalidad de las leyes, y dado que el modelo de revalorización elegido presentaba el riesgo de que las pensiones públicas perdieran poder adquisitivo (pérdida que a día de hoy se sigue produciendo), parecía oportuno que los poderes públicos contrarrestaran esta tendencia, puesto que el mantenimiento de la suficiencia económica de las pensiones públicas es un objetivo constitucional que puede lograrse a través de diversas vías.

Si el legislador tomó la decisión de establecer un índice de revalorización para las pensiones, lo más lógico hubiera sido promover medidas para que dicho índice se constituyera también en la referencia para la actualización de las cuantías máximas que deben abonar los pensionistas para la adquisición de aquellos bienes y servicios que tienen previsto precio específico para ellos. Ejemplos de bienes y servicios en los que resulta posible promover este cambio serían las cuantías de aportación límite en la compra de medicamentos, los abonos de los servicios públicos de transporte urbano, los precios para mayores en transportes interurbanos, los porcentajes de participación de los usuarios en los costes de los servicios del Sistema de Autonomía Personal y Atención a

la Dependencia, los centros de día, los servicios de atención domiciliaria o las tasas por expedición de permisos y licencias.

En consecuencia, el Defensor del pueblo recomendó en 2014 al **Ministerio de la Presidencia** que en la normativa de ámbito competencial estatal, en la que se regulen tasas o precios específicos en favor de los perceptores de pensiones públicas la revisión de las correspondientes cuantías no superara el porcentaje en que se revaloricen las pensiones. También recomendó que impulsara, en el marco de la cooperación con las restantes comunidades autónomas y la Administración local, la adopción del referido criterio respecto de aquellas tasas o precios específicos que hayan de determinarse en sus respectivos ámbitos competenciales. Las **Recomendaciones** fueron rechazadas

Sin duda, es necesario que se garantice, en cumplimiento del mandato del artículo 50 de la Constitución, la solvencia y sostenibilidad del sistema público de pensiones, que en estos momentos resulta deficitario, y la suficiencia económica no solo de los actuales pensionistas sino también de los futuros. En ese sentido, hay que señalar que el estudio y debate de los asuntos relacionados con una posible reforma del sistema de pensiones, y en especial de su financiación, ha de llevarse a cabo en el marco del Pacto de Toledo (17025520 y relacionadas).

Pensiones de jubilación

El pasado año quedaron ampliamente reflejadas las **Recomendaciones** remitidas al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** y al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** para que se permita compatibilizar la creación de obra nueva en las distintas disciplinas artísticas, con el cobro de pensión de jubilación, a fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 20.1 b) de la Constitución, que reconoce y protege los derechos a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y del artículo 44.1, que atribuye a los poderes públicos la obligación de promover y tutelar el acceso a la cultura.

De acuerdo con la información recibida, el 15 de febrero de 2017 se constituyó una subcomisión para la elaboración del Estatuto del Artista y Creador en el Seno de la Comisión de Cultura del Congreso de los Diputados. Por su parte, la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha indicado que el tema debe tratarse en el marco del Pacto de Toledo, si bien manifiesta su voluntad de participar en los trabajos y debate sobre el citado estatuto, para que pueda analizarse la articulación de una iniciativa como la planteada por esta institución. A la vista de ello, se ha suspendido de momento la actuación ante ambos organismos (15009913).

El artículo 206.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, permite adelantar la edad de jubilación a los 56 años sin reducción de la cuantía de la pensión, a aquellas personas que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o

superior al 45 %, siempre que su enfermedad se encuentre incluida en la lista cerrada, recogida en el Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre. Para dicha inclusión se exige que existan evidencias de una reducción de la esperanza de vida, por entender que tienen más dificultades que el resto de trabajadores para cotizar un determinado número de años. Con relación a este asunto, se inició una actuación ante el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS),** al exponer una ciudadana que dicha lista debería incluir la Guía de valoración de la discapacidad de enfermedades raras de la Comunidad de Madrid, entre las que se encontraba su enfermedad de artogriposis múltiple congénita.

En su respuesta el Instituto Nacional de la Seguridad Social razona la no conveniencia de ampliar la lista existente, que se aprobó una vez consultados el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y el Consejo Nacional de Discapacidad. Según esa entidad gestora, la acepción de enfermedades raras se corresponde con un conjunto variado de situaciones, para las que no cabe un régimen jurídico unitario ni, por tanto, su inclusión en el listado para la jubilación anticipada del Real Decreto 1851/2009. Señala que la finalidad de la guía es determinar el grado de discapacidad que puede ocasionar una enfermedad poco frecuente para darle la adecuada protección social a quienes las padecen con el reconocimiento de prestaciones, lo que conforme indica no se corresponde con la finalidad de la regulación prevista en el referido Real Decreto 1851/2009. Con esta información se dio por concluida la actuación (17002137).

Respecto al adelanto de la edad de jubilación, se inició también una actuación de oficio ante el **Instituto Social de la Marina**, al conocerse a través de los medios de comunicación la discrepancia del colectivo de palangreros y arrastreros congeladores (subclases 427 o 429) con el contenido de la circular interna 4/2017 de esa Administración. Según los interesados, el cálculo de los coeficientes reductores de la edad de jubilación en función del arte de pesca y las toneladas de registro bruto de las embarcaciones, suponía un recorte en sus derechos sociales y solicitaban un coeficiente del 0,40 igual que para los congeladores (subclase 426).

La actuación se ha dado por finalizada al desmentir el Instituto Social de la Marina que se haya producido una limitación de los derechos de estos trabajadores. Expone que el Real Decreto 1311/2007, de 5 de octubre, estableció nuevos criterios para fijar la edad de jubilación en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar. En su artículo 1 b) atribuye un coeficiente del 0,40 a los buques congeladores, bacaladeros y balleneros, por su peligrosidad, dureza en las condiciones de trabajo y alejamiento del hogar. Se trata de buques de gran porte que se dedican casi exclusivamente a congelar y a procesar el pescado que descargan otros buques, con una inmensa capacidad de congelación en sus bodegas. Indica que la Circular 4/2017 mantiene intactos los derechos de los trabajadores de estas embarcaciones (subclase 426). Por el contrario, a

las subclases 427 palangrero congelador y 429 arrastrero congelador, en las que se incluyen los reclamantes, les aplica el coeficiente reductor atendiendo al arte de pesca y a las toneladas de registro bruto de las embarcaciones, ya que pese a tener una cierta capacidad congeladora, ello no los convierte en buques congeladores tal y como en su día fueron concebidos, merecedores del coeficiente reductor del 0,40 que, por otra parte, nunca tuvieron asignado (17021519).

Para concluir este epígrafe debe darse cuenta de la **Sugerencia** enviada al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** para que la petición de jubilación anticipada involuntaria de un trabajador se resolviera con arreglo a la normativa anterior, más favorable en su aplicación. La petición del interesado se denegó por haber trabajado un solo día extra de artista, tras extinguirse su relación laboral por expediente de regulación de empleo. A las personas cuya relación laboral se hubiera extinguido antes del 1 de abril de 2013, se les permite acceder a la jubilación anticipada, según la anterior legislación, siempre que con posterioridad no queden incluidos en algún régimen de la Seguridad Social. El INSS exceptúa de ese principio general los trabajos o actividades de carácter irrelevante, pero los limita a trabajos a tiempo parcial compatibles con el cobro de desempleo o trabajos temporales por cuenta ajena o propia que se realicen entre períodos de prestación o subsidio por desempleo, por un tiempo inferior a 12 o 60 meses, respectivamente. Por ello, el Defensor del Pueblo sugirió que se flexibilizara dicha interpretación acomodándola al principio de equidad, al entender que un solo día de trabajo no tiene suficiente virtualidad, no impide el acceso al mercado laboral de otros trabajadores, ni despliega consecuencias jurídicas que permitan limitar el derecho del interesado.

La **Sugerencia** ha sido aceptada, al modificar el INSS su criterio interpretativo en julio de 2017. Se ha reconocido al interesado un nuevo importe de pensión más beneficioso con arreglo a la anterior normativa, pero con una retroactividad de tres meses desde dicho cambio. Esta institución ha solicitado el envío de la nueva instrucción interna que pudiera haberse dictado, y el motivo por el que la retroactividad en los efectos económicos no se otorgó desde la fecha de solicitud de revisión del interesado, como establece el artículo 53 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en los supuestos de revisiones de prestaciones ya reconocidas (17010125).

Pensiones de viudedad

En 2017 varias personas y asociaciones han trasladado al Defensor del Pueblo la necesidad de que el importe de las pensiones de viudedad sea digno y suficiente, así como que se adopten las medidas reglamentarias previstas en la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y

modernización del sistema de Seguridad Social, para la mejora de la acción protectora de la pensión de viudedad a favor de pensionistas con 65 o más años que no perciban otra pensión pública.

Dicha disposición adicional encomienda al gobierno que adopte las medidas reglamentarias oportunas para que, de forma progresiva y homogénea, en un plazo de ocho años, a partir del 1 de enero de 2012, la cuantía de la pensión de viudedad equivalga al resultado de aplicar sobre la respectiva base reguladora el 60 %, cuando en la persona beneficiaria concurran los siguientes requisitos: a) tener una edad igual o superior a 65 años; b) no tener derecho a otra pensión pública; c) no percibir ingresos por la realización de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, y d) que los rendimientos o rentas percibidos, diferentes de los arriba señalados, no superen, en cómputo anual, el límite de ingresos que esté establecido en cada momento para ser beneficiario de la pensión mínima de viudedad.

La aplicación del porcentaje del 60 % en la base reguladora de estos pensionistas y la regulación de un mecanismo corrector que permita una mayor progresividad en la tributación en el IRPF en determinados supuestos, estaba previsto para el 1 de enero de 2012, sin que hasta la fecha haya tenido lugar el correspondiente desarrollo reglamentario.

Esta medida se ha venido aplazando por lo previsto en diversos textos normativos. El último de ellos es la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Recientemente, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha publicado el proyecto de Real Decreto de desarrollo de la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en materia de pensión de viudedad. Se indica en dicho texto que a partir del 1 de enero de 2019 se aplicará el 60 %. En concreto, a partir de la fecha de efectos económicos del real decreto (día primero del mes siguiente al día siguiente a la fecha de publicación), se aplicará el 53 % y a partir de 1 de enero de 2019, se aplicará el 60 %. En dicho proyecto ya ha concluido la fase de audiencia e información pública.

Por todo ello, con el fin de que la adopción de las medidas reglamentarias no se demore más aún, esta institución se ha dirigido a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** como encargada del impulso y la dirección de la ordenación jurídica del Sistema de la Seguridad Social, a fin de obtener información sobre las previsiones que pudieran existir para el desarrollo reglamentario de la citada disposición transitoria tercera de la Ley 27/2001, de 1 de agosto, que afecta al colectivo anteriormente señalado (17004982, 17025327, 17026076).

Pensiones no contributivas

La reclamación de reintegro de cantidades por cobros indebidos a una titular de pensión no contributiva de invalidez, al haber heredado una vivienda de su padre, en la que residía junto con su madre y hermano, motivó el inicio de actuaciones con la **Consejería de Bienestar Social Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**.

Esa consejería sostuvo que, de acuerdo con el artículo 363.5 de la Ley de la Seguridad Social y el artículo 12 del Real Decreto 357/1991, se entiende que, con carácter general, en el año en que los bienes heredados pasan a formar parte del patrimonio del beneficiario, estos deben computarse por su valor en cuanto que han supuesto un incremento del patrimonio. Añadía que dicho criterio es el fijado en el Manual de régimen jurídico de las pensiones no contributivas sobre bienes heredados —Criterio de procedimiento A/II.42—, enviado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) a todas las comunidades autónomas.

El asunto planteado ha sido objeto de debate jurídico y de sentencias contradictorias. Dicho debate se planteó ante el Tribunal Supremo en recurso de casación para unificación de doctrina, en el que se confrontaron los fallos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 7 de julio de 2011, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de fecha 12 de mayo de 2009. En esta última, se mantenía el criterio alegado por esa consejería en su informe.

En Sentencia de la Sala de lo Social, de 28 de septiembre de 2012, el Tribunal Supremo concluye que si se trata de prestaciones no contributivas, para el cálculo de las rentas del beneficiario, no puede computarse el valor del patrimonio heredado, sino la renta que produce, incluso cuando se vende, supuesto en el que solo se computan como renta las plusvalías.

Vista la posición del Tribunal Supremo, el Defensor del Pueblo dirigió a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha** una **Sugerencia** para que revisara el expediente de la interesada y tras los trámites pertinentes repusiera a la misma en su derecho a la pensión de invalidez no contributiva sin interrupción. La **Sugerencia** ha sido aceptada. También se formuló una **Recomendación** para que se modificara el criterio de considerar como renta o ingreso computable a efectos de determinar la cuantía y, en su caso, el mantenimiento del derecho de la pensión no contributiva, el valor del patrimonio heredado por el pensionista o las personas que integran la unidad familiar. La consejería se inhibió de pronunciarse al respecto por entender que es el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) el órgano competente para fijar los criterios generales de interpretación en esta materia.

El Defensor del Pueblo inició entonces una actuación sobre el asunto ante la **Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).** Insiste

ese instituto en mantener el criterio de computar los bienes heredados para determinar las pensiones no contributivas, ya que considera que la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada el 20 de septiembre de 2012, sobre recurso de casación para unificación de doctrina número 3321/2011, no es reiterada, en tanto es un pronunciamiento único y, por tanto, no constitutivo de doctrina. Hasta que no se produzca una nueva sentencia en el mismo sentido no considera que deba adecuarse el *Manual de régimen jurídico de las pensiones no contributivas.*

El Defensor del Pueblo ha llamado la atención sobre la escasa probabilidad de que se produzca una nueva sentencia con plena identidad a la citada, tanto por la escasa incidencia de reclamaciones sobre pensiones no contributivas en vía jurisdiccional, como por la interpretación casi unánime que siguen los tribunales superiores de justicia sobre este aspecto, a partir de la citada sentencia del Tribunal Supremo, sosteniendo que en materia de prestaciones no contributivas para el cálculo de las rentas del beneficiario no puede computarse el valor del patrimonio heredado sino las rentas que pudiera producir [TSJ de Castilla y León (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 87/2016, de 12 febrero; TSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social, Sección Segunda) Sentencia número 1044/2017, de 14 julio; TSJ Islas Baleares (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 530/2012, de 26 septiembre, TSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 910/2017, de 25 abril].

Por ello, entendiendo que la Administración no debe seguir aplicando una interpretación de la ley que perjudica a los ciudadanos y les obliga a iniciar una reclamación en vía judicial para la correcta aplicación de la norma, ha formulado una **Recomendación** al **IMSERSO,** para que modifique el referido criterio.

En esta materia, también debe mencionarse el **Recordatorio del deber legal** formulado a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, al comprobar que la dirección provincial en Cádiz faltó a su obligación de actuar con la debida diligencia y no dio contestación al recurso de alzada de una interesada contra la resolución de extinción de pensión no contributiva con el argumento de que la interesada había renunciado ya a la prestación. Sin embargo, los efectos de la misma no se habían extinguido, puesto que existía una reclamación por percepción de cuantías indebidas (16004936).

11.1.6 Desempleo

Notificaciones por vía electrónica

El *Manual del procedimiento de tramitación de las prestaciones por desempleo,* así como la información que se da a los desempleados en la página web del **Servicio Público de**

Empleo Estatal (SEPE), permite la acreditación de la situación por desempleo, por certificado de empresa en formato papel, en caso de incumplimiento de la obligación de remisión vía la aplicación Certificad@2, plataforma que permite a los empresarios realizar las comunicaciones de datos sobre sus trabajadores por medios electrónico. A pesar de ello, la **Dirección Provincial del SEPE en Huesca** adoptó la decisión de archivar las solicitudes de prestación por desempleo, en los casos en que el empresario no cumplía con la obligación de remitir el certificado de empresa a través de la citada aplicación informática.

Al estimar esta institución que los trabajadores no pueden ser privados de su derecho a la protección por desempleo porque el empresario incumpla sus obligaciones, se inició actuación ante el SEPE. Este servicio indicó que si la empresa ha incumplido su obligación de transmitir el certificado de empresa a través de la aplicación Certific@2, pero el trabajador desempleado lo aporta en papel debidamente cumplimentado, sellado y firmado junto con su solicitud, esta se resolverá de acuerdo con aquel, sin perjuicio de poner en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la infracción grave cometida por la empresa. Todo ello se comunicó a la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal de Huesca para su traslado a las unidades implicadas (16009607).

Prestación contributiva de desempleo

La mayoría de las quejas recibidas giran en torno a la suspensión o extinción de la prestación o a cuestiones relacionadas con demoras en la tramitación. Suelen tener su origen en incumplimientos por parte de sus beneficiarios, tales como salir de España sin haberlo comunicado previamente mientras se percibe la prestación. En estos casos o bien no se admiten las quejas y se informa a los interesados o bien, una vez aclarados los hechos, se procede al cierre de las actuaciones. Sin embargo, en algunos casos se producen errores por parte de la Administración, que quedan subsanados tras la intervención del Defensor del Pueblo.

Es preciso señalar que de las quejas recibidas se desprende que en ocasiones la información facilitada por el personal del **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** no es suficiente e induce a error. Tal es el caso de un ciudadano que perdió 310 días cotizados que tenía acumulados por optar por el subsidio por desempleo durante un mes (17025236).

Respecto a las demoras, asunto que motiva también la presentación de numerosas quejas, ilustra las actuaciones del Defensor del Pueblo el caso de un perceptor de prestación contributiva, que al solicitar la reanudación, no percibió en fecha la citada prestación, por un error en la mecanización de los datos de la cuenta bancaria.

El error fue subsanado por el SEPE que entregó al afectado un certificado para que pudiera presentarlo en su entidad financiera y así justificar el retraso en el pago de la prestación, aclarando que la decisión de la entidad financiera era discrecional (17009743)

Asimismo, la campaña del manipulado y envasados de frutas y verduras, provocó, durante el período de mayo a septiembre de 2017, un retraso general en el reconocimiento de las prestaciones en la provincia de Almería. El SEPE indicó que se debía al aumento significativo de solicitudes recibidas, en torno al cuarenta por ciento, y a la publicación de la nueva lista de interinos, que supuso tardanza en la incorporación del refuerzo habitual en el citado período (17015972).

Subsidio de desempleo

También en este ámbito las quejas se refieren a la suspensión o extinción del subsidio y también a menudo tienen su origen en incumplimientos por parte de sus beneficiarios, tales como superar el límite de rentas previsto sin ponerlo en conocimiento de la Administración. Las demoras en tramitar las solicitudes son, asimismo, objeto de frecuentes quejas.

Entre las actuaciones de la institución sobre esta cuestión, con resultado favorable para los interesados, pueden reseñarse los siguientes. Ante el desconocimiento del origen del procedimiento de extinción de un subsidio por desempleo, la interesada, madre soltera y víctima de violencia de género, solicitó a través de la página web una cita previa para interponer escrito de alegaciones fundamentado. El sistema electrónico le asignó una cita que superaba el plazo de 15 días para presentar alegaciones, no pudiendo gestionar nueva cita ni ser atendida en su oficina de prestaciones, al no tener cita previa. El **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** comunicó que se había reanudado el subsidio, al comprobarse que el padre de la hija de la interesada no formaba parte de la unidad familiar (17016635).

Otras veces el error se rectifica y se estima la reclamación previa, como en un caso de percepción indebida de subsidio por desempleo. No se había tenido en cuenta que la sentencia de divorcio obligaba al pago de una pensión compensatoria de 400 euros, lo que suponía una carga familiar. Se anuló la sanción impuesta y el cobro indebido, regularizando la situación en la nómina correspondiente (17010775).

La regulación del subsidio por desempleo no contempla la situación de las víctimas de violencia de género que deben salir de su domicilio teniendo que alquilar ese bien para poder hacer frente a otro arrendamiento en el nuevo lugar al que se han desplazado para su seguridad. En estos casos, el SEPE revoca el subsidio por desempleo, exigiendo la devolución de ingresos indebidos, al superar la cantidad

percibida en concepto de arrendamiento el límite de ingresos establecido para el subsidio. Iniciadas actuaciones, el SEPE indicó que, como mero gestor de los subsidios, debe aplicar la norma. A la vista de la respuesta del SEPE, esta institución preguntó a la **Secretaría de Estado de Empleo** sobre la conveniencia de contemplar la especificidad de esta situación en la legislación del subsidio por desempleo de forma que no incluya como rentas los importes del alquiler de un inmueble cuando las solicitantes sean víctimas de violencia de género, posean un inmueble de su propiedad, se vean obligadas a cambiar de domicilio por su condición de víctimas y deban alquilar el mismo para pagar la renta del nuevo.

Esa secretaría de estado entendió que las personas que se ven obligadas a cambiar de domicilio como consecuencia de la violencia de género se encuentran en un especial y delicada situación y por ello propuso su inclusión en el debate de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, para alcanzar un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género. Asimismo indicó que tomaría en consideración la propuesta de esta institución de cara al debate en la Mesa del diálogo social, en la que se está redefiniendo el marco de prestaciones y subsidios por desempleo. Esta institución hará un seguimiento de la cuestión planteada (16011852).

Cabe destacar, por último, el caso en el que se produjo la baja definitiva en el Programa de Activación para el Empleo (PAE) de un ciudadano que tardó en renovar su demanda de empleo varios días debido a la medicación que tomaba por su enfermedad. Si bien se desestimó la reclamación previa presentada contra la resolución de la Dirección Provincial de Sevilla, tras la actuación de esta institución, la misma dirección provincial emitió acuerdo de rectificación de dicha resolución, lo que implicó la anulación del cobro indebido y, por consiguiente, el pago del período que restaba por abonar (17012690).

Renta Activa de Inserción

La Renta Activa de Inserción es una prestación, con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social. Así se desprende del apartado 4 del artículo 265 de la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de octubre de 2015, en el que señala que la protección por desempleo comprenderá las acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable.

El artículo 299 d) de la Ley General de la Seguridad Social recoge entre las obligaciones de los desempleados, renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación y comparecer, cuando haya sido previamente requerido, ante la entidad gestora, los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con ellos.

Su artículo 302 indica que, en materia de infracciones y sanciones, se seguirá según lo dispuesto el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, norma que ha sido modificada varias veces desde su aprobación. El artículo 24 de esta ley tipifica como infracciones leves: no comparecer, previo requerimiento, ante la entidad gestora de las prestaciones en la forma y fecha que se determinen, salvo causa justificada; no comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos, salvo causa justificada, y no cumplir el requisito, exigido para la conservación de la percepción de la prestación, de estar inscrito como demandante de empleo.

El artículo 47 de la misma ley dispone que, en el caso de los solicitantes y beneficiarios de pensiones o prestaciones de Seguridad Social, incluidas las de desempleo y la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, las infracciones leves se sancionaran con pérdida de la pensión o prestación durante un mes.

No obstante, el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula el Programa de Renta Activa de Inserción, contempla la baja definitiva en el programa de los trabajadores que no comparezcan, previo requerimiento, ante el Servicio Público de Empleo Estatal o ante los servicios públicos de empleo, y de los que no renueven la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda.

Esta institución estima que en materia de sanciones de la Renta Activa de Inserción, se debe seguir lo establecido en el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, pues así lo impone el principio de legalidad en cuanto a la potestad sancionadora de la Administración, cuyo alcance viene definido en términos absolutamente precisos por los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, en los supuestos en los que los perceptores de la Renta Activa de Inserción no renueven la demanda en fecha o no comparezcan ante el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o los Servicios Públicos de Empleo, no deben ver extinguida la ayuda, sino ser sancionados con la pérdida de un mes de la misma.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 23 abril de 2015. Se ha de reseñar que, a partir de la citada sentencia, la doctrina contenida en ella se ha adoptado por los tribunales superiores de justicia, sin que conste que el SEPE haya recurrido las referidas sentencias en unificación de doctrina.

Sin embargo, según el **SEPE**, la regulación del Programa de Renta Activa de Inserción, que desarrolla el citado Real Decreto 1369/2006, incluye un régimen especial de obligaciones de los beneficiarios que resulta más exigente que el establecido con carácter general en la Ley general de la Seguridad Social, al establecer consecuencias más gravosas en los casos de incumplimiento y la baja definitiva en el programa.

Añade el SEPE que, tras la Sentencia de 23 de abril de 2015 del Tribunal Supremo, a la que hace referencia esta institución, solicitó de la Abogacía del Estado un dictamen sobre su incidencia en las actuaciones a llevar a cabo por este organismo. En su informe, la Abogacía del Estado, tras señalar que la citada sentencia tiene efectos invalidantes sobre el acto atacado por el demandante, pero no anula en ningún caso la propia disposición de carácter general, concluye dictaminando que el artículo 9.1, letra b) del Real Decreto 1369/2006 continúa plenamente vigente, siendo obligada su aplicación por el SEPE. Por ello, a los trabajadores beneficiarios de la Renta Activa de Inserción que no comparezcan, el SEPE les da la baja definitiva en el programa, aplicando el Real Decreto mencionado y no el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social y en la Ley general de la Seguridad Social.

El Defensor del Pueblo debe resaltar que la no asunción por el **SEPE** del criterio del Tribunal Supremo obliga a que los desempleados deban acudir, caso a caso, ante la jurisdicción social para ver atendidas sus pretensiones (17000449, 17000908, 17001373, entre otras).

Programa de Recualificación Profesional (Plan PREPARA)

En el mes de agosto de 2017 finalizó la prórroga de la ayuda del Programa PREPARA, orientado a personas que agoten su protección por desempleo. Desde su aprobación se ha prorrogado en 12 ocasiones y ha dado cobertura a casi un millón de personas en toda España. Sin embargo, en esta última ocasión se produjo un retraso en la aprobación de la siguiente prórroga.

Además, en julio de 2017 recayó sentencia del Tribunal Constitucional que estimó de forma parcial el recurso de inconstitucionalidad presentado por el gobierno del País Vasco contra el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. La sentencia contempla que la gestión de esta ayuda

económica corresponde a las comunidades autónomas y que esta circunstancia no ha de afectar a las situaciones jurídicas consolidadas, ni tampoco a la subsistencia y continuación en la concesión de ayudas económicas del Plan PREPARA.

Finalmente, en la Conferencia Sectorial, celebrada el 18 de septiembre, se acordó una nueva prórroga de forma extraordinaria y limitada en el tiempo, hasta el 30 de abril de 2018. Asimismo, se acordó también que fuera el Servicio Público de Empleo Estatal quien gestionara el Plan PREPARA.

El Defensor del Pueblo había iniciado una actuación de oficio en el mes de septiembre 2017 para interesarse por las incidencias acontecidas en la gestión del citado Plan PREPARA, actuación que coincidió en el tiempo con el anuncio del acuerdo de su vigencia hasta el mes de abril de 2018.

En el marco de esta actuación también solicitó esta institución información sobre los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional para su gestión y sobre las previsiones anunciadas por el Gobierno sobre la revisión del sistema de protección para los desempleados de larga duración, con objeto de simplificar los programas complementarios existentes (PAE, PREPARA y RAI), darles coherencia, y adecuarlos plenamente al marco competencial vigente y a la doctrina del Tribunal Constitucional.

El Defensor del Pueblo comparte el objetivo de mejorar tanto la protección de las personas desempleadas como la eficacia de los programas, para que los beneficiarios recuperen el empleo, y evitar distorsiones en la compatibilidad entre los programas autonómicos y estatales, sin que se minore el nivel de cobertura alcanzado. Por ello, se interesó por el contenido de la propuesta de integración y racionalización de los programas que complementan la protección por desempleo que el Ministerio de Empleo presentó a los interlocutores sociales y recabó información sobre el avance de los trabajos de la Mesa de Diálogo Social del Plan de Choque para el Empleo a este respecto.

La **Secretaría de Estado de Empleo** ha indicado que, con anterioridad al 30 de abril de 2018, el gobierno revisará los distintos programas que actualmente complementan la protección por desempleo, en el marco del diálogo social y con las comunidades autónomas, para adecuarlos al marco competencial vigente, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, ha indicado que se están estudiando las propuestas que van presentando los interlocutores sociales, sin que por el momento se haya plasmado en una propuesta concreta. En el momento en que exista un texto concreto se enviará a esta institución (17016625).

Por otro lado, debe recordarse que la demora en la tramitación de los recursos de alzada interpuestos frente a resoluciones de ayuda económica del Plan PREPARA, hizo que en el año 2014 se iniciaran una serie de actuaciones ante la **Subdirección General**

de Recursos del Ministerio de Empleo, con el fin de lograr la normalización en los procedimientos seguidos. A lo largo de estos años, se han ido reflejando en los diversos informes anuales las medidas y los progresos alcanzados al respecto.

Al comienzo del año 2017, la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo** informó que la incorporación anunciada de nuevo personal para puestos de letrados vacantes en esa unidad no había obtenido resultados positivos y que la intención de reclasificar diversos puestos había sido rechazada por Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, aunque se reiteraría dada su importancia. Indicó también que se estaban realizando gestiones para asignar personal de refuerzo al área de actividad de la Subdirección General de Recursos y que se había conseguido reducir el número de recursos pendientes.

A la vista de la información remitida por esa secretaría general técnica sobre las cuestiones relativas a la asignación de nuevo personal funcionario para reforzar el área de actividad de la Subdirección de General de Recursos, así como del resto de acciones enunciadas en anteriores comunicaciones, se ha procedido a suspender las actuaciones iniciadas hasta la remisión del documento donde se reflejen avances sobre los aspectos pendientes (14022009).

En 2017 también se tuvo conocimiento de demoras de más de dos meses en el pago de la ayuda del Plan PREPARA. Esta institución solicitó información al **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**, quien además de ofrecer la información detallada de los expedientes concretos de los interesados que comparecieron sobre el asunto, indicó que el retraso en el pago que se debe a que la ayuda económica del Programa PREPARA tiene carácter de subvención y ello provoca el sometimiento a unos procedimientos de gestión complejos, que para las demás prestaciones que son competencia de ese organismo no son requeridos (17020803, 17021041, 17021090, entre otras).

Solicitantes de prestaciones derivadas del Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE)

En el año 2017, esta institución ha detectado nuevamente tardanza en resolver las solicitudes de prestaciones por desempleo derivadas de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), presentadas ante la Dirección Provincial en Madrid. Por ello, se solicitó del **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** información sobre las medidas adoptadas para dotar de más personal y medios a la Subdirección de prestaciones de la Dirección Provincial en Madrid, con el fin de cortar los plazos en el reconocimiento de prestaciones derivadas del expediente de regulación de empleo.

El SEPE, para evitar la demora en resolver, ha adoptado, entre otras medidas, poner en marcha actuaciones de automatización de las distintas aplicaciones informáticas de gestión y de formación continua del personal que tramita las prestaciones por desempleo; fomentar la reducción, simplificación y agilización de los trámites realizados por las empresas y trabajadores, mediante el uso de Certific@2, y celebrar convenios de colaboración con las empresas, para que desde el SEPE se comunique mensualmente a la empresa correspondiente el importe de la nómina mensual que percibe cada uno de los trabajadores, así como, en su caso, las cotizaciones efectuadas por los períodos de desempleo. De esta forma, se facilita el cálculo de los complementos que cada empresa debe abonar mensualmente a estos trabajadores.

También ha resuelto el SEPE incluir estos expedientes en el cálculo de los indicadores del Plan de calidad en el reconocimiento de las prestaciones. Estos indicadores tienen incidencia tanto en la productividad, como en el ranking de productividad por provincias que se mide periódicamente, y su objetivo es fomentar la mejora continua de la calidad de los servicios, pero también, incentivar la actuación del personal de este organismo de forma que los gestores vean recompensado, de alguna forma, el esfuerzo que vienen realizando en aras de ofrecer el mejor servicio a los ciudadanos.

Por último, el SEPE comunica que si a pesar de esta medidas se produce la acumulación de este tipo de expedientes, en la dirección provincial afectada se ponen en marcha otras medidas concretas de carácter excepcional, como el apoyo de personal destinado en otras unidades, que de manera transitoria colabora también en su resolución. Esta institución velará, a través de un seguimiento, de la efectiva eficacia de estas medidas (16012737).

11.1.7 Seguridad Social internacional y reglamentos comunitarios

Al iniciarse el 2017 se recibió respuesta de la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** a la **Recomendación** formulada el pasado año, en la que se solicitaba una modificación del actual sistema de cálculo de la cuantía teórica de la pensión de jubilación de los trabajadores migrantes españoles que ejercieron su derecho de libre circulación. En estos casos la pensión teórica se calcula dividiendo la suma de las bases de cotización reales durante los años inmediatamente anteriores al pago de la última cotización en España, entre un divisor fijo. Ello supone que se incluyan años ficticios en los que el solicitante ni siquiera contaba con la edad legal para trabajar y por la base mínima de cotización. En el caso de trabajadores autónomos se agrava la situación, ya que al no existir integración de lagunas el período ficticio se completa con valor cero y puede determinar una reducción de la pensión a percibir. Por ello, se apuntó la

posibilidad de que se realizara dicho cálculo teniendo en cuenta las cotizaciones acreditadas en España divididas únicamente entre los meses a los que correspondieran.

Ese organismo ha contestado que no considera preciso revisar el actual sistema de cálculo para adaptarlo a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 2013, en la que se fundamentaba la citada **Recomendación**, según la cual el cálculo de la pensión teórica en la legislación española no se ajusta al derecho de la Unión Europea sobre libre circulación. La citada Administración afirma que las normas internacionales de coordinación de sistemas de la seguridad social, en general, y las comunitarias en particular, son normas neutras y tratan de no interferir en las legislaciones internas de los estados, por lo que los Estados miembros conservan su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social.

En consecuencia, mantiene que debe aplicarse la legislación interna y expone que lo que pretende la norma al establecer un divisor fijo es otorgar prestaciones proporcionales al esfuerzo contributivo de cada trabajador al sistema español. Considera que, al ser igual para todos los trabajadores el sistema de cálculo de la base reguladora y de la cuantía teórica de la pensión de jubilación, no existe discriminación respecto a los trabajadores migrantes. Señala también que una posible modificación legislativa supondría un trato discriminatorio respecto de los trabajadores que solo acreditan períodos de seguro en España y que iría más allá de la protección de los emigrantes, ya que tendría también que aplicarse a los trabajadores que no hubieran emigrado y tuvieran períodos en blanco en su carrera de seguro.

Indica que, pese a que en el supuesto planteado se producen los efectos descritos, en otros, en aplicación del nuevo Reglamento (CE) 883/04 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre la coordinación de los sistemas de la Seguridad Social, las consecuencias son diferentes, dependiendo de la ubicación en el tiempo de las cotizaciones en España o en el otro Estado miembro. Por tal motivo, concluye que no resulta posible que la norma establezca un cálculo diferente para cada caso y que, si se planteara de nuevo la cuestión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, debería ser analizada a la luz de este nuevo reglamento. Vistas las argumentaciones efectuadas por la secretaría de Estado, se ha dado por concluida esta actuación (15011196).

Resulta asimismo necesario dejar constancia del problema del colectivo de pensionistas residentes en España, en situación de grave precariedad económica y riesgo de exclusión social, por haber suspendido el gobierno de Venezuela el ingreso de sus pensiones desde el mes de enero de 2016. Estas personas han generado pensiones en Venezuela y España, pero han dejado de cobrar de aquel país, y perciben pensión a prorrata de España, al haber trabajado en ambos países, pero se quejan de que esa prestación les resulte insuficiente para cubrir la situación de necesidad en la que se

encuentran. A lo largo de este dilatado período han sido continuas las quejas de los afectados, que algunas fuentes cifran en cerca de 4.500 personas, aunque no se ha logrado encontrar una estimación oficial que lo corrobore. Todos ellos hacen mención al empobrecimiento al que les está llevado esta suspensión de ingresos, que en muchos casos es su único medio de vida, así como a la ausencia de soluciones válidas por parte de las autoridades españolas a las que se han dirigido en solicitud de ayuda. Sin duda, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad cuando la pensión generada en España está por debajo de la mínima y carecen de otros ingresos

Esta situación afecta por igual al colectivo de emigrantes españoles de origen retornados a España, a los que la Dirección General de Migraciones deniega sus peticiones de pensión asistencial por ancianidad, por ser titulares de pensión de Venezuela.

Por tal motivo, el Defensor del Pueblo ha dirigido en el presente año tres **Recomendaciones** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social,** en la búsqueda de soluciones al problema planteado. En concreto, se recomendó que no se compute como ingreso de los interesados el importe de las pensiones no abonadas por las autoridades venezolanas, para que pueda reconocerse su derecho al cobro de complemento a mínimos de sus pensiones y demás prestaciones de carácter no contributivo o asistencial, cuando se constate que carecen de recursos económicos suficientes para su subsistencia. Todo ello, sin perjuicio de que pueda exigirse su reintegro en el supuesto de que se reanudaran dichos pagos con abono de los correspondientes atrasos. También se solicitó revocar todos los actos o resoluciones derivados de los expedientes de reintegro de prestaciones por cobro indebido de complemento a mínimos por residencia, y de aquellos en los que se procedió a la reducción del importe de dicho complemento en los ejercicios 2016 y 2017, en los que Venezuela no realizó ningún ingreso de pensiones a sus beneficiarios. Por último, se expuso la necesidad de aceptar como prueba del impago de las pensiones la declaración responsable de los interesados y el reconocimiento de deuda que adquieren con la Seguridad Social española por la concesión de prestaciones que eviten situaciones de pobreza.

Esa secretaría ha contestado que no existe respaldo legal para abonar complemento por residencia en los casos en que las instituciones extranjeras, una vez reconocida una pensión, retrasen o incumplan la obligación adquirida, como sucede en el caso de Venezuela, y tampoco considera posible revisar los expedientes de reintegro de prestaciones indebidas por complemento a mínimos o en los que se reduce su importe, por entender que deben sumarse la pensión española y venezolana, aunque los interesados no perciban esta última. Respecto al reconocimiento de pensiones no contributivas, apela al régimen de incompatibilidades para su no otorgamiento y recuerda

las infructuosas gestiones realizadas por la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ante el Presidente del Instituto Venezolano de Seguridad Social, para el debido cumplimiento del convenio bilateral suscito con ese país, y la reanudación inmediata del pago de pensiones adeudadas.

El Defensor del Pueblo discrepa con la no aceptación de las citadas **Recomendaciones,** por lo que se ha elevado su contenido al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** al entender que la actuación de la Administración no puede sustraerse del principio rector recogido en el artículo 41 de la Constitución que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos». También se ha recordado que las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de noviembre 2005 y 21 de marzo de 2006 resuelven de forma favorable el abono del complemento a mínimos en supuestos de impago prolongado de pensiones por parte de Venezuela y que dichos fallos judiciales han sido confirmados en sucesivas y recientes sentencias estimatorias de al menos cuarenta y ocho Tribunales Superiores de Justicia. En caso de respuesta favorable del citado departamento ministerial, se iniciarían actuaciones ante la Dirección General de Migraciones para la concesión de pensiones asistenciales por ancianidad al colectivo de emigrantes retornados (16007118 y relacionadas; 17002862 y relacionadas).

Por último, debe mencionarse, con relación al Convenio de Seguridad Social España-Australia, que la emisión de los certificados de períodos cotizados en Australia por parte de la Administración australiana encuentra con frecuencia problemas, y, en consecuencia, existe demora en la tramitación de estas solicitudes de prestación por desempleo en el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**. Aun cuando la tardanza no es imputable al SEPE, interesaba conocer al Defensor del Pueblo si se había puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, a los efectos de solicitar una reunión de las instituciones competentes para examinar tal circunstancia y resolver los problemas que puedan derivarse de la aplicación del convenio.

El SEPE trasladó que plantearía ante las instituciones competentes las demoras en remitir los documentos acreditativos de los períodos cotizados por parte del organismo australiano, máxime cuando ha tenido conocimiento de que Australia ha modificado el procedimiento y no facilitará el certificado del período de cotizaciones a la Seguridad Social si no se ha trabajado con permiso de residencia permanente.

Con relación a la discrepancia surgida en torno a los períodos que Australia consideraba como «períodos de residencia activa laboralmente australiana» y, por tanto, susceptibles de totalizar en España, es el propio convenio bilateral entre España y Australia el que indica que serán los que determine la autoridad australiana.

Ante tal modificación, el SEPE ha optado por conceder subsidio para emigrantes retornados, cuando se recibe la certificación negativa de los períodos cotizados en Australia, dando así una solución al problema surgido (17000316).

11.2 EMPLEO

Consideraciones generales

En el año 2017 ha continuado la tendencia de creación de empleo iniciada en años anteriores. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, por primera vez desde el año 2009 se ha bajado de los cuatro millones de desempleados. El total de empleados supera los diecinueve millones, el dato de empleo menos negativo desde 2009.

Estos datos de evolución del empleo no pueden hacer olvidar que todavía no se han alcanzado los niveles de empleo existentes en los años 2006 y 2007, previos a la crisis económica, y el número de desempleados es mayor que en el año 2008, pese a que ya en ese año se apreció una importante destrucción de empleo como consecuencia de la crisis económica.

La realidad de la creación de empleo y la disminución de la tasa de paro es sin duda una buena noticia. No obstante, todos los indicadores económicos revelan que la superación de esta crisis ha dejado como consecuencia una mayor desigualdad en la sociedad.

En materia laboral, esta desigualdad se traduce en la mayor temporalidad en el trabajo y en la precariedad laboral y los bajos salarios asociados a la temporalidad. Durante el año 2017, nueve de cada diez nuevos contratos es temporal y al finalizar ese año la tasa de temporalidad en España duplica la media europea.

La lucha contra la precariedad laboral y por la estabilidad en el empleo resulta, pues, ineludible para conseguir la creación de empleo digno que disminuya la brecha de desigualdad.

Es también ineludible la planificación eficaz de las políticas activas de empleo, de modo que la adopción de las concretas medidas para favorecer la contratación, o de carácter formativo a las que se destinan los recursos económicos, deben ir precedidas de un estudio riguroso sobre su adecuación a los fines que se pretenden y de la debida evaluación de resultados. En muchos casos no resulta posible verificar hasta qué punto las medidas por las que se conceden incentivos a la contratación o ayudas económicas a los trabajadores desempleados han contribuido a su formación, o tienen incidencia en el mantenimiento de la contratación.

No puede dejar de señalarse, como se ha hecho en anteriores informes, la mayor afectación de la crisis a determinados colectivos, como son los mayores de 55 años, que constituyen el grueso de los parados de larga duración, y los jóvenes, y la necesidad de mantener medidas específicas de atención dirigidas a favorecer la empleabilidad de estos colectivos.

El funcionamiento de los servicios públicos de empleo en materia de colocación y de las agencias privadas de colocación colaboradoras con los servicios públicos de empleo es un aspecto fundamental que debe ser examinado en términos de eficacia, poniendo en relación los fondos públicos que se destinan a estas agencias con las contrataciones conseguidas. Ha de resaltarse que los resultados hasta la fecha no permiten afirmar el éxito del modelo, lo que ha determinado que en el Plan Anual de Política de Empleo para 2017, no se haya definido ningún indicador para el objetivo de impulsar la colaboración público-privada, lo que significa la exclusión de las agencias privadas de colaboración de los incentivos en el reparto de los fondos públicos para políticas activas de empleo entre las comunidades autónomas. Esta decisión debe verse acompañada con el refuerzo de los servicios públicos de empleo que resulte necesario para el eficaz desempeño de su función.

11.2.1 Empleo juvenil

El desempleo juvenil, si bien ha experimentado una cierta disminución, se encuentra en tasas cercanas al cuarenta por ciento, lo que duplica la media europea. La lucha contra el desempleo juvenil es por ello un objetivo prioritario de las políticas activas de empleo.

Como viene ocurriendo en años anteriores, se reciben pocas quejas a partir de las cuales puedan realizarse actuaciones puntuales respecto del funcionamiento del Sistema de Garantía Juvenil y la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven.

Uno de los instrumentos esenciales diseñado para la creación de empleo juvenil es el contrato para la formación y el aprendizaje, regulado en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores y en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. Su objetivo es favorecer la formación y el acceso al certificado de profesionalidad al tiempo que se desarrolla la actividad laboral, para lo cual se ha establecido un importante régimen de bonificaciones a la contratación y la compensación de los costes inherentes a la formación.

Los datos oficiales que se ofrecen sobre la evolución de estos contratos revelan algunos datos que hacen dudar de que su materialización en el mercado laboral español responda adecuadamente al fin pretendido. Así, debe resaltarse que el número de contratos suscritos en esta modalidad contractual ha sufrido una caída drástica en los

años 2016 y 2017, pasando de más de 174.000 contrataciones realizadas en 2015 a menos de 50.000 en el 2017, como consecuencia de modificaciones normativas que introducen mayores controles en la impartición de las acciones formativas y la eliminación de la formación a distancia. Se constata también que ha aumentado la edad de los trabajadores contratados en esta modalidad hacia la franja de los de mayor edad (hasta 30 años), lo que aleja al contrato de su finalidad de atender a los más jóvenes. Tampoco queda acreditado en muchos casos en los que la formación se ha impartido en la modalidad no presencial, que se haya atendido suficientemente a esta finalidad formativa del contrato.

Solo un pequeño porcentaje de estos contratos ha determinado a su finalización su transformación en una contratación indefinida, si bien el establecimiento del incentivo de la bonificación de la contratación indefinida, establecido en la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, parece haber tenido incidencia en el aumento de estas contrataciones indefinidas.

Esta institución considera necesario que se mantenga la vigilancia sobre la utilización de esta modalidad contractual, de modo que no se pierda de vista el objetivo educativo, tendente, en el ámbito de la formación para el empleo, a la obtención de certificado de profesionalidad. Debe también prevenirse el riesgo, apreciado por distintos agentes sociales, de que el interés empresarial por estas contrataciones bonificadas convierta este contrato en un mecanismo que tenga como efecto la precarización y mayor temporalidad en el empleo de los jóvenes.

En el curso del presente año se ha anunciado además un complemento salarial de 430 euros para los jóvenes inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil que sean contratados con un contrato de formación y aprendizaje. No obstante, hasta la fecha no se ha aprobado la norma necesaria para canalizar esta ayuda.

Gran parte de las medidas de políticas activas de empleo dirigidas a los jóvenes son sufragadas con fondos europeos asignados a los estados en el marco de la Garantía Juvenil de la Unión Europea y están sujetas a declaración y justificación del gasto. Al finalizar 2017, España ha debido declarar el gasto correspondiente a más de 1.000 millones de euros, en los términos exigidos por la Unión Europea.

La medida anunciada de dotar de un complemento salarial los salarios de los jóvenes contratados, con contratos de formación y aprendizaje, puede ponerse en relación con la necesidad de declarar y justificar el gasto de los fondos recibidos como condición para que se mantenga el presupuesto asignado a España.

Debe insistirse en la necesidad de que las medidas que se adopten en el marco de las políticas activas de empleo y, específicamente, las que se adopten en el marco de

la Garantía Juvenil, sean rigurosas en cuanto a su adecuación a los fines pretendidos. Por ello, también en este caso, sin entrar a valorar la procedencia de esta medida, parece necesario que esté precedida de un estudio de los efectos que cabe esperar que tenga en la formación de los beneficiarios y su incidencia en la consecución de empleo estable para los jóvenes, atendiendo así a la finalidad de estos contratos.

En este sentido, se estima de interés resaltar que la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, en informe sobre la aplicación de la Iniciativa Juvenil de los Estados miembros, aprobado a finales del año 2017, ha resaltado la obligación de prestar una especial atención a los «ninis», y subraya que solo es posible determinar si se ha gastado correctamente el presupuesto de la Garantía Juvenil si se ha alcanzado su objetivo final, que es que los jóvenes accedan al empleo de manera sostenible.

El informe de la comisión incide además en que los datos de supervisión y los resultados disponibles son insuficientes para evaluar debidamente la aplicación y rendimiento de la iniciativa. Esta institución debe reiterar lo ya indicado en este mismo sentido en los sucesivos informes anuales respecto de la necesidad de que se evalúen en términos de coste y eficacia los resultados de las medidas de políticas activas de empleo, en las que se enmarcan las medidas del sistema de Garantía Juvenil, a lo que cabe añadir la necesidad de que la Administración estatal y las comunidades autónomas con competencia en las políticas activas de empleo ofrezcan los datos referentes a los resultados obtenidos tras la aplicación de las medidas con mayor transparencia y accesibilidad.

Varias actuaciones realizadas en el curso del presente año han permitido comprobar que las normas reguladoras de subvenciones para la contratación de jóvenes en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en la Comunidad de Madrid establecen como requisito residir en Madrid e incluso estar empadronado en el momento de publicación de la correspondiente convocatoria.

A juicio de esta institución, limitar los destinatarios de estas contrataciones a los residentes en la Comunidad de Madrid parece ser contrario a los objetivos generales de la política de empleo que enuncia el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de empleo, de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación. Y hay que tener en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución española, en el acceso al empleo, así como los objetivos de mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal y de asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo.

El artículo 89 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, enuncia el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación referido específicamente al Sistema Nacional de Garantía Juvenil, al garantizar la implantación y aplicación del sistema en todas las comunidades autónomas y el acceso en igualdad de condiciones para todos los jóvenes objeto de atención, con independencia de sus circunstancias personales y/o sociales, y atendiendo a sus necesidades específicas, con especial dedicación a quienes se encuentren en una situación de desventaja y/o riesgo de exclusión.

El artículo 92 establece que el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil constituye la lista única de demanda y el soporte para la inscripción de las personas interesadas. Su artículo 99 incide en que las personas inscritas conforman una lista única de demanda. Cabe apuntar que la lista única de demanda es consecuencia de la igualdad en las condiciones de acceso a todas las medidas del sistema, y no solo las medidas que tienen por objeto la contratación.

Esta institución considera que la limitación de los destinatarios de las medidas de empleo únicamente a los jóvenes inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil con residencia en Madrid es contraria al principio de acceso al sistema en igualdad de condiciones para todos los jóvenes con independencia de sus circunstancias personales y/o sociales y rompe la lista única de demanda que constituye la base del sistema. En atención a este criterio se ha recomendado a la **Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid** la supresión de esta exigencia en las normas reguladoras de la contratación de jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En su respuesta, la consejería realiza un análisis de la Ley 18/2014 y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, del que concluye que la actuación examinada constituye el ejercicio de las competencias propias de la comunidad autónoma en su ámbito territorial, no aceptando, en consecuencia, la **Recomendación** formulada (17001013).

11.2.2 Acceso al empleo público en el marco de las políticas activas de empleo

En los informes correspondientes a los años precedentes se ha dado cuenta de las **Recomendaciones** cursadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a distintos ayuntamientos y administraciones autonómicas, en relación con la toma en consideración del empadronamiento como requisito o como mérito baremable en el acceso al empleo público en el marco de las políticas activas de empleo.

Como se dejó entonces señalado, a juicio de esta institución, la aplicación de este criterio introduce una diferencia de trato que atenta contra el principio de igualdad y los

principios de mérito y capacidad que rigen el acceso a la función pública, conforme al artículo 103 de la Constitución.

Se ponía también de manifiesto que el empadronamiento como criterio de selección trascendía en algunos de los casos examinados el marco de las políticas activas de empleo y era tomado en consideración por alguno de los municipios con los que se siguieron actuaciones como criterio para la formación de bolsas de empleo y, en general, para la contratación con carácter temporal. A esta situación se llega también en alguno de los supuestos examinados de modo indirecto, cuando determinados organismos públicos acuden a los servicios de empleo autonómicos para realizar la preselección de trabajadores aspirantes a la contratación temporal, toda vez que la preselección se realiza exclusivamente entre demandantes de empleo inscritos en los servicios de empleo de la correspondiente comunidad autónoma.

En el informe correspondiente al año anterior se indicaba que esta institución había solicitado la colaboración de la **Federación Española de Municipios y Provincias** para lograr la máxima difusión del criterio de esta institución entre los municipios que la constituyen. Lamentablemente, la federación no ha atendido esta solicitud ni ha respondido a los sucesivos escritos en los que se ha reiterado esta petición de colaboración.

En el 2017 se ha reiterado a la **Secretaría de Estado de Función Pública** la **Recomendación** de plantear este asunto en la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales o en el foro que se estime más oportuno, a fin de que pueda darse un tratamiento coherente, unitario y acorde al ordenamiento jurídico a la toma en consideración del empadronamiento o la residencia en un determinado municipio o ámbito geográfico en procesos selectivos para la contratación como personal laboral al servicio de las administraciones públicas.

La secretaría de Estado ha remitido a los miembros de la **Comisión de Coordinación del Empleo Público** las **Recomendaciones** de esta institución, pero no ha informado del criterio mantenido por los miembros de esa comisión respecto del asunto ni de la posición de la secretaría, tal y como interesaba esta institución. Las actuaciones permanecen abiertas hasta que se dé respuesta a estas cuestiones (17003763, 17001516, entre otras).

En algunos supuestos se ha constatado que las bases de convocatorias de pequeños municipios para la contratación con carácter temporal contienen unos criterios para la contratación ajenos a los principios que establece el Estatuto Básico del Empleado Público. Cabe destacar en este sentido el **Ayuntamiento de Santa Cruz del Valle (Ávila),** que estimaba que la selección de la persona contratada era una facultad discrecional del alcalde en atención a la cuantía del contrato. Tras el **Recordatorio de**

Deberes Legales cursado por esta institución, el ayuntamiento redactó unas bases de convocatoria para esas contrataciones en las que, entre otros aspectos, incidía en el requisito de los aspirantes de tener la nacionalidad española o de un Estado miembro de la Unión Europea, «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 57 del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007», omitiendo que los extranjeros con residencia legal en España pueden acceder a las administraciones públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles.

Otra de las bases tiene como enunciado «Baremos de selección». No obstante, no establece baremos, esto es, criterios o condiciones que se consideran en el aspirante y puntuación que puede obtenerse en atención al cumplimiento de cada uno de estos criterios, sino que describe el conjunto de condiciones que deben concurrir en el aspirante y establece un orden de prioridad de aspirantes en atención a que cumplan unas u otras condiciones. Los criterios determinantes de la selección, tales como el tiempo que les resta para acceder al paro o la jubilación, o la tenencia o no de hipoteca, parecen describir perfiles de concretos aspirantes destinatarios del puesto de trabajo con preferencia sobre otros.

Además de lo anterior, la última base de la convocatoria permite a los miembros del tribunal calificador decidir a quién se contrata en caso de gravedad de situaciones familiares libremente valorada sin conexión con el proceso selectivo, lo que permite dejar sin efecto el resultado del proceso selectivo.

La gravedad de las irregularidades detectadas en las bases de la convocatoria aprobadas por esa alcaldía, que pueden constituir causas de nulidad de pleno derecho, han determinado a esta institución a recomendar al ayuntamiento la elaboración de unas nuevas bases.

Asimismo se ha dado traslado de los antecedentes a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, a fin de que valore la procedencia de ejercer las competencias que le atribuye el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para la impugnación de los actos o acuerdos de las entidades locales que infringen el ordenamiento jurídico o cualesquiera otras medidas que estime pertinentes en relación con esta actuación municipal.

La delegación del gobierno ha solicitado al ayuntamiento que no realice ninguna contratación de personal al amparo de estas bases e informe a la Subdelegación del Gobierno de Ávila de la tramitación de nuevas bases para la selección de personal laboral (16000670).

En otro supuesto, el **Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real)** ha excluido a un vecino del municipio de la posibilidad de beneficiarse de una contratación temporal en el marco de un Plan Extraordinario de Empleo de Castilla-La Mancha por tener deudas

municipales, pese a tener acreditada su dependencia de los servicios sociales para su subsistencia.

Tomando en consideración la finalidad de los planes extraordinarios de empleo, esta institución considera paradójico exigir estar al corriente del pago de impuestos municipales a sus destinatarios que, debido a su situación de necesidad, reciben ayudas de los servicios sociales para hacer frente a sus necesidades básicas y ha indicado al ayuntamiento que resulta más razonable, no incluir ese requisito, o al menos excluir a quienes acrediten depender de las ayudas sociales para su subsistencia, a fin de que se tenga en cuenta en futuras convocatorias (17014879).

11.2.3 Denegación de subvenciones a entidades públicas por incumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social

En el informe del pasado año se dejó constancia de la necesidad, apreciada por esta institución, de realizar las modificaciones normativas necesarias para que la existencia de deudas de Seguridad Social contraídas por los municipios no determine su exclusión de subvenciones destinadas a la contratación en el marco de las políticas activas de empleo, toda vez que los perjudicados por esta decisión son principalmente los trabajadores desempleados que pierden la oportunidad de ser contratados.

La **Secretaría de Estado de Empleo** mostró la predisposición de las comunidades autónomas a aceptar esta propuesta si bien se consideraba necesario para ello modificar la Ley de subvenciones.

Hasta la fecha no se ha procedido a dicha modificación. Por ello, se han retomado estas actuaciones, a fin de conocer los avances en su caso habidos para propiciar una reforma legislativa que dé cobertura a este supuesto (15006903).

11.2.4 Formación profesional

Control del desarrollo de las acciones formativas

La normativa reguladora de la formación para el empleo, constituida básicamente por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en vigor hasta el mes de julio de 2017, y sus distintas órdenes de desarrollo, han recogido con amplitud los centros y entidades de formación que pueden impartir formación profesional para el empleo, incluyendo las organizaciones empresariales y sindicales y otras entidades de carácter privado.

La normativa citada ha resultado insuficiente en el establecimiento de requisitos para la acreditación o autorización de estos centros de formación y en el control y

auditoría de la impartición de las acciones formativas. Esta circunstancia, unida a que se trata de acciones formativas sufragadas con fondos públicos o con cargo a la cuota de formación profesional, ha tenido como consecuencia graves fraudes en la impartición de la formación profesional para el empleo.

La gravedad y generalización del indebido uso de estos fondos y el incumplimiento en muchos casos de la finalidad formativa de las acciones debido a su incorrecta impartición, ha evidenciado graves fallos en el sistema establecido para la impartición de la formación profesional para el empleo.

A partir del año 2015 se han introducido distintas modificaciones normativas tendentes a implantar mayores controles en la impartición de las acciones formativas.

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, establece la obligación de que las entidades de formación externas a la empresa que facilita la formación a sus trabajadores esté previamente acreditada o inscrita en el registro de entidades de formación habilitado por la Administración pública competente, incluso cuando no se trate de formación recogida en el Catálogo de Especialidades Formativas.

La ley ha suprimido la modalidad de formación a distancia como forma de impartición y posibilita un mayor control de estas entidades, al prohibir expresamente la posibilidad de subcontratación de la actividad de organización y de impartición y perfila las actuaciones de gestión que definen a la entidad externa, al establecer que no tiene tal condición la empresa que se limita a la gestión de las bonificaciones. La ley define de un modo mucho más pormenorizado las obligaciones que adquiere la entidad externa frente a la empresa que le encomienda la formación de sus trabajadores, y les impone la obligación de asegurar, en todo caso, el desarrollo satisfactorio de las acciones formativas. La ley también establece que estas entidades serán las que contraten a la entidad de formación salvo que se trate de la misma entidad, y su sometimiento a las actuaciones de comprobación, seguimiento y control que realicen las administraciones públicas.

Dicha Ley 30/2015 dedica el capítulo IV al control de la formación y al régimen sancionador, y enuncia la obligación de reforzar los mecanismos de control para detectar, evitar y sancionar situaciones fraudulentas. En este mismo sentido se ha realizado una modificación de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, para incluir la responsabilidad solidaria de las entidades que asumen las acciones formativas y de los centros que imparten la formación por la comisión de infracciones muy graves en la organización y la impartición de las acciones formativas, corrigiendo la situación anterior, puesta de manifiesto por esta institución, conforme a la cual la

responsabilidad por las deficiencias en la impartición de la acción formativa recaía en exclusiva sobre el empresario que facilitaba la formación a sus trabajadores.

El Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, completa la nueva regulación de esta materia. La norma prevé una regulación más específica mediante orden ministerial de distintos aspectos, entre los que puede señalarse en lo que aquí interesa la acreditación de los centros de formación, la impartición de acciones formativas en la modalidad de teleformación o la orden referida a requisitos para el inicio de la acción formativa. En todo caso, debe insistirse en que para el correcto funcionamiento del sistema y la consecución de sus fines de formación, tanto para trabajadores ocupados como para los desempleados, resulta esencial que las administraciones competentes dediquen los esfuerzos necesarios para comprobar que las acciones formativas se imparten adecuadamente y evitar actuaciones fraudulentas.

Destino de la cuota de formación profesional

En el informe correspondiente al pasado año se dio cuenta de la queja presentada ante esta institución por diversas organizaciones empresariales y sindicales en relación con el destino dado a la cuota de formación profesional. Entre las distintas cuestiones planteadas por estas organizaciones, esta institución realizó actuaciones ante el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE),** en relación con el carácter finalista de la cuota y la consiguiente afección del remanente de crédito de cada ejercicio presupuestario al mismo fin de formación profesional.

El informe remitido por la **Secretaría de Estado de Empleo** sostiene que la cuota de formación profesional solo constituye ingreso afectado a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral. El informe apoya esta consideración en el insuficiente rango normativo del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional para el empleo, que ya establecía el carácter finalista de esta cuota, toda vez que el artículo 27 de la Ley General Presupuestaria exige para la afectación de ingresos a fines determinados la previsión en una norma de rango legal. El informe sostiene además que la afección de ingresos tiene carácter potestativo.

Esta institución considera que el carácter finalista de la cuota de formación profesional es un principio informante del sistema de formación profesional para el empleo y estaba apuntado en la Ley General de la Seguridad Social de 1994, en vigor hasta el año 2015, en que se aprobó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que establecía la posibilidad de recaudación conjunta de las «aportaciones para formación profesional» y las cuotas de Seguridad Social como

conceptos diferenciados. Este criterio encuentra también apoyo en jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en Sentencia 124/1989, de 7 de julio, declaró que la formación profesional no forma parte del sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única y ha sido también el criterio sostenido por el Tribunal de Cuentas, en informes de fiscalización correspondientes a los años 2012 y 2014, sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Esta institución considera, y así lo ha puesto de manifiesto al SEPE, que si la Administración estimaba que el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo (recientemente derogado), en el que enunciaba el carácter finalista de la cuota, no tenía rango normativo suficiente, lo pertinente hubiera sido hacer uso de la iniciativa legislativa que atribuye al gobierno el artículo 87 de la Constitución para la tramitación del correspondiente proyecto de ley.

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, regula el carácter finalista de esta cuota en la disposición adicional octava, que establece que «los remanentes de crédito destinados al sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral que pudieran producirse al final de cada ejercicio en la reserva de crédito del Servicio Público de Empleo Estatal se incorporarán a los créditos correspondientes al siguiente ejercicio, conforme a lo que se disponga en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio».

La Secretaría de Estado de Empleo mantiene que la afección del remanente de estos créditos a los mismos fines en el siguiente ejercicio es una facultad potestativa para la Administración del Estado en aplicación de lo previsto en el artículo 58 de la Ley General Presupuestaria, conforme al cual los remanentes de crédito del ejercicio anterior «se podrán incorporar» en determinados supuestos, e interpreta que la posible incorporación de remanentes no es completa, solo afecta a los existentes en la reserva de gestión directa del organismo y que habrá que estar a lo que señale la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

Esta institución discrepa de ese criterio mantenido por la Secretaría de Estado de Empleo. La previsión del artículo 58 de la Ley General Presupuestaria constituye la necesaria habilitación para poder incorporar los remanentes de crédito en los supuestos por ella previstos. Uno de estos supuestos se da «cuando así lo disponga una norma de rango legal», como ocurre en el presente caso, lo que contradice el supuesto carácter potestativo para la Administración al que alude el informe mencionado. Al respecto cabe entender que si la ley especial, que regula específicamente una determinada materia, impone la obligación de incorporar los remanentes de crédito al siguiente ejercicio, no es

potestativo para la Administración la inclusión o exclusión de tales remanentes, sino que estará obligada a incluirlos.

Considerar que la aplicación de los remanentes de crédito a la misma finalidad formativa es una potestad de la Administración desvirtúa la concepción legal del sistema, y es contrario al carácter finalista de la totalidad de los ingresos provenientes de la cuota de formación profesional que determina la normativa de aplicación.

En atención a estas consideraciones se han dirigido a la **Secretaría de Estado de Empleo** varias **Recomendaciones** para destinar los fondos provenientes de la cuota de formación profesional a la financiación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral de acuerdo con el carácter finalista de los mismos y en los términos previstos en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, y articular las medidas necesarias para la incorporación de los remanentes de crédito provenientes de la cuota de formación profesional a los Presupuestos Generales del Estado tramitando los expedientes de modificación presupuestaria pertinentes, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional octava de la mencionada Ley 30/2015.

El informe remitido por la Secretaría de Estado de Empleo, se afirma que las **Recomendaciones** de esta institución se cumplen desde la entrada en vigor de la Ley 30/2015. No obstante, el mismo informe no reconoce el carácter finalista de la cuota previo a la aprobación de la ley. En cuanto a la afección de los remanentes de crédito tras la entrada en vigor de esa ley comunica que el Servicio Público de Empleo Estatal incluye información sobre el remanente de tesorería afectado a la financiación del sistema de formación profesional para el empleo, con un registro diferenciado del remanente de tesorería general e indica que en el marco del proceso de fortalecimiento de las políticas activas de empleo promoverá la incorporación de parte de esos créditos del remanente de la cuota afectada de formación y destinarlos a la mejora de las competencias de los trabajadores. Este criterio está en consonancia con el carácter potestativo que a juicio de la Administración tiene la afección de los remanentes de estos créditos y refleja la no aceptación de las **Recomendaciones** de esta institución (16002447).

Certificados de profesionalidad

La Administración autonómica de Andalucía no ha convocado en los años 2016 y 2017 pruebas para la evaluación de las competencias clave que permiten comprobar que los alumnos poseen los requisitos formativos necesarios para acceder a la formación de los certificados de profesionalidad, según dispone el artículo 20 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

La **Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de Andalucía** ha informado a esta institución que actualmente se está trabajando en los correspondientes trámites jurídico-administrativos para suscribir un convenio con la Consejería de Educación, dadas las materias propias de las pruebas referidas a las competencias clave, con el objetivo de establecer un marco estable que garantice la convocatoria regular, al menos, con carácter anual de estas pruebas.

La evaluación de las competencias clave es un instrumento fundamental de las políticas activas de empleo que hace posible que las personas que carecen de las titulaciones académicas requeridas puedan acceder a la formación de los certificados de profesionalidad de nivel dos y tres, lo que les permite progresar en el mercado laboral. En atención a su importancia, se ha insistido a la Administración andaluza en la necesidad de que retome con carácter prioritario estas convocatorias (17001802).

Ayudas y subvenciones

La **Comunidad de Madrid** ha continuado sin conceder ayudas de transporte, manutención y alojamiento a los trabajadores desempleados participantes en acciones formativas. Estas ayudas estaban previstas en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y desarrolladas en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que continúa en vigor. El Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, ha mantenido la regulación en términos similares. Hasta donde esta institución conoce, la Comunidad de Madrid es la única Administración autonómica que no ha desarrollado esta previsión normativa.

Esas ayudas se establecen precisamente para posibilitar que los desempleados participantes en las acciones formativas puedan hacer frente al coste económico que supone la realización de los cursos, y su concesión constituye en muchos casos el presupuesto necesario para que los trabajadores desempleados económicamente más desfavorecidos puedan acceder a la formación.

El trabajador desempleado tiene derecho a la percepción de la ayuda y la Administración competente está obligada a establecer el procedimiento para vehicular la solicitud y concretar las condiciones para el disfrute del derecho.

En atención a lo anterior, esta institución recomendó a la Comunidad de Madrid que apruebe las normas necesarias para regular el procedimiento de concesión de las ayudas previstas para los trabajadores desempleados que participen en las acciones formativas del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

La **Consejería de Economía, Empleo y Hacienda** ha comunicado que está elaborando un proyecto de normativa reguladora de las ayudas al transporte. No

obstante, insiste en el carácter potestativo de la concesión de estas ayudas y considera necesario esperar a las condiciones que, en su caso, se determinen mediante la futura orden ministerial prevista en el Real Decreto 694/2017, que sustituya a la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, actualmente de aplicación (16010581).

También en relación con estas ayudas, esta institución ha seguido actuaciones de oficio ante la **Secretaría de Estado de Empleo,** en relación con las ayudas para conciliar la asistencia a la formación con el cuidado de hijos menores, ya que la norma de aplicación solo las contemplaba en relación con los hijos menores de seis años.

Esta institución ha puesto de manifiesto las sucesivas reformas realizadas en el ámbito laboral, para la ampliación del derecho a reducción de jornada de los trabajadores que por razón de guarda legal tienen a su cuidado algún menor, hasta fijar en la última modificación de esta materia, operada por Real Decreto Legislativo 16/2013, de 20 de diciembre, en doce años la edad del menor que justifica que el progenitor pueda ejercer el derecho a reducción de jornada para su cuidado.

Atendiendo a la finalidad de las ayudas a la conciliación, no parece que pueda afirmarse que los hijos mayores de seis y menores de doce años demanden una necesidad de conciliación menor que los menores de esa edad, lo que justifica suficientemente considerar precisamente esa edad como determinante o no de la concesión de ayudas a la conciliación. Parece más bien que, en este aspecto, la normativa reguladora de la formación para el empleo no se ha adaptado a la evolución social de la reivindicación de la conciliación familiar para el cuidado de los hijos como aspiración y derecho de los trabajadores, ni ha seguido la evolución legislativa de esta materia en el ámbito laboral, tendente, como ha quedado expuesto, a un mayor reconocimiento del derecho.

Esta institución ha solicitado a la Secretaría de Estado de Empleo que se examine la procedencia de fijar como límite de edad del menor sujeto a cuidado que da derecho a estas ayudas los 12 años, en coherencia con lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores, para posibilitar la reducción de jornada como medida de conciliación de la vida familiar y la laboral.

El criterio de esta institución ha sido recogido en el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio (17003106).

11.2.5 Incorporación de cláusulas sociales en la contratación administrativa

En informes correspondientes a los últimos años, esta institución ha expresado su preocupación por el incumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores de

empresas adjudicatarias de contratos suscritos con las administraciones públicas para la prestación de servicios.

Los casos examinados son concesiones para la prestación de servicios de limpieza o de seguridad, en los que los convenios colectivos de aplicación establecen la subrogación de la nueva empresa concesionaria en los derechos y obligaciones laborales de la empresa saliente. No obstante, tras la adjudicación del contrato y el inicio de la relación laboral, el empresario optimiza beneficios mediante despidos de parte de la plantilla o empeorando las condiciones laborales de los trabajadores.

La reforma del Estatuto de los Trabajadores operada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, suprimió la ultraactividad de los convenios colectivos, de modo que, transcurrido un año desde la denuncia del convenio colectivo sin haberse acordado nuevo convenio, pierden vigencia, salvo pacto en contrario. Ello determina la aplicación del convenio colectivo de ámbito superior, si lo hay, y en su defecto el Estatuto de los Trabajadores, con lo que se pierden las mejoras pactadas convencionalmente en el convenio de ámbito inferior.

La interpretación de este precepto ha sido matizada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en la importante Sentencia de 22 de diciembre de 2014, que, en esencia, determina que en estos supuestos las condiciones laborales que venían rigiendo con anterioridad a la pérdida de vigencia del convenio colectivo deben mantenerse, puesto que forman parte del sinalagma contractual establecido entre las partes. Esta interpretación garantiza el mantenimiento de las condiciones laborales de los trabajadores subrogados, pero no evita la peor situación laboral en la que pueden encontrarse los nuevos trabajadores que eventualmente pueda contratar la empresa concesionaria, que no disponen de la garantía de incorporación a sus contratos de esos mismos derechos.

La Administración no puede excluir de la concurrencia a los procesos de contratación administrativa a empresas que al amparo de esta reforma legal aplican a los trabajadores peores condiciones laborales de las que disfrutaban con el convenio anterior, toda vez que es una posibilidad que deriva precisamente de dicha reforma.

Ha de tomarse además en consideración que en la prestación de servicios el mayor coste para la empresa son los gastos de personal, por lo que en el caso de ofertas especialmente bajas, la posibilidad de beneficio pasa por el recorte de gastos, y este recorte únicamente puede hacerse sobre los gastos de personal.

Esta institución viene sosteniendo que en las concesiones administrativas las administraciones públicas deben agotar los mecanismos que ofrece la ley para defender la estabilidad de los empleos de los trabajadores subrogados y el mantenimiento de sus derechos laborales. Ya en el informe correspondiente al año 2013 se expuso

ampliamente este criterio, con motivo de la actuación del Ayuntamiento de Madrid ante la negativa de la empresa concesionaria del servicio de limpieza a subrogar a todos los trabajadores de la anterior empresa.

En este año, los medios de comunicación han reflejado ampliamente la situación en la que se encuentran los trabajadores de varias empresas de seguridad vinculadas empresarialmente que prestan servicios para distintas administraciones públicas, mayoritariamente de ámbito estatal, en todo el territorio nacional. Estas empresas han suscrito convenios de empresa que establece condiciones laborales muy inferiores a los aplicados en el convenio del sector, con pérdidas salariales en algunos casos cercanas al cuarenta por ciento.

Un colectivo de estos trabajadores, que presta el servicio de seguridad en los edificios de la Filmoteca Española, se ha visto afectado por esta situación y ha solicitado la intervención de esta institución.

El texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, habilita la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de contratación, mediante las que se incluyen criterios de carácter social, definición de las condiciones laborales, políticas de género, aspectos medioambientales, inserción laboral de colectivos (discapacidad, colectivos en riesgo de exclusión) o el comercio justo.

La Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, cuyo plazo de trasposición finalizó el 18 de abril de 2016, y es por tanto de aplicación directa, establece en su considerando 39 que «también debe ser posible incluir cláusulas que garanticen el cumplimiento de convenios colectivos, de conformidad con el derecho de la Unión, en los contratos públicos. El incumplimiento de las respectivas obligaciones podría considerarse una falta grave del operador económico, pudendo acarrearle su exclusión del procedimiento de adjudicación de un contrato público».

Por todo ello, esta institución solicitó información a la Administración contratante, el **Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales**, sobre las disposiciones en su caso introducidas en el pliego de cláusulas administrativas del contrato de servicios examinado para garantizar los derechos laborales de los trabajadores subrogados, conforme a lo previsto en el texto refundido de la Ley de contratos del Estado, y el considerando 39 de la Directiva 2014/24/UE. Para el supuesto de que no se hubieran introducido, se solicitó informe sobre los motivos por los que no se ha estimado procedente su inclusión.

Asimismo, se solicitó información sobre las actuaciones realizadas para garantizar, durante la ejecución del contrato, el cumplimiento de los derechos laborales

de los trabajadores por parte de la empresa adjudicataria, en los términos exigibles conforme a las cláusulas contractuales.

Un primer informe del instituto iba en la línea de esta institución y anunciaba que se estaba trabajando en los pliegos de una nueva licitación en la que se incluirían criterios de adjudicación que favorezcan la renuncia a aplicar convenios colectivos con retribuciones por debajo del convenio estatal. No obstante, en posterior informe emitido en el mes de octubre de 2017 rectifica este criterio por entender que es contrario a lo manifestado reiteradamente por el Tribunal Central de Recursos Contractuales. Transcribe en apoyo de su decisión el fundamento de derecho de la resolución de este tribunal número 445/2017 (recurso 312/2017), que examina la posibilidad de incluir en los pliegos como criterio de adjudicación el compromiso de mantener durante la vigencia del contrato las retribuciones que, como mínimo, figuran en el Convenio Estatal de Empresas de Seguridad vigente.

Esta resolución estima que la inclusión de un criterio de adjudicación de estas características no se ajusta al texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al no tratarse de una cláusula social de las que permite la Directiva 24/2014, no estar vinculada al objeto del contrato y no resultar proporcional con el resto de criterios, pudiendo además ser susceptible de provocar en su aplicación discriminación entre los licitadores.

En desarrollo de estas apreciaciones la resolución alude al considerando 99 de la directiva, que se refiere a la incorporación de criterios de adjudicación que tengan en cuenta medidas destinadas a proteger la salud del personal, a favorecer la integración social de personas desfavorecidas o a ofrecer formación, pero no se pronuncia sobre el alcance del considerando 39, que es el que específicamente hace referencia a la incorporación de cláusulas para garantizar el cumplimiento del convenio colectivo.

El tribunal no aprecia la vinculación directa de esas cláusulas con el objeto del contrato, por cuanto a su juicio su exigencia no deriva en una mejor prestación del servicio. No obstante, no toma en consideración que la pérdida de las condiciones laborales de estos trabajadores deriva en situaciones de conflictividad laboral que se manifiestan en una peor prestación del servicio, debido a la movilización de los trabajadores mediante paros y el ejercicio del derecho de huelga en reivindicación de sus derechos laborales.

Entiende el tribunal que la introducción de una cláusula que contemple como criterio ponderable en la adjudicación el compromiso de mantener durante la vigencia del contrato estas condiciones es discriminatoria y susceptible de crear desigualdades y distorsiones entre los licitadores. A este respecto, señala que en los contratos de seguridad los costes salariales constituyen la parte principal del precio y la competencia

entre licitadores se limita prácticamente a este aspecto, de modo que las ofertas serán más elevadas cuanto mayores sean los costes salariales, y viceversa.

También señala que primar a las empresas que ofrezcan mejores condiciones retributivas se traducirá en una oferta económica mayor, en contra del espíritu de la Ley de Contratos del Sector Público cuya finalidad es que resulte elegido el licitador con la oferta económica más ventajosa.

A juicio de esta institución el criterio del Tribunal Central de Recursos Contractuales no contempla suficientemente los parámetros que establece la Directiva 2014/24/UE, para la contratación pública. A este respecto, no tiene en cuenta el papel que, conforme recoge la directiva, tiene la contratación pública como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos y que una de sus finalidades es precisamente permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes.

La resolución no examina suficientemente el alcance de la previsión de la directiva de que se introduzcan cláusulas para el cumplimiento de convenios colectivos y realiza una interpretación muy restrictiva del contenido de las cláusulas sociales y de su vinculación al objeto del contrato. No toma en consideración que en los contratos de servicios la vinculación de cláusulas referentes a los derechos laborales de los trabajadores evita conflictividad laboral y en este sentido tiene incidencia directa en la prestación del servicio.

El tribunal interpreta la obligación de atender la oferta más ventajosa como la más económica, y no con base en la mejor relación calidad-precio, como exige la directiva. Tampoco examina las cautelas que introduce la directiva respecto de las ofertas anormalmente bajas.

Esta institución debe mostrar su preocupación por la interpretación que hace el Tribunal Central de Recursos Contractuales de la posibilidad de introducir en los contratos administrativos cláusulas que garanticen la estabilidad laboral y el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores. La consideración de que la oferta más ventajosa es la más económica, atendiendo en exclusiva al precio ofrecido por el licitador, como parece sostener este tribunal, y considerar discriminatorio que se introduzcan criterios de adjudicación que tengan como finalidad garantizar que la empresa mantenga los derechos laborales de los trabajadores es tanto como decir que la Administración potencia que las empresas licitadoras reduzcan los costes salariales de los trabajadores para poder realizar ofertas más económicas y obtener la adjudicación

del contrato. En definitiva, este criterio significa la renuncia de la Administración al objetivo social de que los trabajadores mantengan o mejores sus derechos laborales.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, incluye las previsiones de la directiva a la que se ha hecho mención.

La ley recoge expresamente la inclusión de criterios cualitativos en la adjudicación que tengan en cuenta aspectos sociales, y determina que estos aspectos sociales se referirán, entre otras finalidades, «a la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual».

La ley refleja la línea que mantiene esta institución. Su entrada en vigor se producirá el 9 de marzo de 2018. No obstante, tomando en cuenta que la directiva es de aplicación directa desde el mes de abril de 2016, resulta necesario que los poderes adjudicadores acomoden su actuación a las nuevas prescripciones legales. Las actuaciones iniciadas ante el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales concluirán dando traslado de este criterio (17006376).

11.2.6 Otros asuntos

Retraso en la tramitación y abono de expedientes de salarios de tramitación con cargo al Estado

En anteriores informes se ha dejado constancia del grave retraso que padece el abono de los salarios de tramitación con cargo al Estado. Como se ha reflejado en el informe correspondiente al pasado año, al finalizar 2016 se estaban abonando por tramitación ordinaria expedientes correspondientes al 2013 y había acumulada una deuda cercana a los 30 millones de euros.

En las actuaciones seguidas en el 2017 sobre este asunto, ante el **Ministerio de Justicia,** se ha incidido en la gravedad del incumplimiento de estas obligaciones de pago y se ha reiterado la necesidad de que se habiliten créditos para hacer frente a estas obligaciones.

Asimismo, dado que los expedientes permanecen sin resolver durante años y solo se resuelven cuando hay crédito para su abono, se ha insistido en que la falta de disponibilidad presupuestaria no exime a la Administración de la obligación legal de resolver expresamente las solicitudes en el plazo establecido en el Real Decreto

418/2014, de 6 de junio, que regula el procedimiento para la tramitación de estas reclamaciones, que es un mes.

El Ministerio de Justicia ha informado de que en el año 2016 se tramitaron 2.200 expedientes, por un gasto total de 19,5 millones de euros. No obstante, a pesar de este esfuerzo, en el mes de junio de 2017 se habían acumulado 30 millones de euros de deuda por abonar y se estaban abonando por tramitación ordinaria expedientes del año 2014.

El Ministerio de Justicia solicitó al Ministerio de Hacienda la habilitación de un crédito adicional de más de 19 millones para atender estos pagos. Esta solicitud ha determinado el inicio de actuaciones de esta institución ante la **Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos**, departamento al que se ha dado traslado de la gravedad de incumplimiento de la obligación de pago de estas reclamaciones y se ha instado la habilitación de los créditos necesarios.

Ya comenzado el año 2018, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos ha comunicado a esta institución que no se ha accedido a la habilitación del crédito solicitado por el Ministerio de Justicia, y que ha pedido a ese departamento que analice su presupuesto para financiar estos pagos, ya que prevé que existan remanentes de crédito al final del ejercicio.

Siguiendo el criterio de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, en el mes de octubre de 2017 se ha aprobado una ampliación de crédito para atender estos pagos de 10 millones de euros. Con este crédito se prevé hacer frente en el año 2017 a las obligaciones generadas por el reconocimiento de expedientes de salarios de tramitación recibidos hasta 2015.

La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos afirma que, dentro de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, se habilitarán los créditos necesarios en el Ministerio de Justicia para hacer frente a las obligaciones de pago de salarios de tramitación. Para el caso de que estos créditos sean insuficientes, expresa el compromiso de tramitar las correspondientes ampliaciones de crédito, financiadas ya sea con cargo al Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria o con baja en los créditos del respectivo departamento ministerial.

Esta institución mantendrá abiertas las actuaciones a fin de comprobar el efectivo cumplimiento de estas medidas (14004536).

Inspección de trabajo

La eficacia de la inspección del trabajo en la prevención de riesgos laborales y en garantía del cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, así como en las

demás funciones que le atribuye la ley, requiere que se dote a este servicio público de personal suficiente. Según datos del informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social correspondiente al año 2016, en 2014 y 2015 había descendido el número de inspectores y subinspectores de trabajo respecto de años anteriores.

Ha de ponerse de relieve que una de las consecuencias de la crisis económica y la destrucción de empleo que se ha padecido estos últimos años ha sido la precarización de los contratos laborales y una menor inversión de los empresarios en prevención de riesgos laborales, lo que obliga a la inspección de trabajo a reforzar sus actuaciones.

En el curso del 2017 se han desarrollado dos procesos selectivos para la incorporación de 45 inspectores de trabajo y 38 subinspectores en la Escala de Empleo y Seguridad Social del Cuerpo de Subinspectores Laborales, creada en la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y seguridad social. Con estas nuevas plazas se retoma la evolución ascendente del número de inspectores de trabajo, lo que sin duda redundará en una mejor prestación del servicio. Debe señalarse, no obstante, que incluso con estas nuevas plazas, el número de subinspectores no alcanza el existente en 2009.

Las quejas que se reciben en relación con la actuación de la Inspección de Trabajo se refieren esencialmente a demoras en la tramitación de denuncias y a falta de información al denunciante sobre lo actuado tras la denuncia. En la mayoría de los casos examinados, la inspección realiza las actuaciones con cierta demora, pero dentro de los plazos que establece la ley. En cuanto a la falta de información al denunciante sobre lo actuado en relación con su denuncia, la ley reconoce este derecho a ser informado únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora, por lo que la decisión de la Inspección de Trabajo de no facilitar información no puede considerarse contraria a derecho en estos supuestos.

Sí se ha seguido actuaciones en relación con las quejas presentadas por distintos ciudadanos que afirman haberse asociado de buena fe a una cooperativa y expresan su disconformidad con el criterio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, conforme al cual la cooperativa es realmente una empresa instrumental cuyos socios son realmente trabajadores autónomos y tiene como finalidad incumplir obligaciones fiscales y de Seguridad Social. Este criterio ha determinado que se extienda acta de liquidación por la falta de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) y se inste a la Tesorería General de la Seguridad Social el alta de oficio en el RETA durante los períodos correspondientes.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha ejercido su función de persecución del fraude en materia de Seguridad Social y ha tramitado los expedientes

para la liquidación de cuotas siguiendo los cauces procedimentales establecidos, motivando extensamente su decisión y ofreciendo la posibilidad de presentar las alegaciones y recursos previstos en la normativa de aplicación. Desde esta perspectiva no resultaba posible iniciar actuaciones, si bien se ha informado de la posibilidad de solicitar un aplazamiento de la deuda.

Esta institución se ha interesado en conocer las actuaciones llevadas a cabo para que la empresa cese en su actividad, toda vez que meses después de realizarse las inspecciones continuaba apareciendo activa en las redes sociales. El informe recibido señala que en el mes de agosto se dictó resolución de descalificación de la empresa como cooperativa. El informe atiende la petición de información de esta institución sobre lo hecho por las inspecciones provinciales en relación con el funcionamiento de otras cooperativas de funcionamiento similar, de cuyo resultado informará en el curso del próximo año (17021318).

Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

Durante el año 2017 únicamente se han recibido cuatro quejas relativas a la falta de pago de prestaciones por parte del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). Además, en ninguna de estas quejas se ha apreciado irregularidad administrativa que justificara el inicio de actuaciones. Este dato contrasta con las 223 quejas recibidas en 2014 sobre este servicio, que llegó a una situación de colapso por la necesidad de abonar cientos de miles de prestaciones como consecuencia de la destrucción de empleo y los despidos en situación de insolvencia de las empresas. Esta situación dio lugar a actuaciones de esta institución ampliamente reflejadas en los correspondientes informes. Debe dejarse constancia de que FOGASA ha normalizado su funcionamiento.

12 HACIENDA PÚBLICA

Consideraciones generales

Este apartado está dedicado a la principal fuente de ingresos del Estado, los tributos. No comprende otros asuntos relacionados con ellos, como por ejemplo la deuda pública, ante todo porque no se reciben quejas al respecto. Pero no puede perderse de vista que la Hacienda Pública está constituida por todos los derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a las administraciones públicas. Esto significa que un cuadro cabal y completo de la «economía pública» solo se obtendrá de contraponer todos los ingresos al conjunto de todos los gastos en que incurren los poderes públicos. Es decir, este apartado del presente informe anual puede considerarse completado solo si se tienen presentes los demás capítulos que inciden sobre las tan diversas partidas presupuestarias de gasto.

En cuanto a los tributos (impuestos, tasas, contribuciones especiales), los problemas principales que llegan al Defensor del Pueblo siguen derivando de la falta de medios bastantes para una Hacienda Pública adecuada a las exigencias constitucionales y legales. En efecto, la falta de medios puede conducir a errores, a desequilibrios y a desigualdad de trato. Posiblemente los problemas más graves para el contribuyente considerado individualmente son los que derivan de las demoras en la tramitación administrativa y de la complejidad del sistema tributario.

12.1 TRIBUTOS ESTATALES

El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) sigue siendo el tributo que más conflictividad genera, si bien en el año 2017 las diferencias de tributación entre las comunidades autónomas fueron también objeto de las quejas de los ciudadanos. Ha dado lugar a numerosos problemas la mayor intensidad de las actuaciones de recaudación, encaminada a aumentar esta. La implantación de sistemas automatizados y de administración telemática y la consiguiente supresión de servicios que se realizaban de forma personal también inciden en los contribuyentes, porque se les dificulta cumplir sus obligaciones tributarias, con desatención a su derecho a ser asistidos.

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

El concepto de «vivienda habitual», la deducción por adquisición de vivienda y la exención por reinversión siguen centrando los problemas sobre el IRPF. También la

tributación de las costas judiciales, la asistencia general que presta la Administración para cumplir las obligaciones y el desarrollo de la campaña Renta 2016.

1. Numerosas quejas se refieren al concepto de vivienda habitual recogido en el artículo 54 del Reglamento del IRPF. El problema está en la prueba de que la vivienda es habitual, habitada de forma permanente y efectiva por el sujeto pasivo del impuesto. El precepto no hace referencia a la aportación de un justificante concreto, pero al tratarse de un beneficio fiscal (una deducción), entonces por el artículo 105 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) la carga probatoria recae en el obligado tributario. Es el contribuyente quien debe probar su residencia real, efectiva y permanente en la vivienda adquirida, y los órganos de gestión deberán valorar las pruebas aportadas.

Es precisamente la valoración de la prueba lo que genera mayor conflictividad. En ocasiones los escasos consumos de energía eléctrica no justifican para la Agencia Estatal Tributaria (AEAT) la residencia permanente y efectiva, sin que otras pruebas aportadas por los contribuyentes desvirtúen la conclusión que alcanza la Administración. La agencia no aceptó una recomendación encaminada a dotar de mayor seguridad jurídica esta cuestión estableciendo un listado de los medios de que podría valerse el contribuyente para demostrar su residencia habitual en una vivienda. La falta de este listado persiste (16012006).

En los casos de separación y divorcio, la interpretación que efectúa la Administración tributaria de los requisitos exigidos para tener derecho a la exención por reinversión en vivienda habitual, perjudica a los contribuyentes que han debido abandonar el domicilio conyugal. La Administración no tiene en cuenta que la decisión de dejar de residir en la vivienda viene impuesta por las circunstancias y que muchas veces el proceso de divorcio no es rápido.

La reforma del IRPF, iniciada por la Ley 35/2006, implicó modificaciones esenciales aplicables a los cónyuges separados, divorciados o con matrimonio anulado. Estos seguían pagando el precio de adquisición o el préstamo que financió su antigua vivienda habitual, que había dejado de tener dicha consideración para ellos al abandonar el domicilio conyugal, pero seguía siendo vivienda habitual de su excónyuge y sus hijos.

Una de las modificaciones, recogida en el entonces vigente artículo 54.4 del Reglamento del Impuesto, consistió en no exigir que la vivienda habitual tuviera tal carácter en el momento de su venta, a efectos de la aplicación de la exención de la ganancia patrimonial que se obtuviera; ello permitía calificar de habitual la vivienda que hubiera tenido tal consideración hasta cualquier día de los dos años anteriores a la transmisión. La modificación buscaba dar un plazo suficientemente amplio para la venta

de la vivienda habitual desde que esta perdiera ese carácter, para los casos en que el contribuyente se viera forzado a abandonar su vivienda o fuera conveniente su abandono, sin tener que proceder a su venta inmediata.

Sin embargo, durante la crisis las dificultades de venta de las viviendas han supuesto que en algunos casos no se haya logrado en dos años, el plazo previsto en la norma, de forma que la Agencia Tributaria considera que no procede aplicar la exención por reinversión al haberse transmitido la vivienda en un momento en que ya se ha dejado de residir en ella más de dos años antes, y no se podría considerar habitual.

Se recomendó a la Secretaría de Estado de Hacienda que se modificara la normativa del IRPF de forma que se estableciera una excepción en el cómputo de los dos años si se ha dejado de residir en el inmueble por causa de divorcio o separación judicial.

Sin embargo, la AEAT considera que las referidas modificaciones normativas han venido a regular tanto la aplicación de la deducción por inversión en vivienda habitual como la exención por su venta, en los casos de necesidad de abandono del hogar conyugal por separación, nulidad o divorcio. Ha explicado que la superación del plazo de dos años para vender la vivienda habitual, contados desde que se deja de residir en ella, puede producirse en múltiples supuestos en que el contribuyente debe abandonar la vivienda por causa distinta de su venta y no imputables a él (enfermedad, desplazamiento por motivos laborales, obligación de ocupar una vivienda oficial, problemas de habitabilidad o rehabilitación, situaciones de condominio litigioso, etc.), y en los que, por las condiciones del mercado u otras circunstancias, la venta de la vivienda en dos años no puede realizarse o solo podría serlo con pérdidas. Los referidos casos en que la desocupación de la vivienda y su venta no coinciden, al ser la venta necesariamente posterior, podían ser tratados mediante una enumeración de los diferentes supuestos en el Reglamento del Impuesto, lo que no resultaba posible dada la casuística.

La otra opción, establecer en la norma una previsión genérica de causa justificada (en función de las circunstancias específicas que concurren en la venta de la vivienda), implicaría una valoración discrecional y subjetiva por la Administración de la concurrencia de tales circunstancias, que si bien se prevé reglamentariamente para otros aspectos de la deducción e inversión referidas (la valoración del carácter necesario de las causas que obligan al traslado de vivienda, para justificar el no cumplimiento del plazo de tres años de ocupación permanente de la vivienda, que constituye uno de los requisitos para su consideración como vivienda habitual), sin embargo aconsejaban no extender los supuestos razones de seguridad jurídica y problemas prácticos derivados de dicha discrecionalidad.

Por lo tanto, la Administración considera el establecimiento de un plazo como opción menos problemática para atender los casos en que la desocupación de la vivienda y su venta no coinciden, al ser necesariamente posterior dicha venta, opción que fue la adoptada por la Ley 35/2006. Todo ello con independencia de que la fijación de un plazo objetivo, un período determinado, pueda presentar problemas de insuficiencia (16008638 y 17024418).

En los supuestos de autopromoción o construcción de la vivienda habitual, para aplicar la deducción por adquisición, la norma exige que la construcción haya finalizado en un plazo de cuatro años desde el inicio de la inversión. Se trata por tanto de determinar no solo si se ha ocupado el inmueble, o parte de él, sino cuándo termina el plazo en realidad. En el caso de pagos al promotor, la adquisición se entiende producida con la finalización de las obras; la Administración entiende que la fecha de adquisición jurídica del inmueble es la de la entrega o *traditio* de la cosa, y esta debe producirse antes de los cuatro años desde el inicio de la inversión para poder efectuar la deducción por adquisición de vivienda habitual. La finalización debe poder acreditarse por cualquier medio de prueba admitido, cuya valoración corresponde a los órganos de gestión e inspección de la Administración tributaria.

La Administración considera que, en ausencia de escritura pública de compraventa, la escritura de declaración de obra nueva probaría la fecha de finalización. Sin embargo, esta prueba no excluye otras como el certificado de final de obra emitido por el arquitecto, el certificado de empadronamiento e incluso el acta de finalización de las obras recogida en la escritura de adjudicación de una vivienda de protección oficial, o facturas de agua y luz. Estas fórmulas podrían, a juicio de esta institución, acreditar la finalización y la entrega. Sin embargo, la AEAT no lo ha aceptado; admite solamente la escritura de declaración de obra nueva (16014215 y 15010688).

2. Esta institución ha estudiado la modificación de la tributación de las costas judiciales, considerada ganancia patrimonial sujeta al IRPF, de forma que se haga tributar exclusivamente la cantidad que exceda de los gastos del proceso. Las costas son la parte de los gastos procesales ocasionada en el propio procedimiento, de todos los costes surgidos en el mismo. Estos gastos en principio son satisfechos por cada una de las partes a medida que se van produciendo, pero pueden ser impuestos a una de ellas. El Tribunal Supremo (sentencia de 30 de noviembre de 2005) declaró que se trata del reintegro al litigante que obtiene una sentencia con condena en costas, por parte de quien resulta condenado en tal concepto, de los gastos realizados por aquel.

La Ley de Enjuiciamiento Civil dispone en su artículo 241 que se consideran «gastos del proceso» todos los desembolsos con origen directo e inmediato en la

existencia del proceso, y «costas» la parte de aquellos por conceptos tales como los honorarios de abogado y procurador (cuando es preceptiva su intervención), la inserción de anuncios de forma obligada, los depósitos necesarios para interponer recursos, etc. En los procesos judiciales, la condena en costas se vincula al criterio de la temeridad en alguna de las partes, apreciada por el juez.

La ley del IRPF define la «ganancia patrimonial» como alteración en la composición del patrimonio del contribuyente. La Administración entiende que las costas son una ganancia patrimonial al haber una alteración en el patrimonio de la parte ganadora en costas. A su juicio debe imputarse en su totalidad, es decir, por su importe completo, sin tener en cuenta que la alteración en este caso solo se produce en cuanto a la parte que exceda de los gastos que el proceso implica, descontando los gastos reales del proceso, y tributando por la diferencia. Si el contribuyente tiene que abonar unos gastos en la misma cuantía que las costas percibidas, la ganancia no existirá, a pesar del criterio contrario de la Administración.

El artículo 14 de la LGT prohíbe la aplicación de la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales. El Defensor del Pueblo considera que en este caso se está interpretando de forma analógica el artículo 33 de la ley del IRPF para extender el hecho imponible a un supuesto no contemplado por la norma; se grava una ganancia ficticia, que como se ha explicado puede no darse, pues lo que se reembolsa son los gastos en que se ha incurrido.

El principio constitucional de capacidad económica exige que se elijan presupuestos de hecho impositivos que demuestren una riqueza a gravar y una capacidad de pago del contribuyente. No es aceptable exigir un gravamen por una riqueza inexistente o meramente virtual o ficticia, irreal.

Esta institución recomendó a la Secretaría de Estado de Hacienda estudiar la modificación de la tributación de las costas judiciales como ganancia patrimonial sujeta al IRPF, de forma que se haga tributar exclusivamente la cantidad que exceda de los gastos del proceso; y arbitrar alguna reducción que tenga en cuenta la consideración de rendimiento irregular para los intereses de mora judiciales. La recomendación no ha sido aceptada ya que la Administración considera que su implantación produciría un trato asimétrico en relación con quien no recibe las costas, lo que obligaría a replantear el tratamiento también desde la perspectiva del condenado en costas, así como la tributación en general de las indemnizaciones por perjuicios económicos.

Entiende la Administración que el problema radica en que se generaría un trato discriminatorio respecto de quien no recibe indemnización pero ha sufragado los gastos de su abogado y procurador sin poder computar una pérdida patrimonial por estos

gastos (que se consideran de consumo). Tampoco ha considerado procedente establecer alguna reducción en cuanto a los intereses de mora judiciales; deben integrarse en la base imponible del ahorro sin reducción alguna por período de generación.

El Defensor del Pueblo ha manifestado su disconformidad con lo anterior pues no desvirtúa las consideraciones hechas: la alteración patrimonial solo existiría respecto de la parte que exceda de los costes que el proceso implica, y se tributará por la diferencia.

Se ha recordado a la Administración que el principio de capacidad económica exige que haya riqueza para poder gravarse, y una capacidad de pago del contribuyente; no es aceptable exigir un gravamen por una riqueza inexistente o meramente virtual o ficticia. En cuanto a los intereses, debería arbitrarse alguna medida que tuviera en cuenta la especial circunstancia de generación (16007256).

Derecho a la información y asistencia por la Administración tributaria. En especial, la cita previa y la asistencia a personas con discapacidad

Los contribuyentes tienen derecho, según prevé la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), a ser informados y asistidos por la Administración tributaria. El reconocimiento de tal derecho lleva aparejada como contrapartida una obligación para la Administración, la de arbitrar los medios necesarios que hagan efectivo tal derecho (artículo 85, LGT).

La asistencia tributaria es el conjunto de actuaciones que la Administración pone a disposición de los obligados tributarios para facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 77 del Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio).

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) dispone de servicios de asistencia, sin embargo establece limitaciones para el acceso, lo cual provoca que los contribuyentes se dirijan a esta institución y presenten quejas (17009835, 17011597 y 16009966).

1. En concreto, el acceso al servicio de cita previa para la confección de la declaración del IRPF está limitado en atención al volumen de ingresos obtenidos por el contribuyente, su origen y/o naturaleza y método de estimación de la renta en actividades profesionales o empresariales. Esto hace que los obligados que quedan

fuera del servicio de asistencia son aquellos cuya declaración puede entrañar más dificultad, y por ende los que necesitarían más ayuda e información.

Asegurar la ayuda es tanto más importante cuanto más complejo es el sistema fiscal, no solo desde el punto de vista del contribuyente, sino también del de la efectividad y eficacia de la Administración. Cobra así especial importancia en sistemas como el nuestro, con una elevada presión y carga en las obligaciones formales. Al no disponer los contribuyentes de la asistencia de la Administración tributaria, entonces aumenta el margen de error en la confección de las declaraciones dada la dificultad que comporta para ellos cumplir sus obligaciones fiscales, y con él la posibilidad de fraude. Si la Administración les brindara asistencia, los errores se reducirían, así como el fraude a que estos conducen, por lo que se reducirían también el coste por asignar recursos para detectarlo y corregirlo. En suma, habría una Administración más eficaz.

Si se parte de que, para aplicar de forma efectiva el sistema tributario, la Administración debe facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y perseguir y evitar el fraude, entonces una de las formas para hacerlo es ofrecer el servicio de confección de la declaración a todos quienes, estando o no obligados a ello, decidan presentarla.

En consecuencia, esta institución así lo recomendó a la AEAT. Entretanto y siendo conocedores del esfuerzo que supone, se recomendó que publicitara de forma comprensible las condiciones y destinatarios del servicio, así como las alternativas de asistencia a su disposición. Esta Recomendación está pendiente de respuesta (17009835 y 17011597).

2. Otra cuestión relacionada con el derecho de información y asistencia es la forma en la que se presta para personas con discapacidad visual. Según ha puesto de manifiesto a esta institución, la AEAT no atiende las necesidades específicas de estos contribuyentes y les sugiere que se hagan con los servicios de profesionales que les ayuden a cumplir sus obligaciones, concretamente las relacionadas con el impuesto sobre el valor añadido (IVA) (16006581).

Por la política de integración de las personas con discapacidad que deben desarrollar los poderes públicos (artículo 49 de la Constitución), las normas que regulan los procedimientos tributarios deben ser consecuentes, y aplicarse e interpretarse en concordancia con la ley, principalmente con la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), para facilitar la accesibilidad, la participación y el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

La ley proscribe la discriminación directa e indirecta —predicables, también, por causa de discapacidad—, y establece que la inaccesibilidad de los entornos, productos y servicios constituye una forma sutil pero muy eficaz de discriminación indirecta, que genera una desventaja cierta a las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.

Visto que los servicios que ofrecía la AEAT no cumplían los requisitos exigidos, esta institución le recomendó que hiciera accesible su web, que desplazara personal de la agencia a sedes de asociaciones de personas con discapacidad en los períodos de plazo voluntario, para asistir en el cumplimiento de sus obligaciones a las personas que lo demandaran; y que implantara el sistema de ventanilla única de servicios para evitar desplazamientos y facilitar la realización de gestiones administrativas (16006581).

Campaña IRPF 2016

Se han realizado dos actuaciones durante la campaña Renta 2016. La primera, relativa al servicio de cita previa para Renta, que permite a los contribuyentes concertar día, hora y lugar, para que durante la campaña se les atienda, en las oficinas de la Agencia Tributaria y otras entidades colaboradoras en la confección de ciertos tipos de declaraciones de la renta. La segunda, sobre los números de teléfono no oficiales que ofrecen cita previa. También ha de mencionarse los problemas generales derivados del excesivo formalismo con que (ocasional pero selectivamente) actúa la Administración.

1. Se constató que, aunque el plazo para pedir cita previa era del 4 de mayo al 29 de junio de 2017, a fecha de 11 de mayo el primer día disponible para obtener cita previa en Madrid era el 21 de junio, cuando el plazo de presentación de la declaración finalizaba pocos días después. Además, si en dicha cita se comunicara al contribuyente que le faltaba documentación o surgiese cualquier duda, entonces el plazo para poder presentar correctamente la declaración era muy reducido. No se conocían los medios personales y materiales disponibles en la campaña de Renta 2016 en comparación con los de ejercicios anteriores.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) comunicó que, como novedad en esa campaña de renta, los teléfonos de cita previa se configuraron para que de las llamadas que no podían ser atendidas por un agente telefónico por estar todos ocupados, a algunas de ellas se les ofreciera la posibilidad de concertar cita de forma automática. Para el resto de llamadas, es decir cuando ningún miembro del equipo estaba disponible para atenderla o la atención automática estaba igualmente ocupada en todas sus líneas, se emitía el tono de estar comunicando.

El concierto automático de cita facilita el acceso a los servicios prestados dada la capacidad de líneas disponibles, que permite atender de forma simultánea un elevado número de llamadas, que se suman a las atendidas por los agentes telefónicos. El servicio automático, en situaciones de saturación, ofrece una vía complementaria de concierto de cita de forma muy sencilla que, en cualquier caso, el contribuyente puede rechazar fácilmente.

La configuración y dimensionamiento del servicio telefónico se realizó tomando en consideración datos objetivos del año anterior, las particularidades propias y previsiones acerca de la demanda de cada campaña de renta y, como es obvio (o no tanto, a juicio del Defensor del Pueblo y como se verá), los recursos disponibles humanos y materiales, incluidos los financieros.

Los recursos destinados a la prestación del servicio telefónico de cita previa se dimensionan para poder atender en su período de funcionamiento (aproximadamente dos meses) a los contribuyentes que previsiblemente van a utilizarlo, en concreto 751 agentes telefónicos contratados para el servicio «cita previa Renta 2016» (551 en la anterior campaña de Renta 2015) ubicados en Madrid. La AEAT explicó que en el conjunto de las vías expuestas para concertar cita y para el período indicado antes, se concertaron 2.439.771 citas (1.227.086 desde los teléfonos 901223344 y 915530071); se modificaron o anularon 458.672 (162.109 de ellas telefónicamente).

Al inicio de la campaña es cuando se da un volumen superior a 700.000 llamadas recibidas en el teléfono de concertación de cita, cada uno de los tres primeros días de inicio del plazo de solicitud, lo que lógicamente se traduce en un agotamiento de las citas disponibles en los primeros días de mayo. Para intentar paliar esta situación y evitar que la posibilidad de cita de mayo se agote los primeros días, se habilitó hace varias campañas el denominado «Sistema de apertura progresiva», que permite ir distribuyendo las citas de forma más o menos proporcional durante todo el período, en función de las necesidades.

De acuerdo con este sistema, para cada día del período cabe diferenciar entre citas potenciales y citas efectivamente disponibles. Al inicio de la campaña solo se ofrece como disponible un determinado porcentaje de las citas potenciales totales, el resto se va ampliando progresivamente.

La configuración estándar de este sistema se resume de la siguiente manera:

- Primer período: 15/18 días. Disponibilidad absoluta. En los primeros 15 días de atención en oficinas se ofrece el 100 % de las citas de cada día de acuerdo con la configuración de puestos.

- Segundo período: 10/15 días. Disponibilidad de 50-55 % del total de citas posibles del centro; queda reservado el resto de citas que se irán ofreciendo por el transcurso de cada día.
- Tercer período: resto de campaña. Disponibilidad de 15-20 %. En un inicio, solo se ofrece un 15-20 % de las citas posibles de los últimos días de la campaña. El 80 % restante se va ofreciendo a medida que pasan los días.

Este sistema pretende graduar la concesión de cita durante toda la campaña, acercar lo más posible la fecha de la llamada a la fecha de prestación del servicio de atención, y dosificar la concesión de cita de manera que hasta los últimos días siga habiendo citas disponibles. Todo ello con el fin de extender este servicio de ayuda al mayor número de contribuyentes durante todo el período. Con este sistema puede ocurrir que, efectivamente, en un determinado momento solo se ofrezcan como disponibles determinados días de junio, por haberse agotado los disponibles de mayo. Pero también que al día siguiente vuelvan a ofrecerse citas en mayo por haberse incorporado a las disponibles el remanente reservado para ese tramo. Entonces, el contribuyente que desee obtener cita en una fecha anterior a la que se concertó en un primer momento, dada la apertura progresiva que se va realizando tiene la posibilidad de cancelar y hacer otra solicitud.

La AEAT recordó la responsabilidad del contribuyente de acudir a la cita con todos los datos necesarios para la confección de la declaración; y explicó que se encuentran a su disposición, no solo durante el período de campaña, sino a lo largo de todo el año, distintos medios de información para conocer los datos necesarios con los que calcular su renta (artículo 77.2 del Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, donde se regula la asistencia tributaria).

Finalmente, respecto de los medios disponibles, la AEAT señaló que en la campaña de Renta 2016 han participado 230 centros y plataformas de la agencia, y 301 centros de entidades colaboradoras (principalmente comunidades autónomas y entidades locales). En la campaña de Renta 2015 los medios fueron virtualmente los mismos (17009445).

2. La segunda actuación se centró en la existencia de determinados números de teléfono no oficiales, que ofrecen la posibilidad de concertar cita previa para hacer la declaración o confirmar el borrador. Estos números de teléfono, anunciados en *banners* o buscadores de internet, suponen costes de tarificación para los usuarios y además las citas que obtienen no son válidas.

La agencia indicó que, para evitar posibles confusiones a los contribuyentes, en el portal de la Agencia Tributaria, apartado «Le interesa conocer», ofrecía información: «... La Agencia Tributaria quiere dejar constancia de que estos números de teléfono y las páginas web en las que se insertan le son totalmente ajenos (...) recuerda, ante estos intentos de confundir a los usuarios, que los teléfonos del servicio de cita previa para Renta son 901223344 o 915530071, y que el usuario solo asumirá, en su caso, el coste compartido de la llamada a un número 901».

A continuación la agencia incluyó los enlaces para solicitar cita previa de forma gratuita a través de internet, así como sus teléfonos de información (17009348).

3. El excesivo formalismo con que actúa en ocasiones la Administración Tributaria perjudica no solo al particular deudor, sino también el funcionamiento eficaz, es decir perjudica a todos. Por ejemplo, la AEAT ha preferido realizar un borrador que no era congruente con los datos de que ya disponía, una actuación en la práctica perjudicial a la aplicación de los tributos, además de poco de acuerdo con el sentido de varios preceptos de la LGT (16007829).

Se observa también incomprensión del sentido de los problemas que se plantean. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo ha planteado si cabe rectificar la opción ejercitada por quien hace una declaración del IRPF (declaración conjunta con el cónyuge o declaración separada) de acuerdo con la normativa vigente, es decir precisamente si debería modificarse esta para permitirse la posibilidad de rectificación de la opción. Las contestaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda denotan en ocasiones insuficiente interés en siquiera estudiar, ya no necesariamente promover, una modificación de la normativa, que admite mejoras (17007438).

12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA)

Se reciben quejas por desacuerdo con el tipo aplicable a determinados bienes que los ciudadanos consideran de primera necesidad.

Esta institución inició una actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Hacienda por el IVA aplicable a la electricidad, un bien esencial y necesario para poder gozar de una vida digna y condición imprescindible para el ejercicio de otros derechos fundamentales (no cabe pensar en la educación, alimentación y salud de las personas sin suministro eléctrico).

Se recomendó a la Administración que adoptara las medidas necesarias para aplicar un tipo reducido del impuesto a la electricidad por tratarse de un bien esencial. La propuesta está pendiente de aceptación (17004469).

12.2 TRIBUTOS CEDIDOS

12.2.1 Impuesto sobre sucesiones y donaciones

1. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, permite la cesión de ciertos tributos de titularidad estatal. Entre ellos está el impuesto de sucesiones y donaciones (ISD), sobre el cual se cede la regulación de las reducciones de la base imponible, la tarifa, fijar la cuantía y los coeficientes del patrimonio preexistente, las deducciones y bonificaciones y la regulación de la gestión.

Todas las comunidades autónomas han hecho uso de la cesión y han regulado el impuesto, con las lógicas desigualdades entre ellas, que no son comprendidas ni aceptadas por todos. Se reciben numerosas quejas por la actual regulación debido a las diferencias normativas entre comunidades autónomas. Buena parte de las quejas provienen de Andalucía, Asturias y mayoritariamente de Aragón.

La organización del Estado permite estas diferencias entre comunidades autónomas. Esto implica una distinta posición jurídica para los ciudadanos de cada comunidad, lo que no supone la infracción de los artículos 1º, 14 y 139 de la Constitución. Las desigualdades territoriales en el ISD no vulneran por sí mismas el principio constitucional de igualdad, si están suficientemente justificadas. El principio de igualdad en el ámbito tributario comporta una obligación de gravar igual a los que se hallen en la misma situación y desigualmente a quienes se hallen en situaciones cualitativamente distintas. Para que esta diferenciación sea lícita no solo tiene que haber una justificación objetiva y razonable, sino que además las consecuencias jurídicas que deriven de tal distinción deben ser proporcionadas a la finalidad perseguida.

Las administraciones autonómicas de las comunidades citadas (Andalucía, Aragón y Asturias) han comunicado a esta institución las diferentes modificaciones legales que están llevando a cabo para rebajar la carga fiscal del impuesto, pero sin olvidar la necesidad de financiar los servicios públicos que prestan, y el déficit de cada comunidad, motivos por los que no pueden reducir la carga fiscal como solicitan muchos ciudadanos.

Al tratarse de un tributo de naturaleza estatal, se dio también traslado del problema a **la Secretaría de Estado de Hacienda,** ya que debe ser esta la que inste o promueva un proceso reformador que aglutine a todas las comunidades autónomas para establecer unos límites comunes. Ha informado estar en marcha una revisión del sistema de financiación autonómico, que incluye una posible reforma tributaria; a cuyo fin se nombró una Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación

autonómica, que ha elaborado un informe que está siendo objeto de estudio por el Comité Técnico Permanente de Evaluación (17012733 y veinte más).

2. Un aspecto particular del impuesto está en las dificultades de presentar la autoliquidación en sucesiones cuando el causante no reside en España o un país de la Unión Europea, en cuyo caso el impuesto no se encuentra cedido a las comunidades autónomas. La autoliquidación de este impuesto debe hacerse en la Agencia Estatal Tributaria, el organismo competente para su gestión es la Oficina Nacional de Gestión Tributaria (ONGT).

Los obligados tributarios, superado el trámite de la presentación y pago de la autoliquidación, si quieren también disponer de los bienes y cambiar su titularidad, necesitan el «sellado» físico de la documentación original, tal y como dispone la normativa, lo que implica desplazarse a la sede de la ONGT (artículo 33 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD, y artículos 87, 99 y 100 del Reglamento del Impuesto, Real Decreto 1629/1991). Para facilitar este trámite —sellado físico de la documentación— y así evitar el desplazamiento a la ONGT en cualquiera de las fases del ciclo de gestión del impuesto (autoliquidación/pago/sellado), la Agencia Tributaria ha indicado que está intentando impulsar medidas normativas (modificación del Real Decreto 1629/1991) y colaborativas (suscripción de un convenio con el Consejo General del Notariado). En tanto se adoptan estas medidas, y siempre de forma excepcional, se permite aportar la documentación y obtener el «sellado» físico a través de un servicio de mensajería, con el fin de facilitar al contribuyente la tramitación del impuesto.

Se trata de evitar que los contribuyentes tengan que volver a recoger las escrituras o documentos con el sello de la oficina liquidadora, habilitando que la acreditación pueda hacerse mediante certificación u otro medio habilitado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Efectivamente, el Real Decreto 1074/2017, de 29 de diciembre, ha modificado el Reglamento del ISD: los no residentes, o quienes por algún punto de conexión hayan de tributar a la hacienda pública estatal, puedan cumplir la obligación de acreditar el cumplimiento de las obligaciones del impuesto no solo con la certificación administrativa material de los documentos, sino también mediante certificación expedida por la AEAT.

Con relación a cómo se tramitan las declaraciones del ISD por obligación real a través del servicio de mensajería, dice la Administración que el modo de proceder con esta documentación consiste en que el mensajero deja la documentación en la oficina, la cual tan pronto como comprueba que está completa y es conforme a la norma procede a tramitarla y devuelve a la empresa de mensajería la documentación original con el sello

de la oficina, igual que cuando el interesado o su representante lo hacen de forma presencial (16011105).

12.3 TRIBUTOS LOCALES

12.3.1 Gestión compartida. Bases de datos tributarios (censos, padrones y matrículas)

La mayoría de los tributos locales dependen de la confección de un censo o padrón por algún otro organismo distinto de la entidad local, lo que resalta la importancia de la coordinación entre ambos como garantía del procedimiento. Puede haber una Administración que elabora el censo, otra que liquida el impuesto, y aun otra que recauda, dependiendo de los convenios firmados o de que la recaudación del tributo se realice en vía voluntaria o ejecutiva.

En el caso de los bienes inmuebles, es la Dirección General del Catastro el órgano encargado de la confección de las bases de datos censales. Estas recogen todas las características del inmueble, físicas y económicas, además de las titularidades, por lo que es el elemento básico para determinar el sujeto pasivo y la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), así como de muchas de las tasas y contribuciones especiales.

En el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), el órgano que elabora el censo o padrón es la Dirección General de Tráfico (Ministerio del Interior). El padrón recoge los vehículos cuyo domicilio figura en cada municipio, y los titulares del vehículo que constan en la base de datos de la Dirección General. De hecho existen dos bases de datos diferenciadas: una de los vehículos con sus titulares registrales y sus características; y otra de los conductores sin son distintos de los primeros (caso de vehículos de empresa, cesiones o alquiler).

Por ello, la gestión que realizan los municipios (o las diputaciones provinciales, cuando son estas las que por convenio tienen cedida la gestión) es estrictamente de liquidación y recaudación, no la de formar el censo o padrón. De aquí la importancia de respetar el artículo 103.1 de la Constitución, es decir cumplir el mandato de servicio a los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

12.3.2 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

1. Según el artículo 65 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), la base

imponible del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es el valor catastral, que a su vez se calcula de acuerdo con las ponencias generales de valores de cada municipio (véase en este informe el epígrafe correspondiente al Catastro). Este valor, y consecuentemente la cuota del impuesto, es uno de los principales motivos de las quejas recibidas.

Si los terrenos fueron calificados como urbanizables pero no fueron efectivamente urbanizados, una ponencia simplificada de valores revierte el inmueble a una valoración catastral rústica, y entonces las modificaciones surten efecto en el ejercicio posterior. Así, en 2017 se han beneficiado de la alteración de la base imponible los inmuebles cuyas ponencias fueron aprobadas en 2016, pero las que fueron aprobadas en 2017 —debido a que el impuesto se devenga el 1 de enero de cada año— no apreciarán el efecto en la cuota hasta 2018. Muchos propietarios han acudido al Defensor del Pueblo para exponer su disconformidad, ya que consideran que han estado pagando mucho tiempo por una expectativa urbanística que no va a materializarse, y los importes pagados hasta la fecha no se recuperarán salvo que un tribunal determine la improcedencia de los cobros. Algunos ayuntamientos han opuesto resistencia a facilitar información sobre el efectivo desarrollo urbanístico municipal, ya que buena parte de su financiación depende de este tributo. En muchas de estas quejas, tanto cuando han sido admitidas a trámite como cuando no, no se ha logrado agilizar los procedimientos; como se ha expuesto, la gestión compartida obliga a que se realice una valoración antes de que se modifique el tributo (16004153, 16004394, 16004967, entre otras).

2. Se ha seguido recibiendo quejas por el cobro mediante derivación de responsabilidad o de hipoteca legal tácita (artículos 64 LHL y 78 a 79 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), aunque en número menor.

El cobro de los ejercicios del impuesto pendientes de pago puede ser reclamado al nuevo adquirente del inmueble, ya que este queda afecto al pago de toda la cuota tributaria, y el nuevo adquirente es el responsable subsidiario. Los notarios están obligados a solicitar información sobre las deudas pendientes, y deben advertir expresamente de su existencia en los documentos que autoricen. Sin embargo, el cobro de estas deudas puede encontrarse en vía voluntaria o ejecutiva, y las funciones de recaudación son ejercidas por más de una Administración, con lo que llegan a producirse errores en la información plasmada en las escrituras. Esto motiva, años después de la adquisición, que el nuevo titular se vea amenazado por el embargo de sus bienes, a pesar de no haber tenido conocimiento de la existencia de deudas tributarias en el momento de la adquisición.

Se recomienda a las administraciones mejorar el contenido de las comunicaciones, en suma más claridad. La Administración acepta formalmente las recomendaciones (14010200).

En otros casos, el deudor original es una mercantil que actúa como promotora inmobiliaria y que cesa en su actividad o se disuelve tras la venta de los inmuebles. Los ciudadanos no tienen conocimiento de la existencia de la deuda, aunque los notarios advierten de su posible existencia; pero la lentitud de los procedimientos tributarios hace que no se produzca la reclamación de los importes pendientes hasta varios años después de que se devengue el impuesto. Cabe recordar que las actuaciones tributarias que pueden interrumpir el plazo de prescripción comprenden las publicaciones en boletines oficiales, y que las actuaciones seguidas con el deudor original interrumpen la prescripción y permiten continuar el procedimiento aunque hayan transcurrido más de cuatro años, que es el plazo de prescripción que los ciudadanos conocen con carácter general. En todos estos casos, si la Administración ha intentado notificar la deuda a todos los responsables originales, el nuevo adquirente viene obligado finalmente a pagarla, con el consiguiente desconcierto y disconformidad (13024229, y otra más).

3. Por último, se han recibido numerosas quejas por procedimientos de recaudación ejecutiva que han finalizado en embargo en cuenta a sujetos pasivos que percibían pensiones mínimas, sin respetar los límites del artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. También debe mencionarse las quejas por disconformidad con las regularizaciones del IBI como consecuencia de procedimientos de regularización catastral.

En el primer caso, las administraciones señalan que una parte de la responsabilidad de una gestión ineficiente de estos cobros corresponde a las entidades bancarias, que no informan adecuadamente sobre el origen de los fondos existentes en las cuentas. En estos casos se recuerda a la Administración que en los procedimientos de cobro su deber es cumplir los requisitos impuestos por las normas, en particular cuando se trata de circunstancias que se alegan por los interesados en los procedimientos, devolviendo lo indebidamente cobrado y garantizando a los obligados tributarios las rentas precisas para atender los mínimos vitales (16004744, 16017235, 16017235, entre otras).

En el segundo caso, los ayuntamientos regularizan los ejercicios no prescritos del IBI tras la regularización catastral, y liquidan la diferencia entre lo pagado y lo que se hubiera debido pagar según el nuevo valor catastral. Sin embargo, cuando posteriormente se produce la rectificación del dato, salvo que la fecha de efectos que Catastro incluye en la alteración sea retroactiva, el importe de ejercicios ya cobrados no

se devuelve, puesto que el valor se ha alterado en ese período. La mayoría de estas actuaciones, si bien cumplen literalmente la norma, no se acomodan al artículo 31 de la Constitución, porque obligan a tributar por una riqueza ficticia como consecuencia de una anotación en un registro fiscal, aunque sea temporal. La mayoría de las actuaciones se prolongan durante varios ejercicios, puesto que la Administración no considera que se trate de un tributo indebidamente recaudado y, por tanto, deniega su devolución y se resiste a incoar de oficio un procedimiento de revocación de las liquidaciones (15014566, 15014773, 15018742 y otras).

12.3.3 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

Este tributo es el que mayor disconformidad provoca en los contribuyentes, por dos motivos: el sistema de cálculo y el tipo impositivo; este puede alcanzar el 30 % de la base imponible y es el utilizado por la mayoría de los ayuntamientos. Es un tributo potestativo, los ayuntamientos pueden decidir derogar su ordenanza fiscal y no exigirlo.

El sistema de cálculo parte del valor catastral del suelo como base imponible y se devenga en el momento de la transmisión del inmueble. Sobre ese valor se aplican unos coeficientes, un máximo del 3,7 para inmuebles que hayan permanecido en el patrimonio del sujeto pasivo entre 1 y 5 años y un mínimo del 3 para los que hayan permanecido 20 o más años. Sobre este resultado se aplica el tipo de gravamen.

La actualización de los valores catastrales no ha corregido el efecto de la crisis inmobiliaria, en el momento de la venta los inmuebles siguen recogiendo del mercado las correcciones a la baja, sobre los precios de adquisición. Muchos contribuyentes han vendido con pérdidas.

Desde 2015 se han formulado recomendaciones para la modificación de este tributo, de modo que se exigiera sobre la riqueza realmente obtenida por la actuación de los poderes públicos sobre el suelo, como impuesto cuya pretensión es gravar la riqueza obtenida gracias a la acción urbanística del municipio. La Secretaría de Estado de Hacienda rechazaba las recomendaciones considerando que era el modo en que los sujetos pasivos devolvían a la colectividad parte del beneficio obtenido debido a la acción administrativa, y lo vinculaba al principio de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (artículo 47 de la Constitución). La capacidad económica gravada se consideraba, por tanto, una plusvalía inmerecida, ya que no era consecuencia de una acción particular, sino de la de la Administración así como del desarrollo y crecimiento de los núcleos urbanos.

La sentencia 59/2017, de 11 de mayo, del Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales, y por tanto nulos, los artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4 LHL (texto

refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), que regulaban la base imponible y la gestión del tributo. Por tanto, las actuaciones que desde 2013 el Defensor del Pueblo estaba realizando con la Secretaría de Estado de Hacienda, y que habían sido suspendidas debido a que el Gobierno se encontraba en funciones, se retomaron reiterando las recomendaciones.

La Secretaría de Estado de Hacienda ha informado favorablemente, si bien, y debido a que se encuentra en curso un procedimiento para la modificación de la financiación local, ha dado traslado de ellas a la Comisión de Expertos y a la Federación Española de Municipios y Provincias, sin que a la fecha de redacción del presente informe se haya modificado la Ley de las Haciendas Locales.

Los ayuntamientos continúan liquidando basándose en los artículos anulados, a pesar de que cuando se presentan quejas señalan que ello se debe a la situación de inseguridad jurídica generada tras la sentencia del Tribunal Constitucional. Por ese motivo, esta institución ha recomendado la suspensión de las liquidaciones con carácter cautelar, ya que la Administración dispone de cuatro años para realizarlas, es decir dentro del plazo de prescripción del tributo; y ha recomendado también las deudas ya liquidadas pero no cobradas. Ciertamente, el Tribunal Constitucional deja en manos de los poderes ejecutivo y legislativo los efectos de su declaración de nulidad. Las actuaciones continúan en curso, hasta el momento no se ha recibido información de la Secretaría de Estado de Hacienda ni de la Federación Española de Municipios y Provincias (13009724).

Las quejas recibidas por este impuesto han sido numerosas (solo en 2017: 17002606 y setenta y cuatro más).

12.3.4 Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

Persisten las causas de queja en este tributo, en los procedimientos de recaudación ejecutiva municipal, ante errores en la exacción del impuesto por falta de competencia territorial del ayuntamiento que realiza el cobro, por errores en la titularidad, y por la denegación de la exención para personas con discapacidad.

1. La Dirección General de Tráfico mejora sus bases de datos, que sin embargo aún adolecen de actualización en algunos casos, y de adecuada coordinación entre la base de datos de vehículos y la de conductores. Por este motivo, los ayuntamientos continúan los procedimientos de cobro del tributo, en muchas ocasiones en vía ejecutiva, de ejercicios en los que el vehículo ha sido transmitido, se ha destruido o bien ha visto

modificado el domicilio por traslado a otra población, lo que produce duplicidad (imposición en el mismo ejercicio por dos ayuntamientos diferentes).

El artículo 94 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LHL) establece que son sujetos pasivos del tributo las personas físicas o jurídicas a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación. Esta determinación legal facilita la gestión del impuesto por los ayuntamientos, que utilizan la base de datos de la Dirección General de Tráfico para realizar las liquidaciones. Tal regulación motiva que la carga tributaria, que es periódica, la soporta quien ostenta la titularidad del vehículo durante todo el ejercicio fiscal, aunque se transmita el 2 de enero, ya que el devengo se produce el primer día de cada año natural.

Las quejas recibidas por este motivo han aumentado, debido a que en los últimos años se han producido más compraventas de vehículos usados. Las personas que se veían afectadas por esta situación, y que en muchas ocasiones enajenaban el vehículo por razones económicas, podían ser objeto de un procedimiento de recaudación en vía ejecutiva a pesar de haber transcurrido varios años desde que lo vendieron, ya que en la Dirección General de Tráfico no se llegó a realizar la modificación de la titularidad tras la venta.

Dados los actuales medios electrónicos, se inició una actuación de oficio sobre la posibilidad de mejorar la comunicación de cualquier variación que durante el ejercicio se produjera en la titularidad del objeto imponible, así como la de establecer a efectos impositivos períodos trimestrales de modificación de la titularidad, lo que puede dificultar la gestión en los pequeños municipios pero acomodarse mejor al principio de capacidad económica (artículo 31 de la Constitución).

La Secretaría de Estado de Hacienda ha informado favorablemente los cambios necesarios para esta adecuación, si bien ha comunicado que la futura modificación de la LHL exige consenso parlamentario; y que el informe para la modificación se ha trasladado a la Federación Española de Municipios y Provincias, por lo que la actuación continúa en trámite (17021949).

2. La gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos de gestión tributaria, son competencia del municipio del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo, que debería coincidir con el legal del titular del vehículo (artículo 97 LHL). La garantía de estos procedimientos se encuentra, fundamentalmente, en notificar la apertura del procedimiento de recaudación ejecutiva, ya que al tratarse de tributos de cobro periódico por recibo las administraciones locales no tienen la obligación legal de notificar cada liquidación, sino que basta con los anuncios de las listas

cobratorias y las fechas de pago anual en período voluntario (artículo 102.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

Los ayuntamientos exigen el pago del tributo sobre vehículos que han dejado de circular hace muchos años, y que incluso han sido intervenidos judicialmente. Este supuesto se ha encontrado en varias quejas durante años, ya que la Administración de Justicia no notifica a la Dirección General de Tráfico en el momento de la intervención del vehículo que este se encuentra custodiado por la Administración. En ocasiones se vincula a la comisión de delitos. Es cierto que existe la obligación de tramitar la baja en las bases de datos de Tráfico, y que aunque no se cumpla la Administración sigue obligada a exigir el tributo. Pero en ocasiones la actuación administrativa le parece al Defensor del Pueblo de dudosa legalidad (15016046).

3. Las características de la prescripción tributaria facilita que la Administración pueda reiniciar el período de cómputo para exigir el cobro del tributo mediante publicaciones en boletines oficiales, sin que el interesado llegue a tener conocimiento de la existencia de la deuda hasta que se produce su ejecución mediante el embargo de bienes. La actuación administrativa debe ser transparente y ágil y finalizar en un plazo razonable, así como debe apreciar de oficio la posible prescripción, sin necesidad de que lo alegue el afectado pero especialmente en aquellos casos en que impugne ante la Administración la ejecución de la deuda. Los ayuntamientos se muestran reticentes a aceptar esta posibilidad, y demoran también la respuesta a esta institución, por lo que la tramitación de los expedientes puede durar tres o cuatro años hasta que finalmente se aceptan o rechazan las alegaciones formuladas en las quejas (17004057, 17005122, 17010563, entre otras).

4. Vuelven a aumentar las quejas relativas al reconocimiento de la situación de discapacidad a efectos del artículo 93.1.e) LHL, en lo que se refiere al procedimiento para el reconocimiento de esta, así como por la exigencia de tasas en las comunidades autónomas para obtener el certificado acreditativo de la discapacidad y su grado. La denegación de la exención, considerando que se acepta el reconocimiento de la discapacidad y se concede la exención por la Administración General del Estado en otros tributos de manera automática (como en el IRPF), provoca la incomprensión de muchos ciudadanos de la razón por la que deben acreditar una discapacidad que la propia Administración reconoce y declara. Por ese motivo siguen alegando lo siguiente: la ley establece que se considerarán afectados por una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento quienes tengan reconocida por la Seguridad Social una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, así como los

pensionistas de Clases Pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad; y establece cuáles son los documentos que sirven para acreditar esta circunstancia (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, que aclara conceptos sobre su aplicación).

Por el contrario, los ayuntamientos siguen exigiendo que los solicitantes aporten el certificado o resolución expedidos por el IMSERSO u organismo competente de la comunidad autónoma, una dificultad añadida para muchas personas para obtener la exención. Los afectados exigen mayor transparencia y agilidad a las administraciones en la gestión de su situación. La regulación legal de la exención, que garantiza al ayuntamiento la potestad de establecer mediante ordenanza las condiciones para obtenerla, ha motivado que muchas de estas quejas no puedan admitirse a trámite por no haber contravención de la Ley de Haciendas Locales, pero han solicitado expresamente que se dejara constancia de las dificultades denunciadas al Defensor del Pueblo, para conocimiento de las Cortes Generales con miras a una futura modificación de la disposición legal (16013294, 16014627, 16015965 y otras).

12.3.5 Tasas locales

Los artículos 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria con carácter general, y 20 a 27 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) definen las tasas como tributos cuyo hecho imponible tiene dos supuestos diferenciados. Por un lado, la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local; por otro lado, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, y sin que la Administración pueda exigir al sujeto pasivo por la tasa una cuota que exceda del coste real o previsible de la prestación del servicio o del valor que el uso privativo pudiera alcanzar en el mercado. Para que este límite se cumpla, el artículo 25 LHL exige para implantar las tasas una previa memoria o informe técnico-económico, que debe acompañar necesariamente al proyecto de ordenanza.

Los supuestos de tasas por utilización del dominio público local que son objeto de queja se centran en la denominada «tasa de vado», en realidad tasa por utilización privativa de las aceras para el paso de vehículos, ya que el vado comprende además la prohibición de utilizar el espacio de la calzada, que debe mantenerse expedito para el uso privativo por el titular de aquel. Los ciudadanos exponen su disconformidad con las cuotas al considerar que no responden al coste efectivo del beneficio que se obtiene por

el uso del dominio público. También denuncian la falta de transparencia y de publicidad de los elementos para su aprobación y exacción, en particular del informe económico aludido (13030252, 14020892, 16013327, 17000419, entre otras); y el trato desigual con otros vecinos, dadas las condiciones concretas de la calzada, aceras, etc. (14020892).

Sobre las tasas por la prestación de servicios, las quejas de los ciudadanos se agrupan a su vez en dos bloques: la tasa por recogida de residuos sólidos urbanos y por el suministro y evacuación de aguas. En el primer caso hay una disconformidad con la cuota, sobre todo cuando los contenedores de recogida se encuentran muy alejados del objeto tributario, que es la vivienda. En el segundo, los ciudadanos consideran excesiva la cuota que se les exige porque se trata de un servicio básico y creen que la cuota solo recoge el consumo de agua, sin ser conocedores de que al volumen consumido se suma el mantenimiento de la red de suministro y evacuación.

La tasa por recogida de residuos sólidos es una de las que mayor número de quejas genera, se trata de un servicio general y obligatorio. De acuerdo con la ley y la jurisprudencia, la mera puesta a disposición del servicio de recogida de residuos justifica la tasa, incluso en inmuebles que se encuentren vacíos o se utilizan de manera ocasional. También es una tasa que se liquida a aparcamientos, almacenes y trasteros.

En poblaciones que cuentan con urbanizaciones y zonas urbanizadas pero alejadas del casco urbano, es también habitual establecer una cuota para la recogida y tratamiento de los residuos que se produzcan en esas áreas. Ello no contraviene la norma, si bien el hecho de que la distancia (entre el punto de depósito y recogida de los residuos y el inmueble objeto tributario) supere los trescientos metros ha sido considerado por los tribunales como un motivo para determinar que no se puede equiparar a la efectiva prestación del servicio, puesto que obliga a los usuarios a desplazarse, en ocasiones utilizando su propio vehículo (12285409, 13002460, 16015340, entre otras).

12.4 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

La disposición que regula el procedimiento tributario es la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT). Siguiendo el artículo 31.1 de la Constitución, establece que la aplicación del sistema tributario se basará en la proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales, con respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. Además, el Tribunal Constitucional (sentencia 116/1994) ha entendido que el sistema tributario ha de estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar la ordenación de los tributos como un

verdadero sistema y asegurar su unidad como una exigencia de la igualdad de todos los ciudadanos.

La vulneración del procedimiento supone la ruptura de una garantía, que perturba la seguridad jurídica y que impide la defensa adecuada de los intereses de cada parte y que la Constitución reconoce.

12.4.1 La obligación de resolver en materia tributaria. Plazos

La obligación de dar respuesta al obligado tributario la recoge el artículo 103 LGT cuando establece que la Administración tributaria resolverá expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos. También establece la obligación de notificar la resolución que adopte, junto con la de motivar sucintamente los actos que impongan una obligación, denieguen un beneficio fiscal o suspendan la ejecución de actos de aplicación de los tributos.

La Administración dispone de los plazos que para cada procedimiento se establece de manera específica, y en su defecto de un plazo general que no exceda de seis meses desde su inicio. La falta de resolución permite al administrado acudir, transcurridos los plazos, al orden jurisdiccional contencioso, al entenderse con carácter general denegada su pretensión por silencio administrativo. Sin embargo, el procedimiento judicial requiere la intervención de letrado y procurador: los costes asociados disuaden a muchos de optar por esta vía, en particular en tributos locales, salvo que la cuota sea suficientemente elevada para compensar el gasto.

Por ello, el Defensor del Pueblo recuerda con frecuencia a la Administración que debe cumplir su obligación de resolver y de notificar en plazo, sin acogerse al silencio administrativo como vía de resolución del procedimiento tributario, que no está configurado como un derecho o potestad de la Administración, sino como un límite que permite al ciudadano acudir a una vía u otra de recurso.

Es habitual que las quejas aleguen la existencia de un doble rasero en el cómputo de los plazos, según sean aplicados al administrado o a la Administración; una alegación fundada, a juicio del Defensor del Pueblo. Los inconvenientes para el ciudadano por el incumplimiento de los plazos de declaración, comunicaciones o presentaciones, no se contrapesan lógicamente con el incumplimiento por la Administración de los suyos, sin consecuencias ni sanciones para ella. Puede citarse como ejemplo, entre muchos, la demora de más de una década, con perjuicio general para el Estado, que ha debido devolver una importante cantidad en concepto de intereses de demora (16002965). Muchos ayuntamientos también demoran su respuesta a esta institución, lo que confirma el fundamento de las quejas por ese motivo, llegando a resultar poco colaboradores con el Defensor del Pueblo (17000035, 17001622, 17003906, entre muchas otras).

12.4.2 Notificaciones tributarias

Los defectos en la práctica o en el contenido de las notificaciones pueden determinar la invalidez del acto administrativo. El puntual conocimiento de la actuación de la Administración se constituye en puerta de acceso a la defensa efectiva y legítima del ciudadano frente a la Administración (artículo 24 de la Constitución).

1. La Ley General Tributaria (LGT) establece especialidades. En particular, los lugares en que deben ser practicadas las notificaciones (artículo 110). Una de las quejas más comunes proviene de la ausencia en el domicilio o el error en la identificación de este, donde se intenta notificar las liquidaciones tributarias y la apertura y realización de trámites en los procedimientos de recaudación ejecutiva de las deudas tributarias.

Estos errores afectan a la eficacia del acto administrativo, que puede llegar a anularse. Las administraciones locales, incluidas las diputaciones provinciales, realizan con frecuencia las notificaciones en recaudación ejecutiva mediante publicación en los boletines oficiales; si bien aducen que se ha constatado la imposibilidad de practicar la notificación personal al obligado tributario, se ha comprobado que la notificación se ha intentado practicar en una finca rústica destinada a cultivo, que era el objeto tributario, o en un domicilio que ya no es el del sujeto pasivo, sin ulteriores averiguaciones hasta el momento (entonces sí) de ejecutar la deuda. Las administraciones consideran que este modo de actuar cumple las previsiones del artículo 110 LGT, sin tomar en consideración que el artículo 48.4 establece que la Administración podrá comprobar y rectificar el domicilio fiscal de los obligados tributarios.

La razón principal de esta conducta está, en los tributos locales, en que se guían por los datos del padrón (que confecciona otro ente administrativo), con independencia de que estos se vinculen con el domicilio fiscal a efectos de notificaciones del interesado. Esto genera inseguridad a los destinatarios de los actos, que se ven indefensos ya que no han tenido oportunidad de combatir la actuación administrativa por motivos ajenos a su voluntad. Raramente se realizan actuaciones tendentes a la comprobación o verificación de errores de identificación del domicilio al que se remiten las notificaciones, debido a que estas se expiden de forma automatizada, informáticamente, lo que agiliza la gestión pero agrava la situación de sus destinatarios, que solo llegan a conocer la deuda cuando se produce el embargo en su cuenta bancaria.

Los ciudadanos trasladan su opinión de ineficacia en el sistema recaudatorio, al tiempo que se sienten injustamente agraviados por una Administración que debería velar por el cumplimiento de sus derechos y garantizar la confianza legítima en el sistema de sostenimiento de los gastos públicos. Se quejan con razón de que a la Administración le resulta sencillo acceder a sus cuentas, pensiones y devoluciones tributarias cuando se

trata de recaudar, pero no a sus datos de contacto si se trata de notificar (17001710, 17003914, 17004107, entre otras).

2. La institución ha actuado de oficio ante la AEAT acerca de las necesarias medidas para garantizar la comprensión por todos de las comunicaciones tributarias, especialmente en los modelos de comunicación y declaración que utiliza la agencia. Dice que estas tareas se abordan con ocasión de la elaboración o revisión periódica de los distintos documentos, y que no es posible anticipar «medidas o cambios concretos de carácter general», una respuesta que a esta institución resulta evasiva (15014860).

12.4.3 Requerimientos y obligación de facilitar información. Honor e intimidad

En el procedimiento de inspección cobra especial relevancia la obtención de información por la Administración, que puede obtenerla en el desarrollo de actuaciones de comprobación, solicitarla mediante requerimiento escrito, mediante personación sin requerimiento o incluso sin previo requerimiento en determinados supuestos.

Para poder acceder a la información, existe como contrapartida la obligación impuesta por el artículo 93 LGT a personas jurídicas, públicas o privadas, de proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas.

Entre los límites que el deber de información tiene se encuentran los datos privados no patrimoniales cuya revelación atente contra el honor o la intimidad personal y familiar (artículo 93.5 LGT), límites que, a juicio de esta institución, son traspasados por la Administración tributaria al solicitar a terceros datos de pacientes atendidos por médicos cuya especialidad permite determinar el tipo de tratamiento al que han sido sometidos (16002062 y 15017377).

De la atención de estos requerimientos por parte del tercero derivan consecuencias negativas para la actividad económica de los profesionales, que pierden pacientes al considerar estos que no se preserva su intimidad; y lógicamente y por lo mismo, consecuencias negativas para los pacientes (15013625 y 15013999).

Sobre las posibles limitaciones al derecho fundamental a la intimidad, y así se trasladó a la AEAT, el Tribunal Constitucional (STC 159/2009) exige tres requisitos: juicio de idoneidad (que la medida sea susceptible de conseguir el objetivo propuesto), juicio de necesidad (que no exista otra medida más moderada para la consecución del propósito con igual eficacia), y juicio estricto de proporcionalidad (que la medida

adoptada sea ponderada o equilibrada, por derivar de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores). En los casos estudiados no consta que tales exigencias hayan sido respetadas por la AEAT.

De la misma forma puede deducirse también que el proceder de la Administración no respeta lo previsto en el artículo 7 de la Ley 41/2002, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación. Establece que toda persona tiene derecho a que se respete el carácter confidencial de los datos referentes a su salud; y que nadie puede acceder a ellos sin previa autorización amparada por la ley. Tales datos, de acuerdo con su artículo 14, integran la Historia Clínica (HC), instrumento destinado a garantizar una asistencia adecuada al paciente y al que pueden acceder los profesionales asistenciales que realizan el diagnóstico o el tratamiento del paciente, con tales fines.

La misma ley prevé el acceso a la HC con fines distintos de los previstos en el párrafo precedente, como son los judiciales, epidemiológicos de salud pública, de investigación o de docencia. Se remite a la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, y a la Ley 14/1986, General de Sanidad; y señala que el acceso con tales fines obliga a preservar los datos de identificación personal del paciente, separados de los de carácter clínico asistencial, para asegurar el anonimato. Solo exceptúa los supuestos de investigación por la autoridad judicial en los que se considere imprescindible la unificación de los datos identificativos con los clínico asistenciales. No se encuentra dentro de los accesos legalmente previstos el que tiene por finalidad la inspección de los tributos.

Se ha recomendado a la AEAT que respete en las inspecciones tributarias el carácter que otorgan las leyes a los datos que se pretende requerir; y en el caso de tratarse de datos de especial protección por afectar a la intimidad de las personas, que opte por solicitar otros distintos que permitan alcanzar el objetivo perseguido, o que para solicitarlos observe las exigencias y/o cautelas requeridas por la Constitución, las leyes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Estas recomendaciones están pendientes de aceptación (15017377 y 16002062).

12.4.4 Recaudación

Aplazamiento / fraccionamiento del pago de deudas tributarias

En numerosas ocasiones los contribuyentes tienen intención de solventar sus deudas con la Administración tributaria pero no pueden hacer frente al pago porque, en las condiciones del aplazamiento/fraccionamiento, las cuotas son tan altas que no podrían atender sus necesidades básicas, lo cual resulta contrario al artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LG). El sistema tributario debe basarse en la

capacidad económica, que de acuerdo con el Tribunal Constitucional debe reflejar una verdadera capacidad de pago.

Sin embargo, la necesidad de aumentar la recaudación para financiar el gasto público y la tendencia restrictiva a los aplazamientos para evitar que se utilicen como medio de financiación, han hecho que la actualización de los criterios de otorgamiento restrinjan a doce el número máximo de mensualidades que se puede conceder a las personas físicas en los casos del procedimiento automatizado masivo (artículo 82.2.a LGT, para deudas inferiores a 30.000 euros y que no están sujetas a la presentación de garantías), lo que acarrea que las mensualidades sean muy elevadas e impide o dificulta gravemente el pago.

El Defensor del Pueblo entiende que debe hacerse un análisis particular de cada caso, lo cual no sería contrario a la ley ya que la «transitoriedad» exigida en la situación financiera de los contribuyentes es un concepto jurídico indeterminado que permite ser interpretado de acuerdo con el contexto y la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicado. Dicha realidad social es que continúa habiendo colectivos con muy serias dificultades económicas. El fin último del aplazamiento y fraccionamiento es el pago de la deuda por los obligados facilitándolo cuando por razones económicas que les afecten no pueden hacer frente inmediatamente a la deuda.

Se han realizado actuaciones —tanto particulares como generales a través de una Recomendación— encaminadas a que se flexibilicen dichos criterios facilitando el pago de las deudas. Una declaración de fallido no es beneficiosa para el ciudadano ni para la Hacienda Pública. Sin embargo, la AEAT no ha aceptado el criterio del Defensor del Pueblo al entender que la estimación automatizada del aplazamiento/fraccionamiento, así como los posteriores acuerdos de reconsideración, deben seguir criterios uniformes para garantizar una tramitación homogénea, de tal manera que todos los obligados tributarios sean tratados por igual. Asimismo añade que el aplazamiento/fraccionamiento está reservado para los supuestos en que la situación económico-financiera del deudor le impide transitoriamente hacer frente al pago de la deuda tributaria en los plazos legales, por lo que la flexibilización implicaría alargar los plazos, lo cual pondría de manifiesto que el desequilibrio de tesorería del deudor es estructural o permanente.

Estos argumentos no son congruentes con el sentido de lo recomendado ni con su fundamento. La situación económico-financiera del deudor que le impida, transitoriamente, hacer frente al pago de la deuda en los plazos legalmente establecidos no deja de ser transitoria ni se convierte *ipso facto* en estructural por que los nuevos plazos otorgados sean «más largos». Atender a plazos más largos (en realidad: más plazos) que hagan viable el pago de la deuda tributaria no colisiona ni menoscaba la obligación general de sostenimiento de las cargas públicas, sino al contrario: sirve para

mantener la fuente de financiación en qué consisten los tributos. (15015702, 16000846, 16011575, entre otras).

Procedimientos de recaudación por subasta

La necesidad de extremar las garantías de los contribuyentes en los procedimientos de recaudación es otra preocupación del Defensor del Pueblo.

En la adjudicación por subasta (artículo 104.5 del Reglamento General de Recaudación, Real Decreto 939/2005, de 29 de julio) si se han subastado bienes o derechos respecto de los que, según la ley, haya interesados con derecho de adquisición preferente, entonces acordada la adjudicación, esta se comunicará a dichos interesados. La adjudicación definitiva quedará en suspenso durante el plazo en que según la ley los interesados pueden ejercitar su derecho de tanteo o retracto.

Sin embargo, la AEAT consideraba que solo era aplicable la notificación en el caso de tanteo, pero no en el de retracto, pues al exigir este la consumación de la trasmisión, entendía que no se había producido la transmisión en la adjudicación por la subasta. Ello motivó que no notificara a un copropietario la adjudicación en subasta de un bien, lo que le causó indefensión e impidió ejercitar su derecho de adquisición preferente.

Se ha discutido acerca del ejercicio del derecho de retracto en el procedimiento de subasta pública, al existir dudas sobre la fecha en que se entendía consumada la venta y empezaba a contar el plazo para ejercitar el retracto. En un principio se vino entendiendo que la venta se consumaba solo en el momento de otorgamiento de la escritura pública, y ese es el criterio de la AEAT para no notificar la adjudicación.

Sin embargo, más recientemente se viene entendiendo que sería el momento de aprobación judicial del resultado de la subasta, pues habiendo título y modo (aprobación del remate y adjudicación) entonces no se requiere la escritura y ni siquiera resulta necesaria la inscripción. El derecho de adquisición preferente entra en juego después de que la cosa haya sido trasmitida a un tercero, lo relevante es la consumación de esa trasmisión, y ello acontece cuando se adjudica al adquirente el bien subastado sin necesidad de esperar a la escritura pública.

El conocimiento de esta adjudicación debe ser preciso y claro para que los interesados puedan decidir si ejercitan o no el derecho de retracto. De ello deriva la importancia de que se cumplan las previsiones del artículo 104.5 del Reglamento, pues es la única forma de que en el procedimiento de subasta el retrayente pueda conocer las condiciones de la trasmisión. Es por ello en el momento de la adjudicación cuando, para cumplir las previsiones legales, la Administración debe notificar al tercero.

Por todo ello se recomendó a la AEAT cumplir las previsiones (artículo 104.5 del Reglamento General de Recaudación) y notificar la adjudicación de la subasta, para que los interesados puedan ejercitar su derecho de retracto. La Recomendación ha sido aceptada; en la medida en que resulta posible, dentro de los trámites que se siguen la AEAT va a dar instrucciones a las dependencias regionales para que en la futura tramitación de expedientes con estas consideraciones, se comunique a los copropietarios la adjudicación antes de entregar al adjudicatario de los bienes subastados la certificación del acta de adjudicación, documento que es el que sirve para la inscripción en el registro de la propiedad.

En este sentido, el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, ha establecido que, una vez designado el adjudicatario por el procedimiento de subasta, y cuando según la legislación aplicable haya interesados que sean titulares de un derecho de tanteo u otro de adquisición preferente que obligue a poner en conocimiento previo las condiciones de la adjudicación, entonces esta se comunicará a tales interesados. La adjudicación acordada por la mesa quedará en suspenso durante el plazo en el que, según la ley, los interesados puedan ejercer su derecho de adquisición (16010522).

12.4.5 Administración telemática

La fricción entre, de un lado, el derecho de los contribuyentes a ser informados y asistidos por la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y el ejercicio de sus derechos (artículo 34 LGT), y de otro lado el deber impuesto a la Administración de prestar esa asistencia a todos los contribuyentes, queda al descubierto en el desarrollo de la Administración telemática y en la promoción del uso de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos (artículo 96 LGT).

La implantación de la administración telemática y la consiguiente supresión de servicios que se venían prestando, dejan en situación vulnerable a la población con escasos conocimientos informáticos o sin acceso a internet. Se crea con ello un nuevo grupo de excluidos sociales en función de su acceso y facilidad en la utilización de medios electrónicos, lo que aumenta la denominada «brecha digital».

La Agencia Tributaria debe ayudar a este colectivo, formado por razones de edad —mayores de 60 años—, por falta de conocimientos, por insuficiencia de recursos o por la zona geográfica en que residen (dificultades de acceso a internet); y debe garantizar una asistencia efectiva para el cumplimiento de las obligaciones fiscales sin imponerles costear estos servicios.

Pues bien, para facilitar la implantación de esta nueva administración, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, establece la obligación de facilitar canales de

acceso para los ciudadanos y de acceso a un punto general electrónico de la Administración (artículo 12).

Esta institución recomendó la implantación en el ámbito tributario de este punto de acceso electrónico en las oficinas de las administraciones tributarias, propuesta que ha sido aceptada y está en proceso de implantación. Se facilita de esta forma un canal de acceso a los ciudadanos. El mencionado punto de acceso está siendo ya utilizado (17003499). Sin embargo, no ha sido aceptado volver a implantar el servicio de solicitud de certificados tributarios vía telefónica —que había sido suprimido por la Agencia Tributaria—, que es solicitada por personas que residen lejos de una administración de la agencia y a las cuales se les dificulta acceder a este certificado (17003352).

La supresión del servicio de ayuda de cita previa que la AEAT venía prestando desde enero 2014 a los contribuyentes para la confección y la presentación de las declaraciones del IVA por el arrendamiento de locales de negocio, perjudica a los contribuyentes con dificultades de acceso a internet. Varios ciudadanos solicitaron la reimplantación del sistema de cita previa para la confección de estas declaraciones, y así se recomendó por el Defensor del Pueblo.

La Administración tributaria no lo ha considerado necesario porque la ayuda se presta por otras vías; en todas las oficinas se atiende a los ciudadanos informándoles de cómo se pueden y se deben confeccionar los modelos de declaración. Asimismo, en la simplificación de las obligaciones derivadas de la presentación de declaraciones, para aquellos sectores de la población que pudieran tener más dificultades al cumplirlas, se ha implantado en la presentación electrónica del modelo 303 la posibilidad de recuperar los datos de una declaración del mismo modelo presentada con anterioridad, facilitando así su presentación (17002835).

Por último, para presentar el modelo 720 se necesita acceso telemático, lo que dificulta cumplir esta obligación para numerosos contribuyentes. Este modelo es la declaración informativa de bienes y derechos que deben presentar los contribuyentes residentes en España que posean o sean titulares de un derecho real de bienes (cuentas, valores, derechos, seguros y rentas, así como bienes inmuebles) situados en el extranjero cuando su importe es superior a 50.000 euros.

Los ciudadanos tienen derecho a ser asistidos por la Agencia Tributaria, por ello se recomendó a la AEAT arbitrar medidas de asistencia en cada delegación que permitieran presentar la mencionada declaración en dichas oficinas. La agencia entendió que, dada la frecuencia en la presentación de esta declaración informativa, que no responde a la periodicidad ordinaria del resto de declaraciones informativas, la vía específica de asistencia para el modelo propuesta por esta institución impediría optimizar

los recursos personales y materiales con los que actualmente cuenta la Agencia Tributaria, por lo que se rechazó la Recomendación (16003543).

12.5 PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN

12.5.1 Procedimiento de revocación

El procedimiento de revocación es uno de los procedimientos tributarios de revisión que requiere mención particular. Mediante este procedimiento la Administración tributaria puede revocar sus actos en beneficio de los interesados cuando hay infracción manifiesta de la ley, circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular y pongan de manifiesto la improcedencia del acto dictado, o cuando en la tramitación del procedimiento se ha producido indefensión a los interesados.

El procedimiento se inicia exclusivamente de oficio y tiene como límites, entre otros, el plazo de prescripción tributaria de cuatro años y no poder constituir dispensa o exención no permitida por las normas tributarias ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Que el inicio del procedimiento sea exclusivamente de oficio no impide que los interesados puedan solicitar de la Administración tributaria que lo inicie, en cuyo caso los solicitantes —a los que no se reconoce una acción de revocación— lo promueven. A menudo esa solicitud no es respondida por la Administración, en un sentido ni en otro, y deja a los interesados en la incertidumbre sobre la posible revocación del acto y sobre las consecuencias.

Ante esta situación, se ha sugerido a la Agencia tributaria que comunique a los interesados si iniciará o no el procedimiento de revocación, y en caso negativo la fundamentación de tal negativa. Sugerencias pendientes de aceptación por la Administración (16017670 y 16017480).

A juicio del Defensor del Pueblo, sí concurren indiscutiblemente los requisitos para iniciar el procedimiento en el supuesto de quien solicita la revocación de la liquidación habiendo liquidado el impuesto sobre sucesiones y donaciones por un inmueble que forma parte del caudal hereditario de un tercero (reconocido así por un fallo judicial), con lo que si la Administración no lo inicia, entonces se está atentando contra el valor superior de la Justicia (16010327).

La Administración debe impulsar de oficio el procedimiento cuando constata que, por ejemplo, hay motivos para devolver ingresos indebidamente hechos. Al no hacerse así se da una situación injusta y contraria a los principios de capacidad económica e igualdad. La demora en la tramitación además genera intereses en favor del interesado y

en detrimento de las arcas públicas. En estos casos se insta a la Administración a que revoque la liquidación del impuesto.

12.5.2 Tribunales económico-administrativos

Sigue habiendo muchas quejas por la demora en la resolución en que incurren los Tribunales Económico-Administrativos (TEA).

En las dos vías acometidas por el Defensor del Pueblo para conocer a qué motivos obedecía tal demora, anunciadas en el informe anual de 2016 (sugerir a los TEA que elevaran un informe de actividad a la Subdirección General de Organización, Medios y Procedimientos, del Tribunal Económico Administrativo-Central; y para conocer el Plan de Mejora de los TEA), en ambas se ha obtenido información de la Administración.

Como resultado, tras realizar la Secretaría de Estado de Hacienda una propuesta de modificación de puestos de trabajo de los TEA y elevarla para su estudio y, en su caso, aprobación, finalmente fue desestimada por razones de contención del gasto público. Al no compartir esta institución el argumento aducido y tras manifestar que la contención del gasto público no significa necesariamente no aumentar el gasto, sino moderarlo, se ha solicitado nueva información, pendiente de ser recibida (15013551).

Visto lo anterior, así como que la demora en resolver de los TEA ha estado presente en prácticamente todos los informes anuales de esta institución, se ha considerado procedente realizar un estudio sobre la situación de los tribunales, en el que se está trabajando, en aras de tratar de identificar posibles soluciones a tan importante inconveniente.

12.6 CATASTRO INMOBILIARIO

El Catastro es un registro administrativo obligatorio, en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales de acuerdo con los criterios de la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo). La información que contiene se encuentra al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos.

La descripción catastral debe recoger la superficie, titularidad, ubicación, linderos, uso, antigüedad, calidades constructivas, cualidades y aprovechamiento, clase de cultivos si fuera el caso, así como cualquier otra característica relevante para su correcta definición y valoración. El valor catastral se calcula mediante las Ponencias de Valores, que utilizan normas técnicas específicas dependiendo de las características de cada

inmueble. La competencia para realizar estas descripciones corresponde a la Dirección General del Catastro (Secretaría de Estado de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Función Pública), que opera a través de las Gerencias Regionales y Territoriales; y también mediante otros organismos y entidades, como ayuntamientos y diputaciones provinciales, mediante convenio.

12.6.1 El valor catastral

Los artículos 22 a 32 LCI establecen la definición, los criterios y procedimientos para el cálculo del valor catastral, que «no podrá superar el valor de mercado», entendido como aquel precio por el que podría venderse libremente un inmueble entre partes independientes. La Orden de 14 de octubre 1998 aprueba el módulo de valor M y el coeficiente RM; el primero sirve de base al cálculo de suelos y construcciones, el segundo es un coeficiente de relación al mercado (establecido en 0,5: esto supone en la práctica que el valor catastral individual calculado según la ponencia vigente en cada municipio queda reducido a la mitad).

El cálculo del valor catastral tiene su origen en el planeamiento urbanístico municipal: para que la Dirección General del Catastro pueda valorar un inmueble (tanto el suelo como las construcciones) es necesario que haya previamente una clasificación del suelo por la Administración local en que se recojan los usos, la edificabilidad, la definición de la parcela y fachada mínima, y las intensidades de uso permitidas. Además, en el planeamiento contiene la previsión futura de desarrollo inmobiliario, lo que también influye en la valoración de los inmuebles que el Catastro realiza, en particular de las parcelas cuya urbanización prevé el planeamiento. Esta valoración de suelos donde se permite la urbanización ha sido en 2017 una de las más habituales fuentes de queja.

La condición de «urbanizable» se transforma en Catastro en «urbano», y los suelos reciben la valoración correspondiente a la situación de haberse completado el desarrollo urbanístico (con la edificabilidad y usos previstos en el planeamiento), aunque ese desarrollo no se llegue a completar o sin importar el tiempo que tarde en completarse.

Esto parece contrastar con la obligación de recoger la realidad inmobiliaria y de que el valor catastral se someta al artículo 31.1 de la Constitución, cuando establece la capacidad económica como límite para la contribución que los ciudadanos deben a la Hacienda Pública, capacidad cuya expresión es la función principal de este valor, ya que se utiliza como base o referencia en los tributos inmobiliarios.

Ponencias generales de valores

Las ponencias pueden ser de tres tipos, si bien uno de ellos solo afecta a los bienes de Características Especiales (BICES), categoría que incluye las grandes infraestructuras e instalaciones vinculadas a la producción y suministro de energía.

Las principales y que afectan a la generalidad de los titulares catastrales son las ponencias generales y las parciales. Las primeras tienen como objeto la totalidad del municipio, las segundas recaen sobre sectores o zonas delimitadas, cuyo planeamiento haya sido modificado.

El procedimiento se inicia con un estudio de mercado que debe recoger la realidad de la oferta y demanda inmobiliaria en el municipio, para después ser sometido a un informe municipal, preceptivo pero no vinculante. Por tanto, aunque los municipios se financian en buena medida con los tributos vinculados al valor catastral, cuando la propuesta de la Dirección General del Catastro arroja un resultado que puede resultar excesivo para los titulares, que son los obligados tributarios —y así lo valora el municipio—, entonces el procedimiento puede proseguir, como ha sucedido en ocasiones. Por lo general, sin embargo, las ponencias generales no se realizan si la Administración municipal no manifiesta su conformidad con la aprobación.

Aprobadas las ponencias, resultan materialmente inatacables salvo que sean objeto de un recurso en la fase de exposición pública, que no se difunde de manera divulgativa para los ciudadanos, ya que se publica en la Sede Electrónica de Catastro y en los anuncios del BOE. La mayor parte de los ciudadanos tiene conocimiento de la aprobación de la ponencia cuando reciben el valor catastral individual, y no son conscientes de su significado hasta que reciben la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles del ejercicio siguiente, cuando ya no pueden ser recurridos la ponencia ni el valor catastral individual, salvo a través del procedimiento de subsanación de discrepancias.

Esta situación se aprecia claramente cuando la Administración notifica en el anterior domicilio, y no en el inmueble adquirido, que constituye la vivienda habitual, por lo que el deudor no sabe que hay contra él un procedimiento de recaudación en vía ejecutiva hasta que se le notifica la providencia de embargo. El Defensor del Pueblo sugiere que esas liquidaciones sean anuladas, ya que se ha incumplido manifiestamente el procedimiento para practicar las notificaciones.

Esta situación es expresiva de las dificultades que los ciudadanos encuentran en sus relaciones con la Administración ante una ponencia de valores catastral. Esta se utiliza como un valor absoluto y se tiene como un documento inatacable en vía administrativa, lo que obliga a los afectados a acudir a la vía judicial para defender sus derechos (13028291 y 17014893).

La Dirección General del Catastro realizó numerosas ponencias en 1993 y en los años 2003 a 2012, pero desde la aprobación de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de Medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, se introdujeron los coeficientes de decremento que habían sido recomendados por el Defensor del Pueblo, con lo que las ponencias dejaron de ser utilizadas como medio fundamental para la actualización o ajuste de estos valores a la realidad inmobiliaria y se utilizan como modo de suplir las ponencias. En conjunto, el número de ponencias generales de valores ha sido el siguiente, de 1993 a 2017:

1993-669	1998-89	2003-237	2008-450	2013-183
1994-78	1999-119	2004-292	2009-305	2014-47
1995-166	2000-139	2005-442	2010-279	2015-55
1996-44	2001-146	2006-571	2011-212	2016-36
1997-85	2002-140	2007-473	2012-254	2017-15

Desde 2014 se utiliza el sistema de coeficientes para incrementar, mediante la Ley anual de Presupuestos del Estado, el valor catastral de los inmuebles. Además de la aprobación de nuevas ponencias, hasta 2010 el coeficiente de incremento se establecía en el 2 % anual, que se redujo al 1 % en 2011 y no se aumentó en 2012 ni 2013. Desde 2014 se aprueban coeficientes de incremento y decremento en función del año en que se aprobó la ponencia general de cada municipio. En 2017 los inmuebles cuya ponencia data de los años 1984 a 1990 se incrementan en un 8 %, un 7 % si data de 1994, un 5 % si data de 1996, el 4 % si es de 1997 a 2000, el 3 % para las ponencias realizadas entre 2001 a 2003, y coeficientes decrecientes para las ponencias de años posteriores: entre 2005 y 2009 se reduce en un 8 %, en un 10 % las aprobadas en 2010 y en un 13 % las que fueron aprobadas en 2011.

Esto refleja que en el momento de aprobación de las ponencias el valor de los inmuebles no solo superaba el valor de mercado, sino que en 2017 —cuando comienzan a apreciarse síntomas de recuperación económica— sigue siendo necesario ajustar el valor a la baja en muchos casos; y en otros la revalorización no atiende necesariamente a una revalorización de los inmuebles de todos los municipios, ya que las circunstancias de cada uno pueden diferir, y así lo manifiestan los ciudadanos en sus quejas.

Sin embargo, el valor catastral aislado no tiene una función definida y autónoma para los ciudadanos, que solamente acusan su repercusión cuando se ven obligados a pagar los tributos que utilizan dicho valor como base (tributos que se devengan periódicamente: impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre la renta de las personas físicas y tasas locales), y cuando se enfrentan a tributos cuya liquidación puede llegar a cuotas que su capacidad de pago no puede soportar (impuestos sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados). Estas circunstancias se examinan en los epígrafes del presente informe correspondientes a cada figura impositiva.

La mayor parte de las quejas por disconformidad con el valor catastral por no tener relación con el precio que por los inmuebles puede obtenerse en el mercado, aunque presentan una casuística particular con matices debido a su ubicación y al diferente dinamismo de las zonas del territorio común, tienen su base en el alejamiento de los valores catastrales de la realidad y en la negativa de la Dirección General del Catastro a rectificarlos para que su adaptación sea adecuada y ágil, a pesar de contar con las medidas legislativas necesarias (13033213, 14005289, 14021240, entre otras).

Ponencias simplificadas de valores

La problemática del suelo no desarrollado urbanísticamente se intentó resolver mediante la realización de estas ponencias, que afectan solo a los sectores o polígonos afectados cuando no han sido objeto de desarrollo formal por la Administración (generalmente el ayuntamiento). Sin embargo, muchos terrenos que disponen del instrumento legal que permite su urbanización permanecen sin urbanizar, no ha habido una transformación del suelo ni se ha alcanzado un estatuto urbanístico diferente.

Hay numerosas quejas por que, a pesar del transcurso de los años (en algunos casos alcanza los veinte), el planeamiento urbanístico no se ha completado, bien por renuncia de los agentes urbanizadores, bien porque el sistema de desarrollo exige a los urbanizadores ser los propietarios. Debido a la escasez de crédito o a la limitación de recursos, las transformaciones de suelo no se han materializado.

En todos estos casos, la valoración catastral recoge la que tendría la finca si estuviera urbanizada, y consecuentemente los tributos liquidados por el terreno recogen esa naturaleza, aun cuando no coincide con la realidad.

Las ponencias simplificadas de valores se están realizando sobre aquellos sectores o zonas que no han sido objeto de planeamiento de desarrollo. Sin embargo, persisten las quejas de quienes se consideran perjudicados por la inclusión de sus propiedades en la categoría de suelo urbanizable o urbano, cuando no tienen capacidad

ni recursos para que se llegue a desarrollar. En muchas ocasiones, si bien se ha realizado la actividad administrativa tendente a la aprobación de la norma que permite el desarrollo, los agentes urbanizadores o los propietarios no han podido llevar a cabo las previsiones municipales, aunque se ven obligados a soportar los efectos de la capacidad económica que les atribuye el valor catastral así calculado.

Este problema no ha quedado resuelto con las modificaciones aprobadas de la Ley del Catastro Inmobiliario, ya que hay aún muchos polígonos y sectores en los municipios de todas las comunidades autónomas donde ni se ha desarrollado el suelo, ni se alcanzará el desarrollo previsto, porque los agentes urbanizadores han perdido interés tras la crisis; la demanda ha cambiado y años después de la aprobación de las normas municipales no se han realizado las actuaciones necesarias para la transformación en suelo urbano. El valor catastral se mantiene a pesar de todo.

La aplicación de los coeficientes la pide el ayuntamiento del municipio afectado, y que son aprobados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, que debe apreciar la concurrencia de los factores legales (artículo 32 LCI). La utilización de los coeficientes ha sido generalizada en muchos municipios con ponencias que datan de los años de mayor auge de los precios, pero han demostrado ser insuficientes para que el valor se acomode a la realidad inmobiliaria.

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio con todas las gerencias del Catastro, para conocer el número de procedimientos simplificados realizados, las dificultades que han presentado los ayuntamientos para su realización, así como las reclamaciones y recursos que se hayan recibido y los polígonos o sectores afectados. Se trata de actuaciones que se mantienen abiertas en el momento de redactar el presente informe (17010036 y otras cuarenta y cinco actuaciones más, solo en 2017 y todas de oficio).

Siguen recibiéndose numerosas quejas vinculadas a la calificación de terrenos destinados a labores agrícolas como «parcelas catastrales urbanas», por disponer de instrumentos de desarrollo aprobados por la Administración municipal, pero que no tienen perspectivas de desarrollo a corto ni medio plazo. La preocupación se centra en que se obliga a liquidar impuestos por una riqueza que no se posee, ya que algunas fincas han sido valoradas de modo que el impuesto sobre bienes inmuebles anual puede superar los 10.000 euros, a pesar de que el terreno se dedique a cultivo o se encuentre sin producir beneficio alguno (14018478, 14022150, 15003650, entre otras).

12.6.2 Procedimientos catastrales

Los procedimientos catastrales tienen la particularidad para los interesados de que en buena medida dependen de la voluntad de la Dirección General del Catastro, pues se

inician de oficio. En 2017, los que han motivado el mayor número de quejas han sido los de subsanación de discrepancias y de regularización.

Procedimiento de subsanación de discrepancias

Está regulado en el artículo 18 LCI y sirve para acomodar la realidad inmobiliaria, en cualquiera de sus aspectos, a la registrada en Catastro. El precepto es uno de los que han sido modificados más veces. El inicio depende exclusivamente de la Administración (solo puede realizarse de oficio), con independencia de cuál sea el modo por el que se ha conocido la existencia de la discrepancia.

La motivación cuando se deniega el inicio —fase preliminar que carece de plazo alguno y que demora las actuaciones— suele reducirse a comunicar a los interesados que no se aprecian las circunstancias necesarias para incoarlo, sin más, sin valoración de las alegaciones o pruebas aportadas. Esto ha motivado muchas quejas. Desde el punto de vista del ciudadano la falta de esa valoración equivale a indefensión y le impide conocer las alternativas para defender sus derechos, lo que colisiona con el artículo 24 de la Constitución.

En otras muchas quejas se encuentran la excesiva duración del procedimiento, que puede superar los dos años, mientras se mantienen las obligaciones y sujeciones que dimanan para los titulares catastrales, tanto de pago de tributos como de falta de disponibilidad de las fincas de su titularidad; o surgen conflictos por compraventas y herencias (17001922, 17002856, 17004693, entre muchas otras).

Procedimiento de regularización catastral

También se ha seguido recibiendo quejas de municipios que han sido objeto de regularización catastral. Este procedimiento funciona en la práctica como un sistema de inspección de inmuebles, pero sin la garantía que acompaña a una inspección. Se implantó en su momento para incluir inmuebles omitidos, o cuyas características habían sufrido alguna alteración (ampliaciones, reformas, construcciones o cambios de titularidades no declaradas); era un método más rápido y expeditivo que la inspección convencional, que se topaba en las Gerencias con la carencia de medios personales.

El tiempo, sin embargo, ha mostrado su ineficacia en recoger adecuadamente las alteraciones. Los procedimientos se realizan por empresas que firman acuerdos con la Dirección General del Catastro, pero cuyo control de calidad no responde a las exigencias de un procedimiento tributario que recoge la ley e impone el artículo 31.1 de la Constitución: se atribuye una capacidad económica que en muchos casos no es real.

Al igual que el anterior procedimiento de subsanación de discrepancias, se inicia de oficio; aunque se notifica la propuesta de regularización a los interesados ofreciéndoles un plazo para alegaciones, sin embargo la mayoría de los afectados desconoce el significado del resultado, y solo se es consciente de que impone una obligación de pago cuando se recibe la regularización tributaria en el impuesto sobre bienes inmuebles. Si las alegaciones no son presentadas en quince días desde la notificación, la propuesta de regularización adquiere firmeza y solo puede ser combatida en un mes mediante recurso de reposición. Transcurridos estos plazos, cualquier otra modificación debe realizarse mediante el procedimiento de subsanación de discrepancias, que como ya se ha indicado no tiene las garantías propias de un procedimiento tributario, y que suele ser desestimado, aunque muchos de ellos han sido rectificados después de la intervención del Defensor del Pueblo.

Se preveía que este procedimiento se realizara entre los años 2013 y 2015, pero se han mantenido, ya que la Administración ha descubierto la simplicidad del método para las actualizaciones, utilizando drones y medios electrónicos que suponen un bajo coste y mucha rapidez, y con independencia de que no se respeten debidamente las garantías de los procedimientos tributarios y administrativos, que sí existen en los procedimientos de inspección (17000158, 17000450, 17001162, entre muchas otras).

13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

Consideraciones generales

El presente capítulo forma solo una parte del trabajo del Defensor del Pueblo sobre aspectos económicos, pues obviamente en la sociedad actual casi cualquier aspecto de la vida tiene su faz económica. Se trata aquí de los problemas nítida y principalmente de contenido económico. Se da un tratamiento especial al final del gasto específicamente público, pues la mayor parte de las quejas recaen sobre problemas con que se encuentran los ciudadanos ante la Administración pública en sus economías privadas.

13.1 ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

Aunque el presente informe tiene por objeto la gestión del Defensor del Pueblo durante 2017, y esto significa plasmar la actividad hecha sobre todo respecto de las quejas de los ciudadanos, quiere hacerse constar que esta institución no puede dejar de observar los problemas generales derivados de las quejas, quejas que suelen referirse a problemas concretos. Ciertamente, no es el Defensor del Pueblo la institución llamada a informar sobre economía en general, pero resulta imposible no hacer menciones a esos problemas generales de índole específicamente económica, unos estructurales y otros coyunturales. A estos se refiere el presente apartado.

Valga lo siguiente como ejemplo de problema general derivado de quejas concretas. Es posible detectar casos de pérdida no bien justificada del patrimonio inmobiliario público. Por ejemplo en la subasta por el Fondo Español de Garantía Agraria para la enajenación de unidades de almacenamiento (silos) de su propiedad, en las que no parece haberse planteado en forma clara y resuelta la posibilidad de conservar los silos en mano pública, sino que se ha optado, aquí sí en forma clara y resuelta, por su enajenación a manos privadas (17024882).

13.1.1 Prórroga de la suspensión de los lanzamientos en ejecuciones hipotecarias

La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, aprobó suspender inmediatamente y por dos años los desahucios de las familias que se encontraban en especial riesgo de exclusión. Después, la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social,

amplió el plazo de dos a cuatro años para cuando la vivienda es adjudicada al acreedor siempre que se cumplan los requisitos previstos en la ley.

Esta medida, que tenía carácter excepcional y temporal, finalizaría el 15 de mayo de 2017, pues la situación económica de muchas familias no ha variado y seguirán sin poder pagar las cuotas hipotecarias que gravan su vivienda habitual. Se consideraba necesario aprobar una nueva prórroga para personas en riesgo de exclusión social. Por ello, se inició una actuación de oficio y se solicitó información sobre la cuestión a **la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.** Esta secretaría consideró que, llegados al momento presente, hay razones económicas y coyunturales para prorrogar nuevamente la suspensión de los lanzamientos por desahucios, como ya se hiciera en 2015. Y ello a pesar de las acciones dirigidas a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen dificultades extraordinarias para atender su pago, y de los mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria.

Se aprobó el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que modifica, de un lado, el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y, de otro, la Ley 1/2013, ya citada. Establece (modificando el apartado 1 del artículo 1 de la Ley 1/2013) que hasta después de siete años desde la entrada en vigor (es decir, hasta el 15 de mayo de 2020) no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas especialmente vulnerables y en las circunstancias económicas previstas en ese artículo. En suma, la nueva redacción amplía de cuatro a siete años el plazo de suspensión de lanzamientos, por tanto tres años adicionales de prórroga (17003339).

13.1.2 Falta de regulación de la actividad de las empresas de recobro

Esta institución ha recibido quejas, de ciudadanos y de la Asociación Nacional de Entidades de Gestión de Cobro (ANGECO), sobre los problemas derivados de la falta de regulación de la actividad de las empresas de recobro.

Se inició una actuación ante **la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** y se recomendó acometer la regulación, pero fue rechazado. La secretaría de Estado adujo que la actividad no es financiera ni está vinculada con la ordenación del crédito, sino que tiene que ver con un proceso de reclamación de deudas entre particulares.

Se trasladó la **Recomendación** a **la Secretaría de Estado de Justicia**, que entre otras cuestiones indicó que consideraba conveniente una regulación, al menos sumaria, de las sociedades dedicadas al cobro de créditos e impagados. La regulación, sin

perjuicio de un más detenido estudio durante la preparación del proyecto normativo, debería ajustarse a estas líneas fundamentales:

- objeto único y exclusivo consistente en la reclamación extrajudicial o amistosa de deudas y cobro de impagados sin que se comprenda en esta actividad la financiación de los créditos no vencidos que hayan sido cedidos o de las facturas entregadas para su gestión de cobro. No obstante podrán aceptar cesiones de créditos ya vencidos, concretos y determinados, por precio, con riesgo o sin él, a cargo del cedente. También podrán realizar actividades complementarias de la actividad principal, siempre que sean accesorias de la principal. Pueden consistir en formar ficheros de deudores, o actividades de clasificación e investigación de estos, o de estudiar la viabilidad de cobro. También podrán tener por objeto la reclamación judicial de deudas impagadas, siempre que lo hagan como entidades de intermediación;
- en la denominación, después de la forma social, deberá figurar la expresión «Empresa de Recobro» o sus siglas «E.R.»;
- se establecerá una responsabilidad específica del órgano de Administración por los actos de sus empleados, sean o no apoderados de la sociedad, que puedan afectar a la dignidad, al honor, intimidad o buena imagen de los deudores o por conductas intimidantes o vejatorias. Los administradores además deberán carecer de antecedentes penales;
- necesidad de suscribir un seguro de responsabilidad civil;
- el empresario individual deberá inscribirse en el registro mercantil;
- si la forma elegida es la de sociedad anónima, sus acciones serán obligatoriamente nominativas;
- establecer la disolución forzosa de la sociedad cuando ella o sus administradores o apoderados sean condenados, civil o penalmente, por infracciones al derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen, por infracciones de la legislación de protección de datos, o por los delitos de coacciones, amenazas o extorsión;
- establecer como causa de incompatibilidad para ejercer cargos en los órganos de administración o liquidación de la sociedad, la condena por alguna de las causas anteriores, cuando no proceda por cualquier motivo la disolución de la sociedad; y

- establecer un sistema de reclamación extrajudicial de la deuda, de obligatoria observancia para estas empresas, y con las garantías necesarias para salvaguardar el derecho al honor y a la intimidad de los deudores.

No consideraba la Secretaría de Estado de Justicia necesario ni conveniente exigir licencia para el ejercicio de la actividad, ni inscripción en un registro administrativo de control, porque supondría aumentar el coste administrativo sin ninguna garantía adicional de ejercicio ético de la actividad.

Finalmente señaló que la regulación estaría enmarcada en la transposición de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, que implanta medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en cuanto su artículo primero establece que su fin es asegurar el funcionamiento adecuado del mercado interior, fomentando de este modo la competitividad de las empresas, y en particular de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

Tiempo después, la Secretaría de Estado de Justicia ha indicado que, actualmente, no se está tramitando ninguna propuesta regulatoria sobre la actividad de recobro. Esta institución ha de insistir en la necesidad de regular la actividad de recobro de deudas estableciendo las cautelas necesarias para proteger los derechos del deudor, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de las Audiencias Provinciales, que califican de ilegítimo el procedimiento para cobrar cuentas pendientes consistente en hacer pública la situación de morosidad en el entorno del deudor.

En consecuencia, se ha solicitado información sobre si la Secretaría de Estado de Justicia está actuando en consonancia con la Recomendación o, en caso negativo, sobre las razones de no hacerlo así (15015768, 16001005, 16005386, entre otras).

13.1.3 Usura. Protección de los clientes que suscriben préstamos con empresas no financieras de capital privado

Desde 2015 sigue en curso la indagación que se inició sobre las dificultades de algunos ciudadanos para obtener los créditos o préstamos necesarios para hacer frente a sus obligaciones financieras, que acuden a empresas no financieras de capital privado.

Estas empresas facilitan préstamos incluso a personas inscritas en los registros de impagados, como el RAI o ASNEF. No es necesario presentar nóminas ni avales, por lo que el cliente puede estar sin empleo. Pero exigen una garantía hipotecaria. En concreto, requieren la escritura pública de un bien inmueble que se encuentre totalmente libre de cargas. El inmueble puede pertenecer al cliente o a algún familiar si el solicitante no posee vivienda propia. Finalmente, se formaliza el préstamo ante notario.

Una práctica habitual es hacer constar en la escritura notarial de préstamo la entrega de una cantidad superior a la realmente recibida por el cliente. El plazo de reintegro normalmente es corto, entre 6 y 12 meses. Si en ese período al prestatario no le es posible devolver la cantidad, se ejecuta el préstamo y se pierde la vivienda. Al capital prestado se le añaden intereses de demora, penalizaciones y gastos de ejecución, de manera que las fincas responden por un importe que puede ser de más del triple del efectivamente percibido por el cliente en su día.

La Ley 2/2009, de 31 de marzo, regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito. Pretende proteger a los consumidores en negocios realizados con personas o entidades no financieras de capital privado. Establece, para quien preste dinero con carácter profesional, requisitos similares a los de la banca, como los de inscribirse en un registro de consumo, prestar fianza, información previa y oferta vinculante.

Algunos prestamistas se hacen pasar por un particular que presta a otro como si fueran socios o amigos. En ese caso, no tienen que cumplir ningún requisito y queda el consumidor sin protección.

Tras realizar varias actuaciones con distintos organismos administrativos, se dirigieron las siguientes **Recomendaciones** a l**a Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Mediana Empresa**:

1ª Estudiar la posibilidad de modificar la Ley 2/2009, en los términos propuestos por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España:

a) definiendo las situaciones de estado de necesidad en el prestatario, o de sujeción a una especial protección, incluyendo a determinados colectivos de personas;

b) precisando quiénes han de considerarse personas dedicadas con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

2ª Promover la creación por las comunidades autónomas de los registros de empresas de préstamos o de intermediación (artículo 3 de la Ley 2/2009).

La secretaría de Estado respondió estar trabajando en el anteproyecto de ley de crédito inmobiliario, que continúa en fase de elaboración interna, avanzando en un texto complejo y especialmente trascendente, cuyas características generales se señalan seguidamente.

La disposición dará transparencia a uno de los actos jurídicos y económicos más importantes en la vida de cualquier ciudadano, como es la firma de una hipoteca. En

España la normativa es más importante si cabe, ya que casi el 80 % de las familias españolas vive en una casa de su propiedad, un porcentaje mucho más alto que la media europea. La norma profundizará en la creación de un mercado europeo de productos financieros minoristas, y establecerá condiciones armonizadas mínimas respecto de los créditos y préstamos con garantía hipotecaria o destinados a uso residencial.

Uno de los puntos clave del proyecto es que configura un nuevo marco más favorable para el consumidor: regula aspectos como la compensación que una entidad de crédito puede cobrar por amortizaciones anticipadas de los préstamos o créditos hipotecarios, el derecho a convertir a moneda nacional los préstamos en moneda extranjera, la prohibición de realizar ventas que vinculan de forma obligatoria la hipoteca a la contratación de otros productos financieros, o los límites a la retribución de los prestamistas e intermediarios.

La ley en elaboración es también una oportunidad para ir más allá de la directiva que transpone (Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento UE 1093/2010). Es voluntad del Gobierno, decía la secretaría de Estado, que la norma española sea especialmente protectora del consumidor y garante de la transparencia de los créditos hipotecarios, y ello por tres razones fundamentales. En primer lugar, por la cultura de la propiedad que existe en España, donde el principal activo de las familias es la vivienda. En segundo lugar, por el cuestionamiento que han venido planteando los tribunales sobre la falta de transparencia de los contratos hipotecarios. Y, por último, para generar confianza y seguridad en el mercado hipotecario y evitar así las restricciones de crédito motivadas por su falta.

Como consecuencia de lo anterior, proseguía la secretaría, el objetivo del texto en elaboración es incluir elementos adicionales que refuercen la transparencia de los contratos de crédito hipotecario. La finalidad es evitar dudas sobre la posible opacidad de determinadas cláusulas y reforzar que el consumidor tenga pleno conocimiento de las implicaciones económicas y jurídicas que tiene el contrato que está firmando.

En la fase precontractual el prestamista deberá poner a disposición del cliente, en una ficha de advertencia estandarizada, la información sobre la asistencia y consecuencias de determinadas cláusulas o del contenido especialmente sensible o potencialmente difícil de entender del contrato. También se deberá dar información no solo de las cláusulas suelo, sino también de otras especialmente sensibles, como las de amortización anticipada, las de gastos o las cláusulas multidivisa. Asimismo, en esta fase precontractual el notario deberá aclarar y resolver las dudas que le plantee el cliente. Además, en el momento de la firma del préstamo hipotecario se reforzará el control

notarial, para comprobar que el cliente ha recibido, efectivamente, toda la información precontractual con la antelación debida y que la comprende. El consumidor deberá declarar, además, de puño y letra que acepta y comprende el contenido de la ficha estandarizada y del clausulado del contrato.

Por último, la norma en elaboración dará la posibilidad de usar un contrato tipo, estandarizado, y con un contenido simplificado, si las partes lo consideran oportuno. En suma, la futura ley de crédito inmobiliario garantizará, según la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Mediana Empresa, la transparencia formal y material de todo el contenido del contrato hipotecario, en una de las decisiones financieras más importantes de los ciudadanos (15010617 y 16008115).

13.1.4 Cesión de créditos

Esta institución inició varias actuaciones sobre la cesión de créditos, un negocio jurídico en el que el acreedor (cedente) transmite el derecho de crédito a otra persona (cesionario), de modo que este adquiere la condición de nuevo acreedor, sin ninguna otra modificación de la obligación. El nuevo acreedor sustituye al primitivo, y ocupa en la relación jurídica su mismo lugar y condiciones. En consecuencia, se mantienen a favor del acreedor todas las garantías de su derecho y las acciones derivadas de este. Por otro lado, el deudor puede oponer al nuevo acreedor las mismas excepciones que ostentaba contra el antiguo.

El deudor no es parte en el negocio de cesión, no es preciso que otorgue su consentimiento; basta la concurrencia de las voluntades del cedente y del cesionario. No obstante, para que la cesión surta efectos frente al deudor es necesario que tenga conocimiento de ella (artículos 1.527 del Código Civil y 347 del Código de Comercio).

El Defensor del Pueblo hizo a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa las siguientes observaciones:

El retracto permite al deudor adquirir el crédito una vez transmitido a un tercero adquirente (artículo 1.521 del Código Civil). Este derecho de retracto puede ejercitarlo en los nueve días contados después de haber conocido la venta (artículo 1.524). El artículo 1.535 se refiere a la cesión de créditos litigiosos, precepto que limita el derecho del consumidor, ya que no puede ejercer el derecho de retracto si el crédito no está en sede judicial.

Sin embargo, las empresas gestoras de fondos no notifican de forma clara a los deudores que sus deudas han sido adquiridas o cedidas. Utilizan intermediarios para ocultar la identidad del verdadero cesionario (del nuevo acreedor) y tampoco informan

sobre cuál es el precio de la cesión, precio por el que el deudor podría ejercitar el retracto. De esta forma el deudor no tiene conocimiento de la cesión ni del importe pagado por ella.

Si a los deudores se les ofreciera las mismas condiciones de pago que a los cesionarios, la situación de muchas personas en situación de morosidad quedaría resuelta, lo que evitaría procesos judiciales, embargos y deudas de por vida. Y quedarían satisfechos tanto acreedor como deudor.

Para evitar esta indefensión o peor posición de los deudores, y dada la ausencia de normativa legal, el Defensor del Pueblo recomendó 1º) que se modificase el artículo 1.535 del Código Civil extendiendo el derecho de retracto del deudor a los créditos no litigiosos en situación de morosidad; y 2º) obligar a notificar al deudor de forma fehaciente la cesión del crédito. Ambas **Recomendaciones** fueron rechazadas por la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** (16000910, 16015066, 17007379, 17010104).

13.2 BANCA

13.2.1 Caso Banco Popular

Esta institución inició una actuación de oficio ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y ante el Banco de España tras conocerse la comunicación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) sobre la compra del Banco Popular por parte del Banco Santander al precio de 1 euro por el conjunto de acciones, incluidos los bonos (deuda subordinada) que han sido convertidos en acciones. La decisión fue tomada en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS).

La actuación de esta institución tenía por objeto conocer, entre otras cuestiones, cómo la CNMV y el Banco de España habían ejercido sus funciones de supervisión e inspección, atribuidas por la Ley del Mercado de Valores (LMV, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre); y, en su caso, conocer el resultado de esa supervisión.

El Banco de España informó, en síntesis, que desde la entrada en funcionamiento del MUS, el 4 de noviembre de 2014, la competencia supervisora de entidades significativas como Banco Popular corresponde al Banco Central Europeo (BCE), conforme al Reglamento UE 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 (Reglamento MUS), y en la disposición adicional decimosexta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Ello sin

perjuicio de la cooperación que dentro del mecanismo prestan las autoridades nacionales, como el Banco de España.

También señalaba que desde la entrada en funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución (MUR) el 1 de enero de 2016, la autoridad competente para la resolución de Banco Popular es la Junta Única de Resolución, con la asistencia del FROB en su función de autoridad nacional de resolución ejecutiva, conforme al Reglamento UE 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, y la disposición adicional octava de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

La intervención del Banco de España en la resolución del Banco Popular, como autoridad nacional del MUS, se circunscribió (artículos 26 de la Ley 11/2015 y 4.1.c) del Reglamento MUS y demás normativa aplicable) a la evaluación de la adquisición por Banco Santander de una participación significativa directa en Banco Popular, e indirecta en algunas de sus filiales.

Por su parte, la CNMV señaló que su supervisión e inspección de Banco Popular se había desarrollado en todo momento de manera «muy intensa», antes y después de la resolución de la entidad bancaria, con especial atención al seguimiento del banco entre 2016 y 2017. En relación con Banco Popular, la CNMV había desarrollado todas las competencias que tiene atribuidas, y prestado especial atención a la información financiera periódica remitida, a la información publicada a través de *Hechos Relevantes*, así como a aquellas conductas que pudieran ser constitutivas de abuso de mercado, bien por prácticas manipulativas, bien por el uso de información privilegiada. Había supervisado, asimismo, en los últimos años el cumplimiento por Banco Popular de las normas de conducta de obligado cumplimiento, entre las que la CNMV destacaba las de la clasificación y las obligaciones de información a clientes, la evaluación de la adecuación del producto o servicio, así como la supervisión de los requisitos organizativos de la entidad. Todo ello en aras de velar por la transparencia de los mercados, la correcta formación de sus precios y la protección de los inversores.

El Defensor del Pueblo considera que el BCE ejerce la supervisión directa de las entidades significativas, como es el caso de Banco Popular, pero el Banco de España colabora con el BCE mediante la remisión de información, la participación en los equipos de inspección *in situ*, en los equipos conjuntos de supervisión, y en la preparación de proyectos de decisión que se han de enviar al BCE para consideración y para la ejecución de decisiones.

A juicio del Defensor del Pueblo, el control preventivo ha resultado ineficaz para garantizar la transparencia y los derechos de los inversores, puesto que no se detectaron los problemas que llevaron nada menos que a la resolución de Banco Popular.

De hecho, el 11 de mayo de 2017, Banco Popular envió una comunicación de *Hecho Relevante* a la CNMV, en el que desmentía categóricamente que se hubiese encargado la venta del banco; que existiese un riesgo de quiebra; y que el presidente del Consejo de Administración hubiese comunicado a otras entidades financieras la necesidad inminente de fondos ante una fuga masiva de depósitos.

Banco Popular daba una imagen de solvencia y solidez que generaba confianza en los inversores. Muchos accionistas son empleados de Banco Popular, a quienes para adquirir las acciones la propia entidad bancaria les concedió un préstamo, que han de continuar pagando. También los empleados jubilados tenían invertidos sus ahorros en las acciones. Banco Santander propuso un acuerdo a los accionistas que acudieron a la última ampliación de capital de 2016, que ya ha concluido.

El artículo 37 de la Ley del Mercado de Valores (LMV) establece que, atendiendo a la naturaleza específica del emisor y de los valores, la información del folleto debe permitir a los inversores hacer una evaluación, con la suficiente información, de los activos y pasivos, de la situación financiera, beneficios y pérdidas, así como de las perspectivas del emisor, y eventualmente del garante, y de los derechos inherentes a tales valores. También determina que el folleto contendrá un resumen, elaborado en un formato estandarizado, que de forma concisa y en un lenguaje no técnico debe imperativamente proporcionar la información fundamental para ayudar a los inversores a determinar si invierten o no en dichos valores. El artículo 38 establece que la responsabilidad de la información que figura en el folleto recaerá, al menos, sobre el emisor, sobre el oferente o la persona que solicita la admisión a negociación en un mercado secundario oficial, y sobre los administradores de los anteriores.

Los inversores toman una decisión teniendo en cuenta la información del folleto sin disponer de medios para poder comprobar los datos. Si el folleto contiene información errónea o no veraz, entonces los accionistas invierten seriamente confundidos.

La falta de información ha generado indefensión a los accionistas minoristas y a los titulares de deuda subordinada, por ello se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** para que se inste a Banco Santander a valorar la posibilidad de facilitar una solución extrajudicial a los accionistas minoristas y a los titulares de deuda subordinada (17011053 y setenta y siete quejas más).

13.2.2 Inefectividad de los servicios de reclamaciones

En 2014 esta institución dirigió una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** para arbitrar un sistema de reclamación extrajudicial que sea verdaderamente eficaz y que obligue a las entidades bancarias a corregir su

actuación para que los ciudadanos encuentren una defensa real por los servicios de reclamaciones (Banco de España) y por la Oficina del Inversor (CNMV), pues pese a resolver a favor de los clientes algunas entidades financieras no rectifican su actuación.

La Recomendación ha sido aceptada parcialmente. El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad está elaborando un anteproyecto de ley para la racionalización y ordenación de los organismos supervisores de los mercados y para la mejora de su gobernanza. Entre otros contenidos, se traspondrá parcialmente la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE, creando específicamente para el sector financiero una «Autoridad Administrativa Independiente de Protección de los Usuarios de Servicios Financieros y de los Inversores Financieros (con potestad para conocer, al menos, sobre los conflictos entre los consumidores y las entidades financieras)».

La Directiva 2013/11/UE persigue garantizar la existencia de un acceso a vías sencillas, eficaces, rápidas y asequibles para resolver los litigios nacionales y transfronterizos derivados de contratos de compraventa o de prestación de servicios, lo que debe beneficiar a los consumidores y, por consiguiente, reforzar su confianza en el mercado.

No han finalizado los trabajos de elaboración del anteproyecto de ley, en consecuencia el Defensor del Pueblo prosigue la actuación con la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, a fin de que informe sobre la efectiva reforma normativa, que mejore el actual sistema institucional de protección del cliente y las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente (14005855, 17011737, 17020422).

13.2.3 Tipos de interés abusivos en los créditos rápidos

Se inició una actuación de oficio sobre este asunto ante **la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.** La respuesta señalaba las razones que aconsejaban no establecer un límite legal al tipo de interés cobrado por las entidades en préstamos al consumo. Esta institución insistió dirigiendo la **Recomendación** de «limitar los intereses remuneratorios y moratorias de los créditos y préstamos personales a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial».

La Recomendación fue rechazada por dicha secretaría aduciendo que el ordenamiento jurídico-financiero parte del principio de libertad de pactos (artículo 1.255 del Código Civil) entre el cliente y la entidad al determinar el tipo de interés aplicable a los préstamos. Es el mercado y no la norma el que establece el tipo de interés en cada

préstamo. También señaló que hay normas que garantizan un nivel de protección eficiente al consumidor, basadas en la regulación de la publicidad sobre los tipos de interés que los prestamistas aplican en sus operaciones, la información que obligatoriamente ha de suministrar el prestamista al cliente potencial que lo solicite sobre el tipo de interés que se aplicará, y la obligación de reflejar en el contrato de forma clara el tipo deudor aplicado, calculado de la forma legalmente establecida, así como el importe, el número y la periodicidad de los pagos que deberá efectuar el consumidor, entre otras obligaciones.

Estas obligaciones del prestamista, proseguía la secretaría, se orientan a asegurar que el consumidor esté debidamente informado sobre el tipo de interés que va a aplicarse, de forma previa a la suscripción del contrato de préstamo, de forma que el prestatario disponga de la información que necesita para adoptar su decisión y garantizar la libre formación de la voluntad al firmar el préstamo. Estas normas de transparencia y protección al consumidor constituyen un marco europeo común con reglas armonizadas, diseñadas con el objetivo de sentar la bases para el establecimiento de un mercado único europeo de servicios financieros, de préstamos al consumo en este caso, en que el consumidor europeo disponga de un nivel de protección homogéneo, que no incluye la limitación legal de tipos de interés en los préstamos al consumo.

Otro ámbito adicional de protección al consumidor viene de la mano del control del abuso de las cláusulas de los contratos, control que los órganos judiciales están obligados a realizar y que puede afectar, en particular, a los tipos de interés aplicados por los prestamistas a los consumidores. En la materialización de este control judicial va abriéndose camino una jurisprudencia que perfecciona, clarifica y ajusta al caso concreto el alcance general del concepto aplicado de «abusividad», en particular al tipo de interés.

Este es el caso, entre otros, de la nulidad asociada a la cláusula no negociada con el consumidor que establezca un tipo de interés de demora mayor en dos puntos porcentuales al interés remuneratorio establecido en contratos de préstamo al consumo sin garantía real. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que esta limitación jurisprudencial al tipo máximo de interés de demora se establece con referencia al tipo de interés remuneratorio pactado en el contrato y no a un índice (interés legal del dinero) ajeno a la voluntad de las partes y que recomendaba el Defensor del Pueblo. Fuera de estos casos, la abusividad del tipo de interés para el consumidor —en los términos señalados por el Defensor del Pueblo— ha de apreciarse, según la Secretaría de Estado, caso a caso y en una valoración conjunta con el resto de las cláusulas del contrato, sin que resulte razonable establecer en norma legal (esto es, con carácter general) un umbral específico cuya superación permita establecer de forma indubitada que el interés pactado en el contrato resulta sistemáticamente excesivo y, por ello, abusivo. Parece lógico a la secretaría de Estado reconocer que se trata de una labor de

aplicación de los principios generales al caso, propia de la jurisprudencia, más que de la regulación (15016978, 17015969).

13.2.4 Problemas en la aplicación de la nueva normativa del Área Única de Pagos en Euros (SEPA). Pago de las obligaciones

En 2016 se inició una actuación de oficio sobre los problemas en la aplicación de la nueva normativa de pagos Single Euro Payments Area/Área Única de Pagos en Euros (SEPA) al realizarse una transferencia, puesto que es posible la recepción de transferencias por personas distintas de las beneficiarias, por errores en la identificación de la cuenta y falta de información en los recibos remitidos a los clientes por el pago de los tributos.

Se trasladó el problema a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa,** a la que se dirigió varias **Recomendaciones.** Una de ellas, establecer un sistema para que el usuario de servicios de pago pueda comprobar la identidad del beneficiario de la cuenta de manera inequívoca.

La Recomendación fue rechazada por la Secretaría de Estado argumentando que el Reglamento (UE) 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, que establece requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, dispone que los proveedores de servicios de pago habrán de utilizar el código IBAN como identificador único de la cuenta de pago cuando efectúen transferencias y adeudos domiciliados en euros. Asimismo, el reglamento no impone la obligación de que el proveedor de servicios de pago del ordenante de una transferencia deba verificar con el proveedor de servicios de pago del destinatario que la identidad del beneficiario se corresponden, inequívocamente, con la del titular de la cuenta IBAN donde se van a abonar los fondos. En consecuencia, tampoco se obliga al proveedor de servicios de pago a tener que informar a su cliente sobre el posible resultado de tal verificación.

El Defensor del Pueblo no puede comprender cómo un «servicio de pago» puede no incluir la verificación de la identidad del beneficiario de la cuenta en la que se hace el pago. El pago es la forma, primera y normal, de cumplimiento y extinción de las obligaciones (artículo 1.156 del Código Civil), y no consiste en una abstracta entrega de dinero, sino de una concreta entrega hecha a una persona o entidad concreta y determinada, y no a cualquier otra persona (artículo 1.162). Parece estarse entonces más bien ante un «semiservicio» de pago, como puede comprobarse en lo que sigue, donde la Administración entiende que la verificación de la identidad del beneficiario del pago comporta un «valor añadido», que se prestaría voluntariamente.

En efecto, según la secretaría de Estado el procedimiento que el Defensor del Pueblo recomienda implantar podría tener cabida a modo de un «servicio de valor añadido». De ser este el caso, cualquier proveedor de servicios de pago podría prestarlo de forma voluntaria como parte de su oferta comercial, si bien la secretaría subrayaba algunas de las posibles «implicaciones prácticas» que podría haber:

- Como punto de partida, sería necesario alcanzar el consenso de la totalidad del sector financiero en lo que se refiere al diseño e implantación de un mecanismo que permita el intercambio seguro y solvente de la información requerida.
- El despliegue del procedimiento anterior tendría consecuencias económicas para los proveedores de servicios de pago, las cuales podrían adoptar la forma de nuevas comisiones sobre la clientela bancaria.
- En la medida en que la verificación de la titularidad se produce con carácter previo a la ejecución de la transferencia, ello podría acarrear un retraso en su formalización, aspecto del que deberían tener conocimiento los usuarios y que, en ningún caso, podría entrar en contradicción con los plazos que contempla la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de Servicio de Pago. [La definición (artículo 2.8) de «Beneficiario» es: una persona física o jurídica que sea el destinatario previsto de los fondos que hayan sido objeto de una operación de pago].
- Al tratarse del intercambio de información sensible, procedería además analizar las repercusiones que una operativa de este tipo puede llevar consigo bajo la óptica de la normativa sobre protección de datos.

Dada la diferencia de criterio, se finalizaron las actuaciones con la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (16004203, 17015876).

13.2.5 El índice de referencia de préstamos hipotecarios (IRPH) en los préstamos hipotecarios de vivienda libres

Desde 2016 se encontraba en trámite una actuación ante la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** sobre la disconformidad de los clientes con el tipo de interés IRPH aplicado a los préstamos hipotecarios de viviendas adquiridas en el mercado libre.

En su respuesta, la Secretaría de Estado señaló que los tipos de interés previstos en los contratos de préstamo no se fijan por disposición pública, sino que son el resultado de la libertad de pactos entre prestamista y prestatario (artículo 1.255 del Código Civil). En el ámbito financiero, el artículo 4 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección al cliente de servicios bancarios, establece la

libertad de acuerdos en la determinación del tipo de interés, dentro del marco de condiciones y requisitos que establece la propia norma.

Como uno de los tipos oficiales, el IRPH cumple los requerimientos y características que lo hacen idóneo para su empleo como referencia que las partes pueden pactar en la determinación del tipo de interés en los préstamos hipotecarios. La introducción de la referencia al IRPH constituye, por tanto, un acuerdo legal en cualquier préstamo hipotecario.

En segundo lugar y respecto de la cuota resultante, la secretaría de Estado señalaba que su cuantía puede ser más alta o más baja independientemente de si el índice pactado es el euríbor o el IRPH. En efecto, la cuota viene determinada por el tipo de interés realmente aplicado. El tipo de interés aplicado en cada momento es resultado de un índice de referencia (IRPH o euríbor, normalmente), que varía en el tiempo en función de su negociación o cotización; y de un diferencial sobre el índice, que puede ser negativo, positivo (o cero, cuando no se fija). El tipo de interés que finalmente ha de satisfacer el prestatario en un préstamo referenciado al IRPH Entidades no tiene por qué resultar siempre más alto que el referenciado al euríbor. De hecho, sería más bajo —por ejemplo— si el diferencial pactado es negativo y mayor que la diferencia entre los dos índices en cada momento. De forma análoga, el tipo de interés será mayor en un préstamo referenciado al euríbor si el diferencial pactado sobre este índice es positivo y superior a la diferencia entre este y el IRPH. De este modo, no es el índice, sino el diferencial acordado lo verdaderamente relevante en la fijación de la cuota que ha de satisfacer el prestatario.

En tercer lugar, que el IRPH constituya un índice oficial no impide que la cláusula que lo contiene en un contrato de préstamo pueda ser anulada por un órgano judicial por ser abusiva, como señala el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, proseguía la secretaría, lo más frecuente es que la declaración de abusividad tenga su justificación en la falta de explicación adecuada y de consentimiento por parte del prestatario, sin que esto tenga relación con el índice empleado en sí mismo, su formación o la determinación de su cotización. Lógicamente, este ejercicio de análisis de la correcta formación de la voluntad del prestatario (falta o no de consentimiento) no es algo que pueda realizar el legislador, sino que es un aspecto cuya adecuada apreciación solo puede corresponder, caso a caso, a los órganos judiciales.

Tras el estudio de lo anterior, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto a la secretaría de Estado que van siendo numerosas las sentencias que están declarando la nulidad del índice IRPH, al estimar el carácter abusivo y la falta de información a los clientes por las entidades bancarias en el momento de su contratación. La finalidad de la

Recomendación es buscar una solución extrajudicial porque no todos los clientes se pueden permitir acudir a la vía judicial para reclamar la anulación del IRPH.

Se procedió a dar por terminadas las actuaciones. Se deja constancia en este informe de la diferencia de criterio entre la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y esta institución (16005283 y otras veinte quejas más).

13.2.6 Aplicación del IRPH y la supresión de la subsidiación a los préstamos de viviendas de protección oficial

Varias asociaciones han planteado el problema de la aplicación del IRPH y la supresión de la subsidiación a los préstamos de viviendas de protección oficial.

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo comunicó que en la normativa reguladora de cada plan estatal de vivienda se establecen los criterios y el método para fijar los tipos de interés efectivos anuales que se aplican a los préstamos convenidos acogidos a cada plan, así como su revisión. Conforme a esa regulación, periódicamente se aprueban los tipos de interés aplicables mediante acuerdo de Consejo de Ministros. Los criterios y periodicidad son distintos en función del plan estatal de vivienda y del programa (anualidad) al que correspondan los préstamos.

La normativa reguladora de cada plan estatal de vivienda se ha aplicado según la dirección general sin arbitrariedad y con total transparencia, ya que el tipo de referencia que se utiliza en estas fórmulas es publicado por el Banco de España mensualmente. Esta normativa fija el momento en que deben efectuarse las revisiones, pero no establece el índice qué meses ha de utilizarse para el cálculo; el desfase entre el momento del cálculo y la aprobación es consecuencia del tiempo necesario de tramitación. Añadía la dirección general que los tipos de interés del mercado libre vigentes en los años noventa era de entre el 20 y el 15 % y que los préstamos convenidos para viviendas de protección oficial, amén de unos tipos de interés muy ventajosos, siempre han contado con otras características especiales, como la exención de comisiones varias y de fidelizaciones a productos bancarios.

El Defensor del Pueblo considera cierto que los préstamos convenidos para viviendas de protección oficial han contado con algunas ventajas especiales, pero también lo es que desde la eliminación de las ayudas y subvenciones correspondientes a los planes estatales de vivienda y desde la aplicación del IRPH Entidades como tipo de interés de referencia en lugar del euríbor, estos préstamos se han gravado doblemente porque se han suprimido las ayudas y porque el tipo de interés IRPH es superior al euríbor.

En 2009 la Unión Europea ordenó la eliminación del IRPH. En España, en 2011 se dicta la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que suprime tanto el IRPH Cajas como el IRPH Bancos como índices oficiales. Se establece el plazo de un año para su desaparición, lo que sucede finalmente con la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, desde noviembre de ese año; pero se mantuvo el IRPH Entidades, aparte de otros índices oficiales como el euríbor o el mibor.

A partir de dicha modificación, el IRPH Entidades es el índice de referencia de los préstamos hipotecarios de las viviendas de protección oficial en los Planes de Vivienda 1992-1995, 1996-1999, 1998-2001, 2002-2005 y 2005-2008. Numerosas sentencias han declarado nulo el IRPH Entidades por considerar que los bancos han influido en cómo se fijan esos índices: si los bancos influyen en la determinación del IRPH con los datos que facilitan, entonces se vulnera el artículo 1.256 del Código Civil, que prohíbe dejar la validez y el cumplimiento de los contratos al arbitrio de uno de los contratantes. Es decir, si una de las partes (banco prestamista) tiene la posibilidad de influir en el importe del contrato (tipo de interés), esa cláusula debe ser declarada nula.

Por consiguiente, en atención a una línea jurisprudencial que tiende a consolidarse, el Defensor del Pueblo recomendó que se promovieran modificaciones normativas para sustituir la aplicación del IRPH Entidades por el euríbor en los préstamos convenidos con el fin de corregir los efectos de cláusulas potencialmente abusivas. Al tiempo de elaborar este informe no se ha recibido la respuesta de la Administración (17001733, 17001900, 17002315, entre otras).

13.2.7 Apertura de cuentas bancarias a favor de personas extranjeras en situación administrativa irregular

El Ararteko (Defensor del Pueblo del País Vasco) se dirigió a esta institución en 2012, plateando el problema de la denegación de la apertura de cuentas bancarias a las personas extranjeras en situación administrativa irregular.

Se formularon varias **Recomendaciones** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa,** que fueron rechazadas, por lo que se finalizó la actuación. No obstante, se quedó a la espera, en otras quejas sobre la regulación de cuentas corrientes básicas, de que se traspusiera la Directiva 2014/92/UE, que sí contempla la situación de estas personas.

Finalmente se ha aprobado el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, que traspone la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, y que precisamente en el artículo 3 se establece que las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago

estarán obligadas a ofrecer cuentas de pago básicas a aquellos potenciales clientes que: a) residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo; b) sean solicitantes de asilo; c) no tengan un permiso de residencia pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.

Por lo tanto, queda garantizado el acceso a una cuenta bancaria a todas las personas en situación de vulnerabilidad, incluidas las que se encuentran en situación administrativa irregular, quedando el problema resuelto (12015537, 17025499).

13.2.8 Devolución por cláusulas suelo tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, completada por su Auto aclaratorio de 3 de junio de 2013, y las de 16 de julio de 2014 y 24 de marzo de 2015, declaraban la nulidad de las cláusulas suelo en determinadas circunstancias pero limitaba la devolución de las cantidades abonadas a las que el prestamista hubiese cobrado en exceso desde el 9 de mayo de 2013, es decir desde el día de la sentencia.

Con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 21 de diciembre de 2016, se podrá reclamar que, tras declararse la nulidad de la cláusula, esta no tenga efectos jurídicos y por lo tanto se reintegre todo lo indebidamente abonado de más desde el inicio del préstamo.

La experiencia, dada las numerosas demandas judiciales presentadas por los ciudadanos, es que pocas cláusulas suelo hipotecarias cumplen los requisitos de transparencia para no ser declaradas abusivas. Por ello esta institución inició una actuación de oficio ante el **Banco de España** y ante la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.** Se les señalaba que sería necesario establecer un sistema extrajudicial para evitar a los clientes, con cláusulas suelo en sus préstamos hipotecarios, tener que acudir a los tribunales para que se les reintegre las cantidades pagadas indebidamente.

Tanto el Banco de España como la Secretaría de Estado indicaron que, en las semanas posteriores a la sentencia del TJUE, el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad estuvo trabajando en la línea sugerida por esta institución, a través de la creación de un sistema extrajudicial para agilizar las reclamaciones.

El Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo. Establece un cauce extrajudicial para resolver de forma sencilla, rápida y gratuita las reclamaciones de los consumidores. Este procedimiento es obligatorio para la entidad

financiera cuando lo solicite el cliente, con tres meses para llegar a un acuerdo y resolver las reclamaciones.

Aunque la vía judicial siempre está abierta, se trata de evitar el colapso de los tribunales y permitir que todo el proceso se lleve a cabo con las debidas garantías para el consumidor.

También se informó de que el Gobierno trabaja en un proyecto de ley de reforma de la Ley de crédito inmobiliario, para dotar de más transparencia a todas las cláusulas contenidas en las hipotecas y evitar que conflictos como al que nos enfrentamos ahora puedan volver a producirse (16017568, 16017566, 16017686 y otras).

13.2.9 Cláusulas suelo en las pequeñas y medianas empresas (PYME)

Se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** acerca de si se había considerado la posibilidad de extender a las PYME el sistema de reclamación extrajudicial de las cláusulas suelo creado por el Real Decreto-ley 1/ 2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo; o bien crear un sistema específico para las PYME. Su respuesta fue negativa argumentando lo siguiente:

1. El Real Decreto-ley 1/2017 limita su ámbito de aplicación a los prestatarios que tengan la condición de consumidor. Para el artículo 3 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, modificado en este punto por la Ley 3/2014, de 27 de marzo) y para otras leyes complementarias, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúan con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión; y las personas jurídicas y entidades sin personalidad que actúan sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial. La norma tiene como finalidad facilitar la solución de controversias entre entidades prestamistas y consumidores, con ocasión de los pronunciamientos del TJUE en aplicación del Derecho europeo de protección de los consumidores. Las controversias arrancan, por tanto, de la condición de «consumidor» del prestatario; de ahí que el ámbito subjetivo de aplicación del Real Decreto-ley 1/2017 refleje este límite.

2. Fuera del instrumento procedimental establecido en el Real Decreto-ley, cualquier cliente o usuario de servicios financieros dispone de los cauces de reclamación extrajudiciales previstos en los artículos 29 a 31 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, y en las normas de desarrollo reglamentario. La legitimación activa para

formular la reclamación (ante el servicio de atención al cliente o, en su caso, el defensor del cliente de la entidad financiera y, posteriormente, ante el servicio de reclamaciones del Banco de España, la CNMV o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones) no se limita a consumidores, sino que se extiende a toda persona física o jurídica en su condición de usuario de servicios financieros. A través de este canal, la entidad financiera está obligada a contestar la reclamación y el servicio de reclamación del supervisor deberá resolver de forma expresa sobre la procedencia o no de lo reclamado por el cliente, una vez recibida la contestación de la entidad financiera o transcurrido el plazo de dos meses sin respuesta.

Visto lo anterior por el Defensor del Pueblo y dada la diferencia de criterio con la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, se finalizó la actuación (17001851, 17010227).

13.2.10 Reclamación de los gastos de formalización de los préstamos hipotecarios

Esta institución inició una actuación de oficio ante el **Banco de España** para obtener información sobre la existencia de reclamaciones de los clientes, número y soluciones dadas, información y pronunciamientos del Banco de España sobre los gastos ocasionados por la formalización del préstamo hipotecario, y si había previsiones de algún tipo de acción general para evitar litigios judiciales.

El Banco de España informó de que la competencia en materia de comercialización de préstamos hipotecarios se circunscribe al análisis del cumplimiento por las entidades supervisadas de la normativa de transparencia, así como de las buenas prácticas y usos bancarios que pudieran resultar de aplicación.

En el ejercicio de esa competencia, los pronunciamientos del Banco de España en materia de transparencia e información sobre los gastos de formalización de préstamos hipotecarios están fundamentalmente recogidos en las memorias anuales publicadas por su departamento de conducta de mercado y reclamaciones. En la última memoria de reclamaciones publicada, correspondiente a las presentadas en 2015, se alude lo establecido, en el plano normativo, en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que prevé que la información relativa a dichos gastos debe incluirse en la Ficha de Información Personalizada (FIPER), la cual ha de entregarse por las entidades de crédito antes de la formalización de préstamos hipotecarios. En el plano de las buenas prácticas y usos financieros, la memoria refiere como actuaciones contrarias a estos usos y prácticas, principalmente: (i) la falta de acreditación del consentimiento de los clientes al cargo —inicial o sobrevenido— de estos gastos; (ii) el elevado porcentaje de desviación del

importe de la provisión de fondos inicialmente informada y autorizada por el cliente; y (iii) la despreocupación por las incidencias que puedan surgir, en esta fase de la vida de los préstamos hipotecarios, por la actuación de las gestorías elegidas por las entidades de crédito.

Asimismo, en la indicada memoria se destacó el pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre el carácter abusivo de las cláusulas relativas a los cuestionados costes de formalización. Esto se hizo a efectos meramente informativos, dado que no corresponde al Banco de España emitir pronunciamiento alguno sobre el carácter abusivo de las cláusulas contractuales; la atribución y calificación de tal circunstancia corresponde en exclusiva a los tribunales de justicia.

En relación con la presentación de reclamaciones por la vía prevista en la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, que regula el procedimiento de presentación de reclamaciones, y considerando el período comprendido entre el día de la sentencia referida (23 de diciembre de 2015) y el 1 de febrero de 2017, han tenido entrada 79 reclamaciones relativas a esta materia, de las cuales 78 se han inadmitido por exceder la materia reclamada del ámbito competencial de ese organismo, al solicitarse exclusivamente un pronunciamiento acerca de la abusividad de las cláusulas objeto de reclamación.

Por último, indicó que excede de la competencia del Banco de España la previsión de cualquier tipo de acción general para evitar procedimientos judiciales. No obstante dice estar, como siempre, a disposición del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para colaborar en la medida en que fuera necesario.

Tras dicha información, el Defensor del Pueblo finalizó la actuación con el Banco de España y solicitó información a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** sobre si hay previsiones de algún tipo de acción general para evitar procedimientos judiciales. En su respuesta indicó que la declaración de nulidad de las cláusulas en que se impone al consumidor todos los costes derivados de la concertación del contrato, corresponde únicamente a los jueces y tribunales tras la realización de un análisis individualizado de cada contrato.

También señaló que la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificó el procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial pueda apreciar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y decretar la improcedencia de la ejecución, o en su caso continuarla sin aplicar las consideradas abusivas. La modificación se adoptó como consecuencia de la sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013. Posteriormente, la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, quiso eliminar cualquier

atisbo de posible inadecuación de la norma procesal a las exigencias del TJUE, y asegurar que los tribunales examinarán en todo caso y de oficio las cláusulas de los títulos ejecutivos para cerciorarse de que no contienen cláusulas abusivas.

La secretaría de Estado refirió que el proyecto de ley de crédito inmobiliario, que traspone la Directiva europea sobre contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial (Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014), va más allá, con el objeto principal de evitar dudas sobre la posible opacidad de las cláusulas y reforzar que la persona que contrata el préstamo hipotecario tenga pleno conocimiento de las implicaciones económicas y jurídicas del contrato que está firmando.

A la vista de lo anterior, esta institución deduce que no hay previsión por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa de crear ningún tipo de acción general para evitar los procedimientos judiciales en relación con las cláusulas que imponen al prestatario el pago de todos los gastos, tributos y comisiones derivados del préstamo hipotecario (17000714, 17000053, 17000998 y otras).

13.3 SEGUROS

13.3.1 Restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer la contratación de seguros vinculados a los préstamos hipotecarios

Desde 2011 se encuentra en trámite una actuación de oficio sobre la imposición de contratar seguros aparejados a los préstamos hipotecarios, por parte de las entidades bancarias a sus clientes. Se dirigió una **Recomendación** para restringir esta práctica y que las pólizas sean redactadas con mayor claridad, dadas las discrepancias de su interpretación a la hora de solicitar la cobertura del seguro.

El Ministerio de Justicia presentó en junio de 2013 una propuesta de modificación del Código de Comercio. En ese proyecto, el Título IX «De los contratos de seguro y de mediación de seguros» vendría a regular la materia que actualmente recoge la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

Las reformas que se pretende introducir prevén reforzar la transparencia de los contratos de seguros para facilitar su interpretación y la descripción de forma clara del siniestro cubierto, destacando las limitaciones y exclusiones.

La **Secretaría General del Tesoro y Política Financiera** responde la Recomendación y se remite a la futura aprobación de la Directiva de protección al consumidor que solicita un préstamo hipotecario, tendente a prohibir la venta de los servicios vinculados bancarios (11021077, 11010306, 11016596, entre otras).

Cabe añadir que, como en años anteriores, sigue suscitando quejas la demora en la tramitación de las reclamaciones por el servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

13.4 ENERGÍA ELÉCTRICA

Nadie puede vivir sin electricidad en nuestra sociedad. La energía eléctrica es esencial para una vida digna y el Defensor del Pueblo lleva años afirmando que la electricidad es básica para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la salud o la educación.

El fallecimiento de una persona mayor en Reus (Tarragona) al incendiarse su vivienda por una vela con que se iluminaba al carecer de suministro eléctrico, motivó la intervención de oficio del Defensor del Pueblo para supervisar la actividad de las administraciones implicadas. La Administración autonómica impuso una multa a la empresa responsable de incumplir el principio de precaución, que obliga a consultar a los servicios sociales antes del corte del suministro por impago. Este caso puso de manifiesto las carencias de un sistema que no estaba concebido para proteger los derechos de las personas, y también la necesidad de mejorarlo (16014903).

Pese a este carácter esencial, la electricidad en España aún dista de estar considerada como base material indispensable de los derechos fundamentales; su regulación se asemeja más a la de un producto o un servicio del que se pueda prescindir, o accesible únicamente a quien pueda pagarlo. Por eso el Defensor del Pueblo busca promover los cambios regulatorios con que tener en cuenta este carácter esencial del suministro eléctrico para la vida digna, de manera que las políticas públicas que se articulen sean coherentes con esta premisa.

Se han dado los primeros pasos en esta dirección con la nueva regulación del bono social eléctrico. A pesar de que se registra algún avance, es necesario un mayor esfuerzo, que ha de ser exigido sobre todo al Estado, pues dos relevantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en 2016 y 2017, han dictaminado que la competencia de dictar este tipo de disposiciones no es autonómica, sino exclusiva del Estado (bases del régimen minero y energético, artículo 149.1.25ª CE). Algunas comunidades autónomas han tratado de articular medidas de protección social o de los consumidores, pero tales iniciativas han sido frenadas por el Tribunal Constitucional, que anuló preceptos del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, que prohibía cortar el suministro de luz y gas por falta de pago a personas en situación de vulnerabilidad económica (STC 62/2016) y de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, que prohibía cobrar el alquiler de los contadores de telegestión eléctricos no conectados a la red como si estuviesen conectados (STC 21/2017).

La regulación eléctrica incide también sobre los derechos de los consumidores y sobre políticas sociales (competencia de las comunidades autónomas), pero el Tribunal Constitucional ha otorgado prevalencia a los títulos competenciales específicos, como son las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético (artículos 149.1.13ª y 25ª CE) frente a los títulos competenciales de titularidad autonómica, la protección de los consumidores y las políticas sociales.

El Estado, que ha defendido su competencia en la regulación energética aunque afecte a cuestiones de política social y de protección de los consumidores, debe ejercerla con responsabilidad y teniendo en cuenta la cláusula del Estado Social (artículo 1º CE) y precisamente la protección de los consumidores. Es decir, la regulación del sector eléctrico tiene que abrirse a otros ámbitos y comenzar a tener en cuenta las implicaciones del suministro eléctrico para el ejercicio de los derechos fundamentales. Para ello es necesario un esfuerzo, tanto para cambiar el planteamiento como de coordinación entre la Administración general y las administraciones territoriales.

Con un carácter más amplio, está en curso una actuación ante la **Secretaría de Estado de Energía** al haberse recibido quejas sobre la falta de transposición al derecho español de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 («Directiva de eficiencia energética»), que establece la obligación de instalar sistemas de contabilización individualizada del consumo energético. El Defensor del Pueblo ha trasladado a la secretaría su posición institucional favorable a la implantación de la directiva, no solo por el debido cumplimiento del Derecho europeo, sino también por la incidencia del ahorro energético sobre el medioambiente y sobre la factura energética. Las actuaciones siguen en curso (17001559, 16017531, 17008282, 17021473).

13.4.1 Precio de la electricidad

El Defensor del Pueblo, en 2017, al igual que en los últimos años, se ha ocupado del elevado precio de la energía eléctrica, que ha venido aumentando en términos absolutos y relativos, por efecto de la crisis económica y porque la renta de los hogares españoles es cada vez menor. España es el segundo país de la UE con los más elevados precios de la electricidad a consumidores domésticos, solo por detrás de Irlanda. Parte de este problema se debe a que en el precio de la energía eléctrica los componentes regulados tienen un peso muy alto: en torno a un 60 % del precio de la factura corresponde a partidas reguladas. Es también elevada la fiscalidad, con un tipo IVA del 21 %, al que hay que añadir además el impuesto especial sobre la electricidad.

El Defensor del Pueblo lleva los últimos años alertando de la elevada parafiscalidad que soporta la factura eléctrica. Muchos de los costes provienen de decisiones que no obedecen a una lógica asignación de costes, del coste de producir y comercializar la energía. Es lo que se conoce como «cuña gubernamental». Cargar determinadas partidas de gasto a la factura es un lastre para la competitividad de las empresas españolas, que deben afrontar mayores costes que las de otros países donde no se han tomado estas decisiones.

Además, esta tendencia a cargar costes de esa índole a la factura eléctrica resulta preocupante porque conduce a una falta de equilibrio en la asignación de los conceptos que conforman la factura eléctrica, en contra del mandato del artículo 40 de la Constitución, según el cual los poderes públicos están imperativamente sujetos a promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa. Las necesidades de consumo eléctrico en modo alguno son indicio de capacidad económica o de pago; sin embargo, la factura eléctrica se está empleando para distribuir el coste de decisiones regulatorias (parafiscales) que no tienen relación con la lógica de mercado, lógica que se dice sostener.

El Defensor del Pueblo propugna la implantación de criterios de equidad en la distribución de los costes de la energía eléctrica sobre los hogares españoles. Dado que la factura eléctrica es tan alta por efecto de las políticas públicas y la elevada fiscalidad y parafiscalidad que soporta, cualquier variación al alza en los precios de las materias primas, o debida a circunstancias meteorológicas que en circunstancias normales podría ser fácilmente asumida, es motivo de preocupación e inquietud para los consumidores domésticos, que ya no disponen de margen para absorber más aumentos del precio (15001529).

Además, la energía eléctrica está gravada con un IVA del 21 % y con un impuesto especial similar al que existe sobre productos como el alcohol o el tabaco. A pesar de ser un bien esencial para la vida, no se está beneficiando de los tipos reducidos de IVA que sí se aplican a otros productos igualmente esenciales, como el pan o la leche. Por ello, el Defensor del Pueblo ha recomendado aplicar un tipo reducido de IVA a la energía eléctrica, Recomendación pendiente de respuesta al redactarse el presente informe (17004469).

13.4.2 Bono social eléctrico

El elevado precio de la energía eléctrica ha puesto de manifiesto la necesidad de articular políticas sociales orientadas a subvenir el pago de los recibos a quienes más lo necesitan. Esta clase de medidas constituye un pilar fundamental de una energía

eléctrica asequible, máxime en el momento actual en que el precio de la electricidad en España es uno de los más elevados de Europa.

El problema es que el denominado «bono social eléctrico» anterior a la reforma de 2017 no se concedía en función de la renta, sino de otras variables, situación que ha venido siendo reiteradamente denunciada por esta institución, que ya en 2014 instó la implantación de un bono social en función de la renta (11021175, entre otras).

El bono social eléctrico ha tenido hasta la fecha un diseño técnicamente defectuoso, que no le ha permitido ser eficazmente un instrumento para evitar exclusiones del suministro eléctrico a quien no pueda pagarlo: personas con dificultades de pago han estado excluidas y al mismo tiempo se ha destinado recursos del sistema a financiar la factura eléctrica de quienes no lo necesitan.

El anuncio de una modificación de la regulación del bono social abrió una oportunidad al Defensor del Pueblo de realizar aportaciones. Para ello se decidió que, además de la experiencia y conocimientos recabados en la tramitación de las quejas, debía oírse otras voces. Tuvo lugar una jornada de trabajo con expertos, el 29 de marzo de 2017, en la sede de la institución, en la que, tras una ponencia inaugural del representante de la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) sobre la pobreza energética, se reunió a representantes de las administraciones (estatal, autonómica y local, incluida la Secretaría de Estado de Energía), de asociaciones de consumidores y de las empresas eléctricas. La jornada tuvo un doble objeto: la determinación de qué personas debían tener derecho al bono social y de cómo deben ser los procedimientos para su aplicación.

El resultado de la jornada fue un documento titulado *Protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica*, que contiene una serie de reflexiones orientadas a promover que el suministro de energía eléctrica sea considerado como un derecho; y otras más concretas para que fueran tenidas en cuenta en el nuevo reglamento del bono social, que en aquel momento estaba en trámite de información pública.

Sobre estas premisas, el Defensor del Pueblo dirigió a la **Secretaría de Estado de Energía** once recomendaciones, que tenían por objeto cuestiones del bono social eléctrico tanto sustantivas y procedimentales. Se recomendó:

1. definir un concepto de «consumidor vulnerable» de acuerdo con criterios de renta del consumidor;
2. modular el umbral de renta de conformidad con las circunstancias personales, siempre y cuando su selección y modulación estén debidamente justificadas y no supongan discriminación;

3. estudiar la posibilidad de reducir la parte fija de la factura eléctrica de manera que se incentive el ahorro;
4. crear un sistema de acreditación de la condición de consumidor vulnerable sencillo, ágil y eficaz;
5. dar publicidad suficiente a los requisitos para acceder al bono social de manera que llegue al conocimiento de las personas afectadas;
6. establecer un procedimiento de impugnación en caso de denegación del derecho al bono social;
7. prever la coordinación administrativa necesaria en el procedimiento de acreditación de consumidor vulnerable y de reconocimiento del derecho al bono social, así como un sistema idóneo de comunicación con las empresas suministradoras;
8. incluir a quienes estén acogidos al mercado libre en las medidas de protección contra el corte de suministro a los consumidores vulnerables;
9. añadir entre esas medidas de protección a aquellos con impagos de deudas procedentes de una refacturación por supuesto fraude;
10. incluir disposiciones que tengan en cuenta la necesidad de proteger a los niños, ancianos y personas con discapacidad, y
11. establecer un órgano de cooperación interadministrativa, que se reúna con carácter periódico para abordar soluciones a los problemas que se planteen en la aplicación de la nueva norma (17006846).

Algunas de estas recomendaciones no son nuevas pues, como ya se ha indicado, el Defensor del Pueblo lleva desde 2014 instando a definir los requisitos de acceso al bono social en función de la renta y a reducir la parte fija del recibo.

Analizado el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, que regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, se desprende que han sido aceptadas las anteriores recomendaciones 1, 2, 6, 8, 9 y 10. La única expresamente rechazada es la 3, de especial interés para el Defensor del Pueblo por las implicaciones del derecho a una energía asequible. Se trata de una cuestión sobre la que se seguirá insistiendo desde esta institución. El resto de las recomendaciones (4, 5, 7 y 11) permanecen en fase de seguimiento, pues su implantación requiere que el nuevo sistema de acreditación del bono social se ponga en funcionamiento. Ha de concluirse que, si bien las recomendaciones sobre los aspectos sustantivos del bono social pueden darse por

aceptadas, las otras sobre los aspectos procedimentales y organizativos requieren un mayor estudio y análisis. De su seguimiento se informará oportunamente (17006846).

Otro aspecto al que el Defensor del Pueblo ha dedicado esfuerzo en los últimos años es propugnar que no pueda cortarse el suministro eléctrico a los consumidores domésticos sin antes realizar comprobaciones ante los servicios sociales, y en su caso recabar su intervención. En 2014 el Defensor del Pueblo instó a la Secretaría de Estado de Energía un cambio regulatorio consistente en obligar a las empresas a pedir informe a los servicios sociales antes de cortar el suministro eléctrico. Este cambio, tan necesario y sobre el que nunca ha dejado de insistirse, ha quedado finalmente recogido en el Real Decreto 897/2017 (14004480).

13.4.3 Condiciones de comercialización y suministro de la energía eléctrica

Una actuación relevante en 2017 tuvo por objeto el precio de alquiler de los nuevos contadores eléctricos con capacidad de telegestión, pero aún no integrados en la respectiva red. La Orden IET/1491/2013 fija los precios de los nuevos equipos en 0,81 €/mes (monofásicos) y 1,36 €/mes (trifásicos), mientras que el alquiler del equipo analógico está fijado en 0,54 €/mes. De manera que el precio del alquiler no depende de si el contador está integrado en el sistema de telegestión, sino de las características técnicas. Para el Defensor del Pueblo no resulta aceptable que se cobre el precio de alquiler de los nuevos equipos si sus potencialidades no están plenamente operativas. Así lo ha expresado también la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Sobre estas premisas, se ha recomendado a la **Secretaría de Estado de Energía** establecer las previsiones necesarias. La **Recomendación** está pendiente de aceptación (14007572).

También debe mencionarse la actuación de oficio iniciada ante la **Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)** y la **Secretaría de Estado de Energía** al conocerse que, según los datos del Panel de Hogares elaborado por la CNMC correspondientes al segundo trimestre 2017, siete de cada diez hogares españoles desconoce si su contrato de suministro de electricidad está en el mercado regulado o libre.

Las consecuencias de contratar el suministro eléctrico en uno u otro mercado son importantes: en primer lugar, porque el precio es diferente. Solo los consumidores que estén en el mercado regulado se benefician del precio voluntario del pequeño consumidor (PVPC); es decir, una tarifa determinada normativamente. Otra de las consecuencias de contratar en el mercado libre es la pérdida de vías de reclamación: solo quienes estén en el mercado regulado podrán someter su discrepancia ante el órgano administrativo autonómico competente; quienes estén en el mercado libre

deberán someter su controversia a los órganos jurisdiccionales del orden civil, y también podrán acudir a las autoridades de consumo. La actuación, que sigue en trámite, tiene por objeto instar a AECOSAN y a la Secretaría de Estado de Energía a estudiar este problema de desinformación que se ha detectado y a buscarle soluciones (17024720).

Por último, ha de hacerse referencia al problema de la falta de flexibilidad de los tramos de potencia de energía eléctrica. Bajo la regulación actual, los consumidores solo pueden modificar la potencia contratada una vez al año. Para el Defensor del Pueblo no hay razón objetiva que justifique esta medida y por ello ha recomendado a la Secretaría de Estado de Energía modificar la norma. Las actuaciones continúan en trámite (15004461).

13.5 AGUA

El derecho al agua potable y al saneamiento se reconoció en 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos (Resolución 64/292, de 28 de julio). Ya antes, la Observación número 15, 2002, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, definía el derecho humano al agua como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Es posible e incluso habitual encontrar casos en que las administraciones, habiendo entregado la gestión de un servicio de titularidad pública a empresas privadas, virtualmente se desentiende de las prestaciones a los ciudadanos, a quienes remite para resolver los problemas y controversias a la empresa —concesionaria o con otro tipo de encomienda de gestión—, sin más y sin interesarse por el curso y solución de tales asuntos.

A pesar de que el agua urbana en España es más barata que en otros países europeos, el precio ha subido considerablemente. De acuerdo con el reconocimiento internacional, se debe garantizar a toda persona un mínimo indispensable de agua que cubra el factor de disponibilidad, sin que se pueda privar de ese mínimo por incapacidad de pago de los costes de abastecimiento y de sus servicios e instalaciones.

Los problemas más denunciados por los ciudadanos en el suministro se encuentran en el excesivo importe de la facturación y en el corte de suministro.

13.5.1 Facturación. Corte de suministro

La facturación del agua tiene su reflejo en las quejas, por facturación duplicada de los metros cúbicos consumidos e inconsistencias en el volumen de agua facturado (17022369), o por fijación extraordinaria de tarifas que, como respuesta a la escasez de agua en período estival, conducen a facturaciones desproporcionadas (14010547).

En algunas ocasiones la facturación excesiva se produce por averías, desconocidas por el usuario y sin que la empresa suministradora comunique el aumento en el importe facturado. No es raro que estando el suministro otorgado en concesión a una empresa privada, el ayuntamiento se considere ajeno a los problemas, sean por fuga, avería o defecto de construcción o conservación de las instalaciones.

El Defensor del Pueblo considera que la relación jurídica entre el interesado y la mercantil es de servicio público y está regida por la normativa municipal, y por la proporcionalidad y el equilibrio de prestaciones. Además, solo será equilibrado y justo que una norma imponga de forma tajante el pago en casos de fuga, avería o defecto constructivo o de conservación, o por cualquier otra causa no imputable a la suministradora, si se establece el correlativo deber de avisar al consumidor de que está haciendo un consumo excesivo o anormal. Se ha recomendado incorporar a la normativa municipal la obligación de aviso y de contemplar una tarifa específica para los supuestos de averías o fugas (15013161).

En el informe correspondiente a 2016 se hizo referencia a casos de cortes de suministro, a veces soportados durante años. En alguna ocasión el corte persiste durante días. Pueden darse por obsolescencia de las instalaciones y por las consiguientes averías (16004700, 14015865). En realidad, vale aquí cuanto se dijo en el anterior apartado sobre el corte de suministro eléctrico.

13.6 LIBERTAD DE EMPRESA Y COMERCIO

13.6.1 Defensa de la competencia

En el ámbito de la defensa de la competencia se ha planteado ante el Defensor del Pueblo la posible vulneración del derecho al honor de las personas por la divulgación de su identidad cuando resultan sancionadas como responsables de una conducta anticompetitiva.

Cuando la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) impone una sanción a personas físicas divulga inmediatamente sus nombres. Tal práctica se ampara en el artículo 37 de Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, que obliga a dar publicidad a las actuaciones de ese organismo, incluido el nombre del sancionado si es persona física.

Sin embargo, esta manera de proceder puede privar al órgano judicial de la posibilidad efectiva de suspender la publicación, incluso si lo decide cautelarmente. Teniendo en cuenta que la justicia cautelar es una dimensión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), se ha recomendado a la CNMC que adopte un protocolo interno de actuación que asegure diferir la publicación de los nombres de las personas sancionadas por conductas contrarias a la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, hasta el momento en que la sanción sea firme o, si fuera solicitada la suspensión de la sanción en vía judicial, pueda darse al órgano judicial la oportunidad efectiva de decidir la suspensión. Esta recomendación está aún pendiente de aceptación (16008047).

13.6.2 Turismo

Comienza a recibirse quejas de personas que no están conformes con la nueva regulación de esta actividad por parte de algunas comunidades autónomas. En los últimos años se ha producido una expansión de los alquileres turísticos de temporada, que han experimentado un importante aumento por la falta de todo marco regulatorio y la facilidad de ofertar este tipo de alojamientos a través de páginas web. Las incipientes normas han venido a hacer frente a situaciones que ya comenzaban a consolidarse, lo cual convierte a los alquileres turísticos en un sector normativo propenso a los conflictos y a las quejas. Se han comenzado a recibir las primeras, de personas que consideran haber visto recortada la libertad derivada de la ausencia de toda norma y vulnerado su derecho de propiedad.

El ámbito regulatorio específico de esta actividad es el de ordenación del turismo, que desde la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, es excluida de la Ley de Arrendamientos Urbanos y su regulación queda en las comunidades autónomas que hayan asumido en sus estatutos competencia en materia de turismo. Aquí el legislador tiene que encontrar un equilibro aceptable entre respetar el marco liberalizador de las actividades de servicios que impone la normativa europea y la necesidad de tutelar adecuadamente otros bienes e intereses dignos de protección por su indudable valor social, que también se ven afectados por esta actividad, como son el medioambiente, el urbanismo, el derecho a la vivienda, la seguridad de las personas o la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

La tipología de quejas recibidas en este ámbito es variada. Algunas han tenido por objeto los requisitos para el ejercicio de esta actividad. Tal es el caso de Cantabria, donde las quejas se refieren a la exigencia de alta censal en la Agencia Tributaria y alta de la empresa en la Seguridad Social. Tal y como estaban configurados, estos requisitos

eran más estrictos que los previstos en las normas tributarias y de Seguridad Social e impedían a un jubilado el ejercicio de la actividad. Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Administración de Cantabria se comprometió a eliminarlos (16014636).

También se han recibido quejas de propietarios afectados por la reciente reforma de la normativa turística de Baleares, aprobada por la Ley 6/2017, de 31 de julio, y complementada por el Decreto-ley 3/2017, de 4 de agosto. El propósito es hacer frente al encarecimiento de los precios de la vivienda para los residentes habituales, así como la saturación turística en determinadas zonas y los problemas de convivencia en comunidades de vecinos de viviendas plurifamiliares.

La reforma limita la libertad de que venían disfrutando los propietarios de viviendas en Baleares de alquilarlas a turistas publicitándolas en páginas web propias de este tipo de alojamientos; también eleva las sanciones. Se trataba de una actividad alegal y la nueva regulación está provocando la disconformidad de los particulares. La nueva ley abre la posibilidad de que la Administración controle esta actividad a través del establecimiento de un techo máximo de plazas turísticas o de la delimitación de zonas aptas para la comercialización turística, cuya implantación queda diferida a que se aprueben los correspondientes instrumentos de intervención y cuya idoneidad y proporcionalidad podrá ser evaluada por el Defensor del Pueblo.

Otro motivo de queja es la habilitación a las comunidades de propietarios para prohibir esta actividad, previsión que para el Defensor del Pueblo no constituye vulneración del derecho de propiedad puesto que este derecho no es ilimitado, sino que está modulado o condicionado por las normas que en cada caso establezcan la ley y las comunidades de propietarios. El alquiler turístico afecta a los derechos a la intimidad personal y familiar del resto de los residentes, y a su seguridad; todos ellos bienes y derechos dignos de protección. En todo caso, el Defensor del Pueblo sigue atento a cómo se va a desarrollar esta regulación y a los problemas que pueda plantear (17016112, 17016113, 17015074 y otras).

13.7 CONSUMO

Como en años anteriores, en materia de consumo, la mayoría de las quejas recibidas se refieren a la disconformidad de los interesados con la actividad de los servicios de atención al cliente o con los servicios técnicos de reparación de las empresas. Expresan su incertidumbre al no poder hacer valer sus derechos como consumidores, así como la insatisfacción por el resultado de las actuaciones realizadas por los órganos de consumo a los que acuden.

Muchos consumidores se sienten desprotegidos ante las políticas comerciales de determinadas empresas, y vulnerables por la ineficacia de los mecanismos de protección

jurídica establecidos. Por otro lado, las quejas muestran que los consumidores y usuarios no conocen suficientemente sus derechos y las posibilidades de reclamación.

Las legítimas pretensiones de las personas consumidoras quedan frecuentemente a merced de la voluntad de las empresas. Se reiteran las situaciones en las que se enfrentan, bien a costosos y lentos mecanismos judiciales para hacer valer su pretensión, lo que les lleva al desistimiento en la mayoría de los casos, bien a resultados negativos en la resolución de su reclamación por el carácter voluntario y amistoso de los sistemas extrajudiciales establecidos, o por la prescripción de los hechos denunciados.

El porcentaje de quejas presentadas este año no sufre significativas variaciones con relación al año anterior. En su mayoría no había una actuación administrativa previa que supervisar o se trataba de conflictos entre particulares ajenos a las administraciones públicas.

Tras el descenso producido durante los años más intensos de la crisis, el consumo en España evoluciona de nuevo al alza. Los consumidores utilizan más las herramientas digitales para articular y satisfacer sus necesidades y compaginan la compra en establecimientos físicos y en internet.

En el año 2015, esta institución inicio el seguimiento de la transposición de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y la puesta en práctica de los medios previstos en el Reglamento (UE) 524/2013, también de 21 de mayo, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo, que tienen como objetivo establecer una plataforma europea de resolución extrajudicial de litigios entre consumidores y comerciantes.

En 2017, la **Secretaría General de Sanidad y Consumo** informó de la aprobación de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la citada Directiva 2013/11/UE, en la que se establecen mecanismos para que los consumidores puedan hacer valer los derechos reconocidos.

Para ello, los consumidores residentes en España o en cualquier Estado miembro de la Unión Europea tendrán la posibilidad de resolver sus litigios de consumo con empresarios establecidos en España, acudiendo a entidades acreditadas por la autoridad competente. El listado nacional de entidades acreditadas en España será trasladado a la Comisión Europea para su inclusión en un listado único de la Unión Europea (15000449).

Junto con la información que se proporciona a los ciudadanos sobre las cauces habilitados para la defensa de sus derechos e intereses como consumidores, el Defensor del Pueblo considera conveniente contribuir con sus actuaciones a perfeccionar la protección de los usuarios, mejorando la regulación y favoreciendo la eficacia y eficiencia de los procedimientos de reclamación seguidos para la resolución de las reclamaciones.

A continuación se indican los asuntos más significativos abordados en materia de consumo en 2017.

La determinación de la Administración competente para la tramitación de las reclamaciones

En materia de consumo, son frecuentes los conflictos negativos que surgen cuando ninguna de las administraciones a las que acude el ciudadano asume su competencia, tratándose de un problema que no está regulado de forma clara en normativa y ralentiza la resolución de los procedimientos.

Procedimiento de tramitación de la reclamación

Acerca del procedimiento de tramitación de las reclamaciones por parte del Centro Europeo del Consumidor (CEC), en el año 2015, esta institución realizó una actuación ante la **Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN),** que informó entonces de la aprobación de un marco de actuación conjunta con la Comisión Europea sobre el funcionamiento del Centro Europeo del Consumidor en el período 2015-2017 y la revisión de los procedimientos.

Ante la reiteración de las quejas sobre las demoras en la tramitación de las reclamaciones, en 2017 se ha vuelto a pedir información a esa agencia sobre el funcionamiento del Centro Europeo del Consumidor en España, los motivos que explican los retrasos en las tramitaciones, así como una evaluación de las mejoras introducidas en 2015 y 2016. En la fecha de la redacción de este informe, no se había recibido a la preceptiva respuesta (17010266, 17011216, 17009949, 17023711).

Disconformidad con la no admisión de una hoja de reclamación

El interesado planteó su desacuerdo por la no admisión a trámite por la Administración de turismo de Aragón de una hoja de reclamaciones al haber transcurrido el plazo de un mes desde los hechos ocurridos. Esta institución se interesó por la cuestión al observarse que en el impreso de la misma no figuraba la información relativa al plazo para su presentación. Iniciada la actuación del Defensor del Pueblo, la **Dirección General de Turismo de Aragón** expresó la conveniencia de contar con una normativa propia que regule las hojas de reclamaciones en materia de turismo, pendiente de aprobarse; además, indicó que se habían impartido instrucciones a los servicios provinciales para que en los impresos de hojas de reclamaciones se incluya expresamente el plazo de entrega (15012433).

13.8 GASTO PÚBLICO

El gasto público no empieza ni termina con los asuntos tratados en este apartado, es evidente la intervención de los poderes públicos, mediante gasto, en muchos otros ámbitos tratados en el presente informe, y desde luego y concretamente en el presente capítulo sobre Actividad Económica (por ejemplo, los relacionados con las infraestructuras). En el presente apartado se examinan algunos problemas específicos, en ámbitos más o menos generales (contratación administrativa, subvenciones, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas). Encuadrar estos ámbitos en el presente apartado sobre gasto público obedece a las razones que se expone sucintamente a continuación.

Quiere llamarse la atención sobre un ámbito en el que apenas se reciben quejas específicas y concretas, pero que está muy relacionado con casi todas ellas: la elaboración de los presupuestos públicos, es decir el momento en que se forman los borradores, anteproyectos y proyectos de presupuestos. Es un momento crucial, en el que el protagonismo es de quien los elabora, las administraciones mismas (departamentos, consejerías, concejalías), antes de ultimarse los proyectos (generalmente por los órganos de presupuestos de cada Administración hasta la aprobación del proyecto por el órgano de Gobierno) y antes de pasar a la fase de aprobación definitiva (sea el poder parlamentario, sea el pleno municipal o provincial). Los anteproyectos y proyectos de presupuestos resultan ser muy mal conocidos por los ciudadanos, cuando no simplemente inaccesibles, siquiera por la complejidad. Se confía en poder ofrecer en el informe del año próximo algún resultado sobre las actuaciones que al respecto el Defensor del Pueblo estudia acometer.

13.9 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1. La preocupación de los ciudadanos (contratistas) que se dirigen a esta institución en materia de contratación pública no varía significativamente de un año a otro, sigue centrada en la dificultad de percibir de la Administración las cantidades que se les adeuda (15012813). Como se ha manifestado en años anteriores, el déficit de tesorería que venían sufriendo las administraciones afecta a personas y empresas que se han visto privadas de liquidez por la imposibilidad de cobro y la inseguridad acerca del momento en que se dispondrá del crédito (15010648, 16007575).

En 2017 ha habido menos reclamaciones por tardanza en la devolución de la fianza en la contratación (17002575).

2. Ha de mencionarse la actuación de oficio abierta en agosto de 2017 por los efectos que estaba generando la lentitud en los trabajos de control en el servicio de seguridad del Aeropuerto de Barcelona-El Prat. Trabajos evidentemente realizados directamente por los trabajadores, pero AENA sin embargo parece no atribuirlos también a la empresa privada contratista. AENA sostenía que era un conflicto «de naturaleza laboral», sin embargo un tal conflicto condujo a la reunión de un comité de crisis presidido por el ministro de Fomento, que acordó aumentar la presencia de la Guardia Civil en los controles de acceso a las zonas de embarque para garantizar la seguridad del aeropuerto y minimizar los daños (esto evidentemente trasciende un «conflicto laboral»). Los daños los atribuyó AENA a la huelga de los trabajadores, es decir solo a una de las partes del conflicto, no a la otra parte, la empresa contratista (contratista con AENA y contratista de los trabajadores), que por definición es también elemento sustancial del conflicto colectivo laboral. AENA no se manifestó ante el Defensor del Pueblo como lo que es: una sociedad mercantil estatal, y por tanto un organismo público integrado en el sector público institucional estatal. Hubo de recordarse a AENA, e incluso (1º) proponerle que lo plasmara expresamente en los pliegos de licitación y contratos que suscriba con empresas privadas, cuando su objeto y ejecución tengan o puedan tener efectos en la seguridad de los aeropuertos, que el marco jurídico de la red de aeropuertos de interés general tiene por finalidad garantizar la continuidad y adecuada prestación de los servicios aeroportuarios básicos, en términos de seguridad, entre otros; (2º) recordarle que la gestión directa de los aeropuertos de interés general está reservada al Estado, en especial la regulación y supervisión de los servicios aeroportuarios esenciales e imprescindibles para su buen funcionamiento, la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga, y el ejercicio de la potestad sancionadora (17015384).

3. La nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), transpone al ordenamiento español, con retraso, las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Se configura como una norma de carácter básico y, como tal, de aplicación a todas las administraciones públicas.

En su prolija redacción destaca lo siguiente: 1º El papel de los partidos políticos en cuanto a su sujeción a la ley ha quedado reducido tras el paso del proyecto de ley por el Congreso de los Diputados. 2º Se configura la transparencia en la contratación pública como un objetivo principal. 3º Se crea la Oficina de Supervisión de la Contratación. 4º Se suprime el procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía, en su lugar se establece el procedimiento abierto simplificado.

1. En cuanto a su ámbito subjetivo, se consideró positiva la inclusión de los partidos políticos en el proyecto de ley. Pero la redacción final la ha

matizado: los partidos quedan simplemente obligados a dictar instrucciones internas de contratación para adaptarse a los principios de la LCSP. Esto debilita su sujeción a esta ley.

2. La transparencia en la contratación pública es un objetivo principal, se considera un elemento esencial para que haya competencia real, y también un elemento de prevención contra la corrupción.

3. Se crea la Oficina de Supervisión de la Contratación, con plena independencia orgánica y funcional, que debe rendir cuentas anualmente a las Cortes Generales y al Tribunal de Cuentas sobre sus actuaciones. Su misión será velar por la correcta aplicación de la legislación. Queda facultada para dar traslado a la fiscalía o a los órganos judiciales o administrativos los hechos de que tenga conocimiento y que sean constitutivos de delito o infracción. Es el órgano competente para la aprobación de la Estrategia Nacional de Contratación Pública.

4. Se suprime el supuesto de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía, que era muy utilizado en la práctica pero adolecía de transparencia y era criticado por falta de publicidad.

En su lugar se regula el procedimiento abierto simplificado. Pese a querer convertirse este procedimiento en el cauce de tramitación de la mayoría de los contratos de las administraciones públicas, mantiene el carácter facultativo que tenía el procedimiento al que sustituye. Para que tenga éxito la simplificación deberá ser real y efectiva de manera que se alcancen los tiempos comprometidos tanto en la exposición de motivos como en la memoria de análisis de impacto normativo (adjudicación transcurrido un mes desde la convocatoria); en otro caso, puede que el órgano de contratación no encuentra ventajas.

La comprometida simplificación se produce solo en los procedimientos con un único criterio de adjudicación (precio y criterios automáticos), y es ahí donde la agilización se hace visible, al valorarse la oferta en el momento de la apertura de un único sobre con la oferta.

El procedimiento abierto simplificado está previsto también para licitaciones con varios criterios de adjudicación (precio y juicio de valor). En esos casos la agilización no es tan patente puesto que habrá dos sobres con la oferta; con ello, desde la apertura del primer sobre hay un plazo no superior a siete días para evacuar el informe técnico, y después una segunda reunión de la mesa para abrir el segundo sobre, donde se produce la valoración de la mesa. En suma, la simplificación se complica.

Los requisitos para la participación se limitan a la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE), o en el registro

correspondiente de la comunidad autónoma. Pero no figuran los criterios de solvencia técnica (por tanto se prevé que el contenido del ROLECE, o el registro correspondiente de la comunidad autónoma, vaya más allá del que hasta ahora exigían los artículos 328 y 83 del derogado texto refundido de 2011). En el capítulo dedicado al registro no figura como contenido de la inscripción la solvencia técnica (artículo 339 de la nueva ley), solo aparece reflejada esta posibilidad al regular este procedimiento y la solvencia técnica, que indica como un medio de acreditarla la Certificación Registral. Por tanto, la acreditación de la solvencia técnica parece estar regulada defectuosamente.

Resulta que la solvencia técnica ya no podrá ser establecida libremente por el órgano de contratación en los pliegos, sino que deberá remitirse a las condiciones genéricas de solvencia técnica que puedan ser objeto de certificación de los registros después de su adaptación, o limitarse a exigir la clasificación oportuna, lo cual limita la especialización que sobre una actividad cualquiera el órgano pretendiera contratar, pues deberá limitarse a criterios genéricos.

Esto supone, además, una limitación a la concurrencia, favorece a empresas grandes frente a las más pequeñas que han buscado un nicho de negocio en un subsegmento determinado, por tanto les favorece unos criterios de solvencia más específicos que unos más genéricos.

Esto resultaría contrario a las directivas traspuestas, que inciden reiteradamente en favorecer las posibilidades de contratación de las PYME, criterio ratificado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública).

En cuanto a la forma de presentación de las ofertas en el procedimiento abierto simplificado, aparece solo la mención a que se haga por medio de sobre; no se da la alternativa de presentarlo por medio de archivo informático como se prevé en el procedimiento súper-simplificado (artículo 159.6), y en el procedimiento abierto (artículo 157.1). Es una excepción a la regla general de presentación por medio de un archivo informático.

El artículo 159.6 establece una tramitación aún más sencilla para los contratos que no superen determinado umbral (80.000 euros en obras y 35.000 en servicios y suministros).

13.10 SUBVENCIONES

La insuficiencia económica de las administraciones públicas en estos últimos años da lugar a la demora en el pago de subvenciones y de ayudas ya reconocidas, lo que se une al desconocimiento por los ciudadanos de una fecha aproximada para su cobro,

aunque los proyectos se hayan realizado. Es evidente el perjuicio causado a los beneficiarios, con retrasos, por ejemplo, de cinco años para hacer efectivo el pago (11024546), o de siete años (16017602), pero solo la demora de un año es ya anormal e inaceptable (16007856).

Otro motivo de reclamación se origina en el requerimiento por la Administración del reintegro de la subvención. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su Reglamento de desarrollo (Real Decreto 887/2006 de 21 de julio) regulan el procedimiento de reintegro. Se exige el reintegro en caso de incumplimiento de obligaciones sustantivas o formales por el beneficiario o entidad colaboradora (artículo 91 del reglamento).

Pues bien, la falta de rigor en el pago por las administraciones se contrapesa con su «exigencia estricta de cumplimiento de la legalidad» cuando requieren el reintegro de subvenciones, incluso en caso de imprevistos y de patente buena fe de la persona subvencionada (16002416).

13.11 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El artículo 106 de la Constitución española consagra el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. El derecho está hoy desarrollado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP), y el procedimiento regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El artículo 91.3 LPAC establece el plazo general de seis meses para resolver los procedimientos. Ante el incumplimiento del plazo por las administraciones, el Defensor del Pueblo formula el **Recordatorio del deber legal** de resolver y notificar en los plazos establecidos, conforme al artículo 21 de la ley (14016305, 16013787, 16009873 y otras).

La demora en la resolución es el elemento común en las numerosas quejas recibidas. La Consejería de Educación de la Junta de Andalucía tardó cinco años en dictar resolución, se llegó incluso a aceptar la Recomendación de adoptar medidas, con la creación de una plaza de asesor técnico de responsabilidad patrimonial modificando la Relación de Puestos de Trabajo (16002239). Los casos de dilaciones excesivas son muy elevados: tres años (16014565), o dos años y aún en fase de prueba (15015612).

Este epígrafe se corresponde con el capítulo 17.3 (Responsabilidad patrimonial de los entornos locales) del presente informe.

13.12 EXPROPIACIÓN FORZOSA

La falta de impulso público de los procedimientos de pago del justiprecio y de los intereses de demora constituye el elemento común de las quejas en esta materia. La situación se va agravando por el aparente desinterés de la Administración con los expropiados, a quienes incluso se deja a resultas de lo que decidan los tribunales una vez las empresas concesionarias (que debían pagar las indemnizaciones) entran en concurso de acreedores. Es difícil no pensar en imprevisión en la asignación de los fondos presupuestarios, o en una muy defectuosa programación de las inversiones, por ejemplo en los casos de impago por las concesionarias insolventes declaradas en concurso.

1. El artículo 2º de la Ley de Expropiación Forzosa atribuye la potestad expropiatoria a los entes territoriales y crea la posibilidad de que sean beneficiarias de la expropiación, por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a quienes legalmente se reconozca esta condición, y por causa de interés social cualquier persona natural o jurídica en que concurran los requisitos de una ley especial. La obligación de pago en estos casos corresponde a la entidad beneficiaria de la expropiación. Pero expropiante sigue siéndolo la Administración territorial titular de la potestad expropiatoria.

El beneficiario asume las obligaciones de pago en virtud de la relación que le liga (directamente) con la Administración expropiante y en sustitución de esta, de manera que si el beneficiario incumple sus obligaciones, entonces quien debe asumir las consecuencias es la Administración expropiante, no el ciudadano expropiado, cuyas garantías constitucionales no deben ni pueden verse alteradas por la intervención del beneficiario, quien ha actuado obedeciendo a una decisión administrativa, paccionada (generalmente mediante concesión).

Pues bien, se ha convertido en una técnica de «derivación de responsabilidad», apoyada por los servicios jurídicos de las administraciones, el mantener impagadas las deudas por expropiación (justiprecio, intereses) cuando la concesionaria (generalmente de autopistas), deudora por ser beneficiaria, entra en un procedimiento concursal. Las administraciones sostienen que no tienen la obligación de pago mientras no haya auto o sentencia judicial que así lo imponga.

Así lo pretenden, cargando los particulares con las consecuencias, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (Ministerio de Fomento, apoyado en la Abogacía del Estado, o la Consejería de Presidencia y Fomento, Gobierno de la Región de Murcia, igualmente apoyada en informes de sus servicios jurídicos, de los que ha tenido que pedirse copia para análisis). El Defensor del Pueblo se opone frontalmente

a este modo de administración de las cosas públicas (la expropiación forzosa no es un negocio jurídico entre particulares) y sugiere que la Administración expropiante asuma su responsabilidad de proceder al pago del justiprecio con los intereses de demora devengados, para dar cumplimiento a las garantías del artículo 33 de la Constitución, con reserva de repercutir la carga a la concesionaria en concurso. Es decir, que se presente ella como acreedora ante el juez.

El Defensor del Pueblo considera que las razones dadas por la Administración para no asumir el pago de la indemnización por expropiación, en este y otros casos análogos, no son suficientes y, de hecho, contradicen el sistema constitucional y legal, como también sostiene el Tribunal Supremo, según quedó señalado ya en anteriores informes. Según el TS, en modo alguno (es decir, de ninguna manera, en ningún caso) puede la Administración expropiante desentenderse del cumplimiento del presupuesto esencial (es decir, inherente y consustancial a la expropiación) como es el pago de la indemnización a la persona expropiada.

Con su modo de entender las reglas constitucionales y legales, la Administración está interpretando el sistema expropiatorio y de concesión administrativa de modo virtualmente confiscatorio. La exposición de motivos de la Ley del contrato de concesión de obras públicas decía en 2003 que en el umbral del siglo XXI parecía razonable, si no obligado, recuperar los rasgos definidores de la figura centenaria de la concesión: la contribución de los recursos privados a la creación de infraestructuras y la equitativa retribución del esfuerzo empresarial. Con su interpretación de estos rasgos, la Administración conduce a que la contribución sea la de los recursos privados de los ciudadanos expropiados, no los de la concesionaria; y que por tanto la retribución empresarial no provenga del esfuerzo de la concesionaria, sino del esfuerzo de los demás, convertidos entonces en prestamistas forzosos.

El hecho es que la Administración expropiante se desentiende de la privación singular de los bienes de los contribuyentes, imperativamente acordada, quienes quedan desamparados en tanto se dilucida en los tribunales un conflicto al que son (o deberían ser) ajenos, y mientras queda en el limbo la deuda (deuda del beneficiario, que lo es por concesión administrativa, no por decisión de los particulares expropiados); y deuda que es de derecho público y no de derecho privado.

El Defensor del Pueblo encuentra además que esta actitud administrativa se está extendiendo y generalizando. La Administración se basa en las relaciones, incluidas las contractuales, entre la concesionaria y la expropiante; pero pretende desconocer las que le unen con la expropiada: los artículos 33.3 de la Constitución y 30, 35 y 48 de la Ley sobre expropiación forzosa, imponen el pago de la indemnización al expropiado, y quién haya de cumplir esta obligación no viene determinado —en lo que afecta al acreedor— por los pactos a que lleguen el deudor y un tercero, ni en las sentencias judiciales en los

litigios entre estos. La beneficiaria tiene la obligación de pagar la cantidad fijada como precio justo, pero la condición de beneficiaria —y por tanto de deudora— le ha sido reconocida a la concesionaria por la Administración, no por el acreedor. La Administración puede resultar responsable civil subsidiaria, pero también es responsable de derecho administrativo por sus actos como concedente.

La legislación de contratos del sector público no se refiere a cualquier caso expropiatorio, sino únicamente al caso en que se haya dictado una resolución judicial, y se haya producido, efectiva y realmente, un pronunciamiento judicial. Se trata de reglas que rigen las relaciones entre concesionaria y Administración, no entre esta y los expropiados. La obligación de pago en las expropiaciones surge directamente de la Constitución. La beneficiaria de las expropiaciones es, por regla de principio, la Administración territorial, que es la expropiante, y solo por causa de utilidad pública o interés social lo son otros (artículo 2 LEF). Esta determinación normativa no depende de ningún pronunciamiento judicial en lo que se refiere a la acreedora, como tampoco el pago de las indemnizaciones que no sean objeto de litigio jurisdiccional. La acreedora no tiene obligación ni carga alguna de acudir a la Justicia para obtener su indemnización, ni por qué esperar a una sentencia.

Las **Sugerencias** de pago inmediato a los expropiados están siendo rechazadas, sin que la Administración aduzca ninguna razón convincente (15011199, 17004458, 17012605, 17013210).

2. La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda** ha rechazado la **Sugerencia** de revocar la denegación del cobro de las cantidades adeudadas a un interesado, porque según la Abogacía del Estado hubo dos informes desfavorables de la intervención delegada en el ministerio, es decir porque no figuraba en el expediente la preceptiva fiscalización previa del gasto (o lo que es lo mismo, por causa de un defecto en la tramitación administrativa). Por esto y por no haber hecho durante cinco años ninguna actuación administrativa, «el derecho al cobro se ha extinguido por prescripción», por transcurso del tiempo e «inactividad del acreedor en reclamar y del deudor en pagar».

Esto es así para la Abogacía del Estado pese a que corresponde a la Administración (no a los interesados) impulsar de oficio los procedimientos administrativos en todos sus trámites. El Defensor del Pueblo ha de manifestar su radical disconformidad con este modo de proceder (o de no proceder) de la Administración General del Estado (12006391).

3. Por el contrario, esta institución ha de valorar muy favorablemente que, ante el volumen de expedientes expropiatorios, se adopte medidas de choque, con aumento de personal de gestión y técnico. Ello es congruente con el aumento exponencial de trabajo por la puesta en marcha de proyectos de infraestructuras de gran envergadura. No parece que tales proyectos puedan acometerse sin tales medidas, es decir que cabe suponer que en la programación no solo queden incluidas las obras, sino todo aquello preciso para acometerlas (presupuesto, maquinaria y demás medios, incluidos muy especialmente los necesarios para obtener el suelo que se precise) (15006708).

14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

Consideraciones generales

En 2017 los problemas que afectaron a los ciudadanos que se dirigieron a esta institución se asemejaron a los planteados en años anteriores. Ha continuado la tendencia ascendente en el uso de la telefonía móvil, en detrimento de la telefonía fija. Sin embargo, la telefonía fija es legalmente considerada como servicio universal, al cual todos los ciudadanos tienen derecho con independencia de su ubicación.

14.1 NORMATIVA DE TELECOMUNICACIONES

En las telecomunicaciones ha de tenerse particularmente en cuenta tanto la rapidez técnica con que este sector evoluciona como la necesidad de que el legislador se adapte en lo posible a ese continuo cambio. La Ley General de Telecomunicaciones 9/2014, de 9 de mayo, sustituyó a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, que fue desarrollada reglamentariamente por el aún vigente Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, que regula las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios. La ley de 2014 no ha sido aún desarrollada aunque se considera necesaria una regulación específica de los aspectos que en la ley figuran solo en términos generales, y que dé cobertura normativa a los nuevos problemas que afectan a los usuarios de las comunicaciones electrónicas.

Se solicitó información al respecto y la **Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital,** indicó que trabaja en la elaboración de un nuevo reglamento que sustituya al de 2005. Su elaboración debe conectarse y mantener la mayor coordinación posible con las modificaciones legislativas que están negociando las instituciones europeas, en especial con la propuesta de la Comisión Europea de elaborar el código europeo de los servicios de comunicaciones electrónicas, que modificará en toda la Unión Europea el marco jurídico de las comunicaciones electrónicas, con especial incidencia en la delimitación y alcance del servicio universal de telecomunicaciones, el cual es de esperar que experimente profundas y trascendentes modificaciones. Teniendo en cuenta los avances en la negociación de estas normas, y una vez analizadas las alternativas regulatorias, se procedería a iniciar la tramitación formal de un nuevo marco reglamentario que actualizará el alcance y contenido del servicio universal de telecomunicaciones. Esta información anuncia demoras y en el informe del año 2018 se dará cuenta de las novedades que se produzcan (17001953).

14.1.1 Telefonía fija

Prestación del servicio universal general: telefonía fija

Los ciudadanos en sus quejas han evidenciado que las incidencias en la prestación del servicio de telefonía fija han persistido en 2017: quejas por incidencias técnicas que duran años, a veces compensadas a los abonados con indemnización por interrupción del servicio, según los dispuesto en la norma (17015698); otras, sin reacción concluyente (17023003).

Teléfonos públicos de pago

En el informe de 2016 se reflejó la situación de incertidumbre sobre el mantenimiento de las cabinas telefónicas en España. De conformidad con la norma, los teléfonos públicos de pago son parte del servicio universal de las telecomunicaciones. Como continuación a la investigación iniciada sobre las previsiones de mantenimiento de este servicio, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) indicó que, el 28 de diciembre de 2016, el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital comunicó la designación de Telefónica de España como el operador encargado de seguir prestando el servicio universal de telecomunicaciones. El operador continuará prestándolo a partir del 1 de enero de 2017, por un período de tres años en los servicios de conexión y de un año en las guías y cabinas telefónicas (16014287).

Al hilo de lo anterior, la Orden ETU/1974/2016, de 23 de diciembre, designó a Telefónica como operador encargado de la prestación del elemento de servicio universal de telecomunicaciones, de «suministro de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago». La designación se realizó para el año natural de 2017. Se contempló la posibilidad de que si este elemento de servicio universal de telecomunicaciones no era suprimido o modificado por la normativa nacional o europea, la designación pudiera extenderse hasta el 31 de diciembre de 2018. Por ello, y a fin de conocer las previsiones sobre este asunto, el Defensor del Pueblo requirió información a la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital, pero las conclusiones no podrán quedar reflejadas hasta el informe del próximo ejercicio 2018 (17026071).

Abono social de la compañía Telefónica

El abono social de Telefónica se contempla en el artículo 35.2 del Reglamento del Servicio Universal. Se trata de un plan de precios destinado a jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda de la cantidad establecida, en cada momento, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (en la actualidad: 120 % del IPREM). Consiste en la aplicación de una bonificación en el importe de la cuota de alta y

en la cuota fija de carácter periódico de la conexión a la red. Como dispone la Orden Ministerial PRE/531/2007, de 5 de marzo (que publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno, de 25 de enero de 2007, de aprobación de las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal), el abono social consiste en la reducción del 70 % en el importe de la cuota de alta del servicio telefónico fijo disponible al público, o cuota de conexión de líneas individuales, sobre el precio establecido para esa componente; y una reducción del 95 % en el importe de la cuota de abono de la línea individual.

La norma delimita quiénes son las personas que pueden acogerse a este plan de precios y excluye, de manera tácita, a otros colectivos. Se tuvo conocimiento de que la CNMC había propuesto que la aplicación del abono social fuera extensible al colectivo de parados de larga duración. Esta institución estima conveniente tal extensión teniendo en cuenta que se encuentra formado en su mayor parte por personas en una situación económica muy mermada, en numerosos casos con personas a su cargo. Esta institución requirió información a la CNMC, a la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital y a Telefónica sobre si se había contemplado la posibilidad, y en su caso materializado. Al elaborarse el presente informe no se ha recibido respuesta (17017975).

14.1.2 Telefonía móvil

Facturación de servicios

En el servicio de telefonía móvil, el motivo que propició la presentación de un mayor número de quejas fue el relativo a la discrepancia de los abonados con la facturación hecha por los operadores.

En muchos casos los abonados no habían reclamado, antes de presentar su queja a esta institución. Por ello se les informó de la necesidad de presentar, con carácter previo a la vía administrativa, la reclamación correspondiente ante la compañía que les proporciona el servicio. En caso de no recibir respuesta del operador o si esta no satisface sus pretensiones, se informa a los abonados de la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo ante la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital, o ante los organismos de Consumo. En otros casos, los ciudadanos indicaban que, si bien habían iniciado el procedimiento de reclamación en vía administrativa, había demoras en su resolución, incluso en vía de recurso. En los supuestos en que se apreció tal retraso en la actuación administrativa se procedió a la admisión a trámite de las quejas ante los órganos administrativos (17009806, 17011511, 17012912, 17016402).

***Supresión del* roaming**

El *roaming* (itinerancia) es un servicio que permite que la línea telefónica móvil de un usuario siga funcionando fuera del país en que el servicio se contrató. A partir del 15 de junio de 2017 se eliminó en los países de la Unión Europea los recargos de itinerancia (*roaming*) para voz, datos y los mensajes de texto SMS. Una compañía de telefonía envió una comunicación a sus abonados donde se les comunicaba que a partir de esa fecha podrían hablar y navegar con su móvil tanto por los países del Espacio Económico Europeo como en España. El mensaje incluía un número de teléfono con que se les proporcionaba información adicional. Indicaba, igualmente que se reservaba el derecho de aplicar las limitaciones de «uso razonable» para controlar el uso inadecuado, fraudulento o abusivo del servicio. Sin embargo, no se delimitaba el concepto de «uso razonable» ni se informaba a los abonados sobre las consecuencias por incumplimiento.

Teniendo en cuenta esta indeterminación y la falta de información sobre los efectos de su incumplimiento, se solicitó a la **Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital** y a la C**omisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC)** información sobre si se tenía constancia de que los operadores del mercado trasladaran a sus abonados una información completa y clara sobre la nueva situación, a partir del 15 de junio de 2017.

La CNMC señaló que varios operadores le habían informado sobre la modificación de las condiciones generales de contratación para comunicar a sus abonados la eliminación de los recargos de itinerancia («itinerancia como en casa») e informar de la posible implantación de las medidas de utilización razonable. Las compañías habían notificado la modificación de las condiciones contractuales, para indicar a los usuarios que el consumo de los servicios de itinerancia sería monitorizado durante cuatro meses para evaluar si se producía un uso anómalo o abusivo de estos servicios. El artículo 4.4 del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2286 (de la Comisión, de 15 de diciembre de 2016, por el que se establecen disposiciones de aplicación relativas a la política de utilización razonable y a la metodología para evaluar la sostenibilidad de la supresión de los recargos por itinerancia al por menor, así como sobre la solicitud que debe presentar un proveedor de itinerancia a efectos de tal evaluación) establece los tipos de políticas de utilización razonable que un operador puede aplicar. Si el operador decidiera establecerlas, debe informar a sus abonados y adaptarlas para cada una de sus tarifas, y así ofrecer la transparencia necesaria a sus abonados.

En esta línea, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) aprobó las Directrices Minoristas de Itinerancia, en cuya elaboración ha participado la CNMC como Autoridad Nacional de Reglamentación (ANR) integrante del ORECE. Las Directrices del ORECE establecen recomendaciones sobre la

forma en que los operadores deben informar de los términos contractuales y de tarificación de la itinerancia. El ORECE publicó las directrices en su página web, lo que ha permitido que los operadores las conozcan.

Por su parte, la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital recordó que el 15 de junio de 2017 entró en vigor la prohibición de que los operadores aplicaran recargos por *roaming* en las llamadas, SMS y conexiones de datos realizadas en países extranjeros dentro de la Unión Europea; y que los operadores estaban obligados a informar a sus clientes de esta circunstancia, a través de dos vías: 1ª Con carácter general, a todos los clientes, mediante una comunicación previa al 15 de junio de 2017; 2ª Cuando el usuario entre en un país de la Unión Europea, recibirá un SMS o mensaje que le informe de esa circunstancias.

La Secretaría de Estado había requerido información a los principales operadores para verificar que las comunicaciones (tanto generales como los mensajes informativos) habían sido o estaban siendo enviadas a los clientes y que la documentación recabada estaba siendo analizada. La normativa comunitaria prevé que los operadores puedan establecer algunas limitaciones en el «*roaming* como en casa» para evitar prácticas abusivas o fraudulentas. Se trata de las siguientes: comprobación del vínculo estable con España; control de consumo prevalente en el extranjero durante un mínimo de 4 meses; control de fraude por reventa de tarjetas SIM en el extranjero (esta medida va dirigida a atajar prácticas comerciales fraudulentas consistentes en adquirir numerosas líneas móviles en un Estado miembro para revenderlas en otro donde las tarifas sean más ventajosas); límite de datos en los denominados «paquetes de datos abiertos» (en ofertas de datos ilimitados, o en las que el precio sea inferior al mayorista aprobado por la Unión Europea). El límite consiste en que el cliente podrá consumir durante sus viajes un volumen de servicio de datos a precio doméstico, equivalente al menos al doble del volumen obtenido de dividir el precio nacional minorista global de ese paquete por el máximo precio regulado de *roaming* mayorista, correspondiente al período de facturación completo.

Todas estas medidas son optativas para el operador. Si constata que se cumple alguno de estos criterios, podrá establecer un recargo sobre el precio de las llamadas o los datos. Para que un operador pueda aplicar esta medida debe haberlo comunicado antes a sus clientes, tanto individualmente como en el momento de entrar en un Estado miembro de la UE. Para aplicar el recargo, además, es preciso que avise previamente al cliente afectado informando de la cuantía en qué consistirá el recargo (por llamada o por datos). En caso de desacuerdo del usuario con alguna de las prácticas de los operadores, en primer lugar las compañías están obligadas a tramitar y contestar las controversias que surjan. Si la contestación no es satisfactoria, el usuario puede en

segundo lugar acudir a la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, para presentar una reclamación.

A la vista de la información recibida, el Defensor del Pueblo solicitó un nuevo informe a la Secretaría de Estado, para conocer las conclusiones extraídas de la información solicitada a los operadores para verificar que las comunicaciones sobre *roaming* habían sido o estaban siendo enviadas a los clientes. Estas actuaciones siguen en curso (17009513).

Servicios de atención telefónica: números de abonado (código 118X)

En el informe de 2016 se pusieron de manifiesto los problemas en la facturación de los servicios prestados a través de los números de teléfono 118X. De las quejas se dedujo la discrepancia con las facturas por las llamadas telefónicas hechas a estos números, así como la sensación de los abonados de verse desprotegidos ante una nueva situación que carecía de una norma específica que la contemplara. Por ello, y como se indicó en el informe del pasado año, se recomendó a la **Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital** que los servicios de consulta telefónica de abonado prestados desde los números 118 fueran considerados como servicios de tarificación adicional. La secretaría manifestó que, a la vista de las consideraciones contenidas en la Recomendación así como del informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia sobre la cuestión, estimó oportuno avanzar en la tramitación de una propuesta normativa. Ya se había efectuado la audiencia y la información pública (artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

La investigación continúa en curso, en el informe del año 2018 se dará cuenta de la tramitación normativa, que culminará previsiblemente con la promulgación de disposiciones que contemplen este asunto, actualmente sin encuadre específico en la reglamentación (16004205).

14.1.3 Administración electrónica

El uso generalizado de internet supone que haya evolucionado la relación entre los ciudadanos y la Administración. Si bien hace unos años la personación de los interesados en las dependencias administrativas era preceptiva para la realización de trámites, en la actualidad muchos de estos pueden realizarse de forma telemática. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, reconoce su derecho a relacionarse con las administraciones por medios electrónicos, así como a obtener información, realizar consultas y alegaciones, formular

solicitudes, manifestar el consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

Una de las cuestiones planteadas en 2017 fue la obligación de los profesionales de relacionarse telemáticamente con la Administración, para lo que resultaría conveniente que esta diera instrucciones precisas de la situación concreta de los registros de entrada que funcionen correctamente. La obligación, impuesta sin dotación de los medios ni de las garantías pertinentes, genera inseguridad en el profesional que se ve obligado a presentar telemáticamente escritos, cuando unas veces por error del sistema y otras por la dificultad de localizar dónde tiene el organismo concreto su «registro electrónico» específico, se queda sin poder realizar la gestión y sin posibilidad de subsanar la incidencia de forma presencial.

La Secretaría de Estado de Función Pública indicó que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 14 impone a determinados sujetos que la relación con la Administración sea exclusivamente electrónica. Para dar cumplimiento a esta obligación, las administraciones públicas se proveen de los medios oportunos y proporcionan las vías de acceso necesarias que permiten acceder a los distintos servicios públicos. Por lo que se refiere a la Administración General del Estado (AGE), a través de las sedes electrónicas de los departamentos y organismos públicos se accede directamente a los distintos servicios y trámites electrónicos, que cuentan con formularios normalizados específicos para la mayor parte de los trámites, así como a información (contactos para aclarar dudas, datos de localización; la mayoría contiene información básica sobre determinados contenidos de la sede). Con el fin de disponer de un acceso directo a todas las sedes electrónicas de los departamentos ministeriales y organismos públicos, en el Punto de Acceso General (PAG, http://administracion.gob.es) se encuentra un enlace a todos los servicios electrónicos de la AGE. Y a través del enlace:

http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/OficinasAtencion/REC.html

se accede al Registro Electrónico General, que posibilita presentar cualquier solicitud, escrito o comunicación dirigida a cualquier órgano de dicha Administración o de otras administraciones públicas que estén integradas en el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre ellas y que no cuenten con un procedimiento electrónico o formulario normalizado en su sede electrónica. Al registro puede accederse mediante DNI electrónico o certificado digital. Si una Administración pública no está integrada en el SIR, y se trata de un procedimiento electrónico que cuenta con un formulario normalizado en la correspondiente sede, el ciudadano podrá acudir a esta para realizar directamente el trámite.

Por otra parte, en el PAG se puede acceder al directorio de sedes electrónicas de la AGE (departamentos ministeriales y organismos públicos). En el caso de otras administraciones públicas, desde el PAG se puede acceder a sus webs públicas, en concreto a las sedes electrónicas de las comunidades autónomas. Además, también se puede acceder a las webs públicas de las entidades locales, y por tanto a sus sedes electrónicas.

La ciudadanía tiene a su disposición una serie de oficinas donde puede acudir y presentar su escrito en formato papel, que será digitalizado por el personal de la oficina y enviado al órgano de destino. A través de su página web se accede al directorio de oficinas donde cualquier persona puede localizar la más cercana.

Si se trata de un sujeto no obligado a relacionarse por medios electrónicos, puede solicitar asistencia en su uso, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través de registro electrónico general y obtención de copias auténticas (artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de junio del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas) (17005191).

14.2 CORREOS Y TELÉGRAFOS

14.2.1 Prestación del servicio postal

Los postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia. Están sometidos a obligaciones de servicio público los servicios incluidos en el servicio postal universal, encomendado al operador designado, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos. El artículo 21.1 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, incluye en el servicio postal universal la recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de: a) cartas y tarjetas postales, que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte hasta 2 kg; b) paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta 20 kg. El servicio universal incluye también los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos dichos. El apartado 2º indica que los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos, de publicaciones periódicas y restantes cuya circulación no esté prohibida, serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal siempre que este se lleve a cabo con arreglo a alguna de las modalidades previstas en el apartado 1º.

Cuestión distinta es determinar la forma en que se va a prestar el servicio postal. La regla general es que los envíos se entreguen en los domicilios de los destinatarios o a la persona autorizada en el domicilio, en casilleros domiciliarios, en apartados postales,

en oficina o cualquier otro lugar dispuesto en la norma. Sin embargo, si una zona es declarada como «entorno especial» a efectos de reparto postal, la entrega se efectúa a través de buzones individuales no domiciliarios y de casilleros concentrados pluridomiciliarios. En 2017 continuó recibiéndose quejas de personas que residían en entornos especiales y que demandaban que la entrega de la correspondencia se continuara realizando directamente en los domicilios. Son entornos especiales para la entrega de envíos postales los supuestos del artículo 37.4 del Reglamento Postal (Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre). Para que una zona tenga esta consideración debe haber una resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC). Sin embargo, la situación puede variar dado que mediante resolución razonada, el regulador postal (la CNMC) puede declarar que en un determinado entorno han dejado de darse los supuestos que permitían autorizar la excepcionalidad de la entrega. En este caso, en el plazo de seis meses la entrega en esa zona debe hacerse conforme a las condiciones ordinarias (17012613, 17003466, 17004066, 17020176).

Otra cuestión que preocupa a esta institución es la prestación de los servicios públicos en las zonas rurales. Hay quejas por el deficiente servicio postal ordinario prestado por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, consecuencia de los recortes presupuestarios de los últimos años; y porque en ocasiones este servicio se presta con una frecuencia inferior a tres veces por semana, situación agravada por la falta de cobertura de los puestos vacantes durante los períodos de vacaciones y situaciones de permiso o baja de los empleados. Se dio traslado a la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos** a fin de que informara al respecto. A la fecha de elaboración de este informe no se ha recibido respuesta (17024176).

14.2.2 Envíos internacionales

Los envíos que proceden de países no pertenecientes a la Unión Europea, Canarias, Ceuta o Melilla que tengan por destino la península o Baleares, están sujetos a trámites aduaneros. Teniendo en cuenta el valor de la mercancía, se aplicará el procedimiento de bajo valor, ordinario o simplificado. Las incidencias planteadas por los ciudadanos en 2017 se han referido, fundamentalmente, a la demora en la recepción del envío. El retraso en la entrega es consecuencia, en la mayoría de los casos, de la tramitación que han de seguir estos envíos desde que son remitidos en el país de origen hasta su entrega en España (16015291, 16015351, 17000294, entre otras).

En el informe de 2016 se reflejó la necesidad de agilizar la tramitación aduanera a fin de que los envíos internacionales se entreguen con más rapidez. Como se señaló entonces, Correos facilita la gestión de los envíos que requieren trámite aduanero a

través de la actuación del Almacén de Depósito Temporal (ADT Postales). Correos indicó que se había implantado una nueva aplicación informática para unificar en un solo acto varios pasos, que se realizaban tras la entrada del envío en el ADT de Correos en Madrid-Barajas. En particular, se integra la grabación de todos los envíos de paquetería (independientemente del procedimiento aduanero a aplicarse: bajo valor, simplificado u ordinario), la comunicación de información a la Aduana, y la generación de la liquidación del IVA y el importe del Documento Único Administrativo (DUA) a cobrar en el domicilio del destinatario (en caso de los envíos despachados por procedimiento simplificado), o la generación del Aviso de Llegada (en el caso del procedimiento ordinario). La unificación de estas actividades permite acortar el tiempo de entrada de los paquetes, de la gestión del despacho aduanero y de la comunicación con los destinatarios, que se puede cifrar en una media de dos días. Se rediseñó el Aviso de Llegada, e incluso tras su establecimiento se han ido introduciendo mejoras. En el nuevo Aviso de Llegada, que informa a los destinatarios de la recepción de su paquete, se reúne en un único documento toda la información necesaria (Declaración Jurada de Contenido, descripción de la mercancía, uso y destino y autorización de despacho a favor de Correos) para que, una vez cumplimentado por el cliente en un solo paso, pueda procederse a confeccionar el presupuesto, al cobro del importe y al posterior despacho. Esta medida se complementa con la incorporación en la página web de ADT Postales de un «asistente de ayuda a los destinatarios», tanto si son empresas como particulares, que les guía en la aportación de documentación según la importación sea consecuencia de una compra, un regalo o se trate de efectos personales. Con la implantación de estas medidas se ha conseguido que esta primera aportación de documentación por el destinatario permita continuar la tramitación aduanera, sin necesidad de nuevos trámites por el cliente ni de información adicional, en aproximadamente el 75 % de los casos.

En cuanto a las medidas concretas para agilizar el pago por el destinatario de los impuestos y del despacho del envío efectuado por ADT Postales, y a los plazos previstos a tal efecto, como medidas adicionales se encuentran la priorización de los procesos para validar la documentación aportada por el destinatario y para elaborar el presupuesto para el cobro (impuestos y DUA). Los tiempos establecidos para estos dos procedimientos es de un máximo de dos días cada uno. En diciembre de 2016 se puso en funcionamiento una aplicación informática consistente en un «Diccionario Arancelario», donde se explican las principales partidas arancelarias, lo que ayuda a la codificación de las mercancías y a la asociación de los impuestos, y facilita realizar el presupuesto.

En cuanto a las actuaciones para evitar que los envíos sean devueltos a origen como consecuencia de errores en la tramitación atribuibles a ADT Postales, la principal había consistido en monitorizar cada uno de los momentos de interactuación entre ADT Postales y el destinatario en el procedimiento ordinario de despacho aduanero. El

seguimiento consiste en que en cada fase del proceso, si transcurrido un plazo determinado no se ha recibido comunicación por el cliente, se analizan las causas y se verifica si son imputables al cliente o a un posible error o demora en el proceso. Se ha establecido un plazo de seguridad por el que todos los paquetes, tras 40 días de estancia en el almacén de ADT Postales sin concluir su tramitación aduanera, son objeto de verificación y análisis del procedimiento para determinar las causas y actuar en consecuencia.

El cambio normativo introducido por el Código Aduanero de la Unión Europea ha consistido en ampliar el plazo máximo legal para dar un destino aduanero a un paquete, ahora noventa días a contar desde su entrada en el ADT de Correos en Madrid-Barajas, también una medida positiva para minimizar estas incidencias. Como indicador del efecto de las medidas puede referirse, a modo de ejemplo, que fue prácticamente inexistente la devolución de importes «por devolución de envíos por excedido el plazo de permanencia en el ADT» efectuadas en el mes de diciembre de 2016. El motivo principal de restitución de importes fue por causas no imputables a Correos y se correspondía con envíos con trámites para-aduaneros cuya importación no fue permitida por las autoridades sanitarias o de farmacia.

En cuanto a las medidas previstas para que los trámites que coincidan con períodos de mayor trabajo, conocidos con antelación suficiente, no incidan negativamente en los intereses de los ciudadanos, Correos ha manifestado que, para evitar devoluciones producidas por errores en la tramitación, se hace necesario analizar la evolución de las circunstancias y monitorizar las necesidades que se vayan produciendo en cada momento. No han vuelto a repetirse situaciones como las de diciembre de 2015, cuando confluyó la convocatoria a elecciones generales con el período navideño, en el que lamentablemente se acumuló un número de incidencias muy superior al habitual (16002606, 16002930,16005031, entre otras).

14.3 TRANSPORTE

La Administración sigue ostentando decisivas funciones en la prestación de un servicio de transporte que cubra correctamente las necesidades de los ciudadanos. Ha de velar por el cumplimiento de las normas y resolver, sin demora en la medida posible, las incidencias en beneficio del interés general. Tanto en la regulación como en la prestación —directa o indirecta— de servicios y en la responsabilidad sobre las infraestructuras puede detectarse que no solo hay mejoras, sino también serios retrocesos y disfunciones, principalmente debidas a actitudes de virtual abandono: en expropiaciones forzosas, en concesiones, con casos de improvisación e imprevisión. La desatención es más grave cuando las afectadas son personas con discapacidad.

14.3.1 Accesibilidad al transporte de las personas con discapacidad

El colectivo de personas con discapacidad es particularmente vulnerable. A título de ejemplo, se refieren los siguientes casos.

Sobre Metro de Madrid S.A. se han recibido quejas por incidencias de carácter técnico que imposibilitaban el uso de los ascensores. Una avería no es la irregularidad que importa aquí, sino más bien la persistencia de la avería sin reparación, o sin respuesta a la reclamación.

Metro de Madrid señala que, desde el momento en que conoce alguna avería o un funcionamiento incorrecto en cualquier ascensor de la red, se hacen las gestiones para su revisión, sustitución en caso de necesidad de los elementos dañados y las pruebas de control y ajustes para asegurar el correcto funcionamiento de los equipos. Las gestiones para la revisión y puesta en marcha de los ascensores están sometidas a una serie de condicionantes legales que requieren una tramitación exhaustiva y, en ocasiones, se demora. Metro de Madrid pone a disposición de las personas con movilidad reducida el Servicio de atención e información a Personas de Movilidad Reducida, con la finalidad, entre otras, de facilitar información antes del inicio del viaje sobre cualquier incidencia que haya podido presentarse. Puede accederse mediante una llamada al Centro Interactivo de Atención al Cliente (CIAC), o bien dirigiéndose al personal de Metro de Madrid, entre cuyas funciones se encuentra facilitar tal información a los usuarios. El estado de las instalaciones se puede consultar a través de los teléfonos de atención al cliente 9024444031 y 917796399, cuyo horario ha sido ampliado (actualmente de 07:00 a 23:00 horas); así como solicitar información a través de Twitter durante todo el horario de prestación del servicio (de 06:00 a 01:30 horas) (17009460).

Cuestión distinta es la falta de ascensor o de escaleras mecánicas en determinadas estaciones. Esto dificulta e incluso impide hacer uso del servicio de Metro a personas con discapacidad. Metro de Madrid señala el reciente Plan de Accesibilidad e Inclusión 2016-2020, dotado con 145,7 millones de euros y que permitirá hacer el 73 % de la red de Metro totalmente accesible para personas con movilidad reducida. Metro aduce la inevitable prioridad que ha de establecerse: la dotación de ascensores será primero en las estaciones por las que discurre más de una línea (17021549).

El detalle del citado plan puede consultarse en el portal de transparencia de Metro de Madrid, S.A., a través de su página web:

https://www.metromadrid.es/comun/documentos/Accesibilidad/Plandeaccesibilidad2016-2020.pdf

En el transporte de autobús urbano, no todos los nuevos vehículos que la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT) había incorporado a la flota de autobuses urbanos de la capital, disponían de máquina validadora en la plaza de personas con movilidad reducida (PMR) (por ejemplo, 17004653).

La EMT, siguiendo instrucciones del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, exime a los usuarios en silla de ruedas de la obligación de validar su título de transporte. Esta medida, largamente reclamada por asociaciones de personas con discapacidad, entró en vigor el 1 de agosto de 2015. Es válida para los autobuses que no estén equipados con una canceladora o validadora en la zona reservada específicamente a estos viajeros. No obstante, la medida no exime a los usuarios en silla de ruedas de portar un título de transporte válido, que les podrá ser requerido por el personal de la EMT como al resto de los viajeros.

La EMT tiene previsto instalar paulatinamente validadoras en la plataforma central de toda su flota de autobuses. En cuanto a los vehículos nuevos, la intención de EMT es la de instalar en la puerta trasera 122 validadoras antiguas de que dispone; si se cumplen los plazos previstos para la adquisición e instalación de nuevas validadoras, se prevé que a mediados de 2018 cuenten con doble validadora todos los autobuses que componen la flota.

Escasez de plazas H en los trenes para personas que utilizan silla de ruedas

Hay trenes (conjunto de vagones o coches) donde solo existe un habitáculo denominado «plaza H». Esto impide viajar en el mismo tren con acompañante si también padece movilidad reducida. Junto a la plaza H puede haber otro habitáculo adaptado para silla de ruedas, que sin embargo se utiliza para colocar bicicletas, coches de bebés, maletas, cualquier paquete, pero no otra silla de ruedas.

Renfe Operadora ha informado de que el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, que regula las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, establecía que los trenes con una longitud de hasta 110 metros deben disponer de al menos un espacio específico para usuarios de silla de ruedas, plaza H. Estos trenes cumplen la legislación si su longitud es de 99 m, menos de los 110 establecidos en el Real Decreto.

Los trenes de la serie 449 se fabricaron con dos espacios para plaza H. Sin embargo, por necedades comerciales y debido a que en la normativa solo se exige una, se tomó la decisión de utilizar el hueco de una de las plazas H para equipajes voluminosos y bicicletas. Por ello en ese hueco se instalaron rejillas porta equipajes y

enganches para las bicicletas. A juicio del Defensor del Pueblo, esta decisión (tomada por razones comerciales y regulatorias) constituye un retroceso (17004205).

Accesibilidad para viajar en tren con scooter

Se ha trasladado a la Entidad Pública Empresarial Renfe Operadora las dificultades para poder viajar en tren con un *scooter*.

Renfe informó de que el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, establece las especificaciones que debe reunir el espacio específico para usuarios de silla de ruedas que viajan en su propia silla, tanto en dimensiones como en los elementos de que debe disponer, para la comodidad y seguridad de la persona con discapacidad. Estas especificaciones están en el Reglamento (UE) 1300/2014, de la Comisión, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa a la accesibilidad del sistema ferroviario de la Unión Europea para las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida.

Debido a la gran variedad de *scooter* existentes y siendo conocedores del aumento de su uso por las personas con discapacidad, la guía del servicio Atendo indica que ante situaciones especiales (uso de silla de ruedas que no reúnan los requisitos establecidos, *scooter*) el cliente debe ponerse en contacto con la Oficina Central Atendo para que se gestione su solicitud de viaje. Se valora si este es viable según las características del *scooter*. Habitualmente no hay impedimento para acceder al tren con los *scooter* que cumplen las medidas establecidas para las sillas de ruedas. Sin embargo, cuando el usuario de silla de ruedas pasa a una plaza regular entonces la situación se complica, por la dificultad para emplazar el *scooter* sin que interfiera los espacios para la deambulación de los viajeros, ni obstaculice las vías de evacuación en casos de emergencia (17014321).

Accesibilidad en el transporte ferroviario

Una asociación sociocultural de El Ferrol (A Coruña) realizó un análisis de las condiciones básicas de accesibilidad del material rodante que proporciona Renfe, a la luz del Real Decreto 1544/2007. Según este, en 2020 deberían adecuarse a la normativa los trenes según las especificaciones que allí se detallan. A comienzos de 2017, considera que siguen sin cumplirse en su mayoría, al menos según parece deducirse de lo escasamente detallado en la propia página web de Renfe. De esa información difícilmente se pueden deducir las condiciones exactas de cumplimiento y el número de

trenes de cada modelo. Y, en todo caso, según lo que sí se puede leer en ella, no parece que la mayoría de las series y modelos cumplan la norma.

Quedan tres años para que Renfe cumpla lo dispuesto en el Real Decreto 1544/2007, pero el número de trenes que aún no están adaptados es muy alto. Renfe informó que las condiciones básicas de accesibilidad del material rodante, establecidas en el anexo I del Real Decreto 1544/2007, son de obligada aplicación a todo el material nuevo cuya compra se formalice doce meses después del 5 de diciembre de 2007, fecha de entrada en vigor.

En lo que respecta al material rodante ya en servicio, o cuya compra se haya formalizado antes, el real decreto contempla su adaptación a lo establecido en el anexo I en un plazo no superior a trece años (es decir, antes del 5 de diciembre de 2020), contados desde la misma fecha, siempre que las actuaciones para la adaptación resulten proporcionadas.

Desde hace más de una década, Renfe viene trabajando para lograr la accesibilidad universal, tanto en las instalaciones como en el material rodante. A tal fin ha diseñado un Plan de Accesibilidad Universal que contempla la adaptación del 80 % del material. El 20 % restante corresponde a trenes existentes en la actualidad, que en este período de tiempo llegarán a la finalización de su vida útil y no está previsto que continúen prestando servicio (al entender del Defensor del Pueblo, por tanto tampoco está prevista su adaptación, es decir que estamos ante una «vida útil a medias»).

Renfe está llevando a cabo actuaciones de accesibilidad (adaptación de vehículos, en media y larga distancia). A los trenes que disponen de espacio para silla de ruedas se les va a dotar de una rampa de acceso automática. Actualmente está redactando el nuevo Plan de Accesibilidad Universal para los años 2017/2026 (17001734).

El Defensor del Pueblo persiste en propugnar que el transporte público accesible es fundamental para la inclusión social, según el mandato de la Constitución a todos los poderes públicos (artículo 9.2) de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Con este planteamiento, el Defensor del Pueblo promueve la implantación de todas aquellas medidas que favorezcan la accesibilidad. Un ejemplo es la **Recomendación** formulada al **Ayuntamiento de Murcia** de permitir el acceso de los carritos gemelares a los autobuses urbanos, recomendación que ha sido aceptada (16012955).

Se ha recomendado a **Metro de Madrid** ampliar su horario telefónico de atención al cliente para hacerlo coincidir con el horario de prestación del servicio. La

recomendación se formuló tras la queja de una persona que se desplaza en silla de ruedas y, debido a una avería en el ascensor, no pudo utilizarlo ni tampoco contactar telefónicamente con Metro de Madrid al no estar operativo el teléfono. La recomendación ha sido rechazada (16013941-01).

También debe mencionarse una actuación ante la **Autoritat del Transport Metropolità (ATM)** de Barcelona, en relación con los derechos lingüísticos de los viajeros. El documento que informa a las personas que viajan sin el debido título de transporte válido de la posibilidad de obtener una bonificación si abonan la denominada «percepción mínima» está redactado únicamente en catalán, lo que supone riesgo de que haya personas que no sean adecuadamente informadas de esta posibilidad. Este déficit de información se agrava cuando el agente interventor no comunica al ciudadano verbalmente la posibilidad de pagar en los dos días siguientes, como ocurrió en el caso de la queja. La ATM aduce la reducida dimensión del espacio disponible y el hecho de que esta información ya está presente en otras fuentes, como los vehículos y la página web. Pero para el Defensor del Pueblo prevalece el derecho a una información adecuada, por lo que recomendó a la entidad entregar siempre el documento informativo de la percepción mínima en castellano. La recomendación no ha sido aceptada (16009584).

También en el ámbito de la accesibilidad, es de mencionar la actuación ante Metro de Madrid orientada a la reparación de las puertas de apertura fácil del intercambiador de Plaza de Castilla. Metro de Madrid no reparó las puertas tan pronto tuvo conocimiento de la avería, sino que anunció su reparación en el marco de un contrato global de mantenimiento (16014367).

Ya con un carácter más general, la institución inició en 2017 a instancias del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), 42 actuaciones basadas en el informe del Comité «Horizonte Accesibilidad», sobre otras tantas barreras en el ámbito del transporte ferroviario y metropolitano, en realidad solo una muestra de las muchas más aún presentes. Ello ha supuesto la apertura de sendos procesos de investigación ante cada una de las administraciones responsables del servicio de que se trate, aunque con un seguimiento unificado del conjunto, que todavía no ha terminado. Las actuaciones se siguen con el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y Metro de Madrid, RENFE (incluido Feve en Cantabria, Cercanías de Valencia y Madrid, servicio Atendo), EMT de Valencia, Rodalies de Catalunya, Transportes Metropolitanos de Barcelona y Generalitat de Cataluña) (17024178 y cuarenta y dos actuaciones más).

14.3.2 Transporte urbano

Este ámbito es tratado también, en otras facetas, en varios apartados del presente informe además de aquí, donde se reflejan algunas mejoras en el acceso a los títulos de transporte y se dedica un apartado especial al sector del taxi.

1. En 2017 ha entrado en funcionamiento en la Comunidad de Madrid la tarjeta multitransporte. Se trata de una tarjeta de transporte público, no personal, sin contacto, recargable, con una duración de diez años, que sirve para contener los títulos no personales del sistema tarifario del servicio de transporte público de la Comunidad de Madrid.

Las cuestiones planteadas por los ciudadanos desde que la tarjeta multitransporte está vigente son de distinta índole. En una queja se expuso que para obtener la nueva tarjeta de manera gratuita se tenía que solicitar a través de la página web (http://www.crtm.es/solicitudtarjetamulti) y que únicamente se admitían dos peticiones por domicilio, con independencia del número de personas que residan en él. El Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid señaló que la Tarjeta Multi es no personal, es decir que puede utilizarse por diferentes personas, incluso simultáneamente. Más de la mitad de la población de la Comunidad de Madrid, mayor de 4 años, dispone en la actualidad de Tarjeta de Transporte Público personal. Esta nueva Tarjeta Multi no sustituye a la Tarjeta Personal, que poseen en Madrid casi 3,4 millones de personas, y cuya capacidad para albergar títulos de transporte distintos de los abonos está siendo ampliada por el consorcio. Por ello se entendió razonable limitar a dos tarjetas por domicilio las que pueden solicitarse gratis durante la operación promocional, pues en la inmensa mayoría de los casos este número es suficiente para resolver —junto al resto de tarjetas personales que se ha dicho— las necesidades de los ciudadanos, teniendo en cuenta que el tamaño medio del hogar de la Comunidad de Madrid es de 2,6 personas. La Tarjeta Multi, por otra parte, tiene una duración de 10 años, por lo que todos los usuarios no residentes en la comunidad podrán adquirirla al precio de 2,50 € y hacer uso de ella en toda su vida útil. En cuanto al canal de solicitud para la operación promocional, el consorcio consideró en todo momento el equilibrio entre la difusión generalizada de la tarjeta y la garantía de accesibilidad a ella por la mayoría de la población; y la contención de los gastos que la operación promocional implica (17012951).

2. Otra queja, de persona con una discapacidad del 56 %, expuso que se desconocía si había algún tipo de bonificación sobre la Tarjeta Multi, teniendo en cuenta su situación particular. El consorcio indicó que las tarifas aprobadas contemplan dos tipos de

bonificaciones para las personas con discapacidad: de un lado, un 20 % de descuento en todos los títulos de transporte para las personas con grado igual o superior al 65 %; de otro, la Tarjeta Azul para las personas con un grado del 33 % empadronadas en el municipio de Madrid y que reúnan ciertos requisitos de ingresos personales (www.crtm.es), tarjeta que permite utilizar libremente los servicios de Metro de Madrid (zona A) y EMT de Madrid por 6,20 € para 30 días. En los casos contemplados antes las tarjetas son de carácter personal. Por ello, no existe la posibilidad de aplicar bonificación sobre la Tarjeta Multi, que es un soporte para contener títulos «no personales», que puede ser utilizada indistintamente por varios usuarios (17012751).

3. Al hilo de la aplicación de bonificaciones sobre esta tarjeta, en otra queja recibida se indicó que, tras la instauración de la Tarjeta Multi, las familias numerosas no podían beneficiarse de la totalidad de los descuentos que hasta la fecha disfrutaban. Esta institución requirió información al **Consorcio de Transportes,** sin respuesta hasta el momento (17022796).

Taxi

El sector del taxi sigue suscitando el interés del Defensor del Pueblo y generando quejas de diferente índole. Se trata de un sector muy vulnerable a cualquier cambio normativo. En él la regulación es determinante para el ejercicio de la actividad, pues fija no solo el acceso, sino también de manera exhaustiva las condiciones de ejercicio, tradicionalmente muy intervenida.

A este difícil equilibro se suma la multitud de actores con competencia regulatoria, lo que genera una profusión de normas no siempre coherentes. El regulador (estatal, autonómico o local) se mueve entre dos fronteras: las necesidades del servicio público y la libertad de empresa, principio rector del orden económico.

1. La irrupción de nuevos actores en el transporte de personas por carretera (fenómeno creciente debido a los avances en la sociedad de la información) y la judicialización de algunos de los conflictos, están desestabilizando un sector que ya de por sí resulta muy sensible a la regulación y sus cambios. Esta cuestión no solo afecta a España, sino también a la creación del mercado único europeo. Como muestra baste mencionar la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017, en el asunto C-434/15, que resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona. El tribunal resolvió que han de calificarse de «servicio en el ámbito de los transportes» los servicios de

intermediación cuyo objeto es conectar, a través de una aplicación para teléfonos inteligentes, a conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean efectuar un desplazamiento urbano.

2. El Defensor del Pueblo se ocupó en 2017 del impacto de las sentencias de 13 de noviembre de 2017 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, relacionadas con las quejas por que el otorgamiento en vía judicial de miles de licencias de arrendamiento de vehículos con conductor («licencias VTC») puede desestabilizar el sector del taxi, en el caso de que se produzca una desproporción notable entre el número de licencias concedidas por esta vía y las licencias de taxi actualmente en vigor. Esta institución ha iniciado actuaciones ante el Ministerio de Fomento para conocer el impacto de los pronunciamientos judiciales sobre el número de licencias VTC y su proporción sobre el total de las licencias de taxi en cada comunidad autónoma. Las actuaciones siguen en trámite (17024663, 17024689, 17024881, 17024651).

3. Otra de las cuestiones que ha merecido la atención del Defensor del Pueblo es el requisito, fijado en la normativa aplicable al sector del taxi en la Comunidad de Madrid, consistente en «carecer de antecedentes penales». Ya en 2013, comenzaron a recibirse las primeras quejas de conductores que no pudieron renovar su permiso de conducción de taxi al no estar cancelados sus antecedentes penales en el momento de la renovación, y por tanto se vieron obligados a obtener un nuevo permiso. Como ya se informó en años anteriores, el Defensor del Pueblo consideró que este requisito no se ajustaba al principio de proporcionalidad y recomendó su supresión y adoptar, en su caso, otras medidas menos restrictivas para garantizar la seguridad de las personas, como por ejemplo un examen psicotécnico.

Las dos administraciones destinatarias de la **Recomendación (Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid)** comunicaron al Defensor del Pueblo su voluntad de aceptarla, pero no lo hicieron inmediatamente, lo que motivó el seguimiento y la insistencia de esta institución. Antes de que se hubiera llegado a hacer efectiva la anunciada supresión del requisito, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 17 de julio de 2017, lo anuló, por considerar que el acceso a tales datos vulnera el derecho a la intimidad (artículo 18 CE) y que, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional (STC 144/1999), lleva aparejada la garantía de que el acceso a esta información venga amparado por una norma con rango de ley, a efectos de garantizar que esta información esté sometida «al estricto escrutinio del fin que lo justifique».

A fin de lograr que este pronunciamiento anulatorio tuviera la mayor eficacia posible, el Defensor del Pueblo dio dos pasos más y recomendó al Ayuntamiento de

Madrid: (i) ejecutar el fallo de la sentencia cuanto antes a fin de que la anulación fuera efectiva enseguida; esta recomendación ha sido aceptada y las administraciones no interponen recurso contra la sentencia (13030606, 13031010, 13033097, 15011969, 17001561, 17008498); (ii) revocar las denegaciones de renovación del permiso de conductor de taxi fundadas en la falta del certificado de carecer de antecedentes penales. Esta recomendación se formuló para ampliar el alcance temporal de la sentencia anulatoria que, en principio, solo tendría efectos futuros y no afectaría a las resoluciones firmes. Sin embargo, el Defensor del Pueblo sostiene que el Ayuntamiento de Madrid puede hacer uso de la potestad de revocación y otorgar al pronunciamiento judicial un efecto retroactivo favorable. La respuesta recibida del ayuntamiento a ambas recomendaciones está siendo estudiada cuando se elabora el presente informe (17001561).

También en el ámbito de los antecedentes penales podrían mencionarse otras actuaciones significativas (16006268, 16010114).

4. En el momento de redactarse el presente informe no han sido aún resueltas varias solicitudes, algunas promovidas por asociaciones profesionales de taxistas, de formulación de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 13/2017 de la Generalitat, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana, a la que los solicitantes achacan infringir la Constitución (igualdad, derecho de propiedad, libertad de empresa), respecto de las reglas sobre transmisibilidad de las licencias (venta forzosa), desempeño personal de la actividad y prohibición de acumulación de licencias, principalmente. La resolución a que llegue el Defensor del Pueblo será plasmada en el informe anual a las Cortes Generales correspondiente a 2018.

14.3.3 Infraestructuras

Aeropuertos

La privatización de AENA ha traído como consecuencia ciertos cambios en la gestión de los aeropuertos españoles, pues la empresa pública ha adoptado decisiones orientadas a aumentar sus ingresos en la gestión del espacio aeroportuario; algunas de esas decisiones han provocado el malestar de los ciudadanos, que se han quejado al Defensor del Pueblo.

Inicialmente, AENA negó la legitimación del Defensor del Pueblo para investigar las quejas de los ciudadanos que suscite su actuación, lo que ha sido contestado por esta institución para recordar a la entidad pública que, al tener capital mayoritariamente público, está sujeta a su supervisión. Se trata de una sociedad mercantil estatal y, por

tanto, forma parte del sector público institucional (artículo 2º, Ley 40/2015). AENA debe entonces ser considerada, por lo menos, agente de la Administración pública y, en consecuencia, queda sujeta a la supervisión por esta institución (artículo 9º, Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril). A juicio del Defensor del Pueblo se detecta aquí no solo un error funcional o sobre jurisdicción, sino también una concepción confusa de la función y de la naturaleza jurídica de la sociedad mercantil pública, que siendo mercantil es también pública, incluso puede decirse que es primordialmente pública, aunque por su forma de personificación se rija esencialmente por el derecho privado. Se considera conveniente tener siempre muy presentes las implicaciones de formar parte del sector público.

Otro ejemplo de estas dificultades se encuentra en la huelga del verano de 2017 en el aeropuerto de El Prat-Barcelona, asunto mencionado en el apartado sobre contratación administrativa.

Se han recibido quejas que han tenido por objeto la pérdida de espacio público en los aeropuertos, debido a la tendencia a transformarlos en áreas comerciales, con una nueva organización orientada a la rentabilidad, que llega al extremo de obligar a los pasajeros a transitar los aeropuertos por el interior de los establecimientos comerciales. Las actuaciones continúan en curso (17010194 y 17024969).

Algunas quejas han tenido por objeto el precio excesivo de los productos básicos, sobre todo el agua. Tras la apertura de una investigación, las actuaciones se dieron por concluidas ante el compromiso de AENA de poner a disposición de los ciudadanos fuentes de agua potable, así como de limitar los precios de venta máximos de las botellas de agua a los operadores de restauración en el aeropuerto, a un precio 1,60 € para las máquinas *vending* (16010195, 17001060, 17011381).

También se han recibido quejas contra el establecimiento de una tarifa por el uso del aparcamiento de Málaga, donde AENA ha establecido un nuevo servicio denominado «parking express» donde solo los 15 primeros minutos son gratuitos (17013959, 17024464).

Carreteras

El Reglamento de Carreteras (Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre) establece en su artículo 48 que la explotación de la carretera comprende la conservación y el mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluidas la señalización y ordenación de accesos. La conservación y mantenimiento incluyen lo necesario para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario. Las actuaciones de defensa de la carretera incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a la de sus zonas de influencia. Estas

prescripciones son de toda lógica, pues la seguridad vial requiere carreteras en óptimo estado de conservación, y es la Administración, titular de la vía, la responsable —podría decirse primera y última— de la conservación y mantenimiento.

En 2017 han continuado llegando quejas sobre el mal estado de conservación en que se encuentran la red de carreteras (16008046, 17008839, 17012878, 17018961, 17024711-01). A continuación se citan algunos casos notables.

El Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Xunta de Galia** por el mal estado en que se encontraban los viales llenos de baches en Lugo. Parece que fue la intervención de esta institución la que condujo a que la Administración reforzara el firme, con una mejora inmediata del tránsito (16007370).

Otra actuación se inició con el **Ayuntamiento de Cangas del Narcea (Asturias)** por las deficientes condiciones de la carretera de acceso a Villar de Bergame. Los vecinos de Bergame reclamaban el arreglo al encontrarse con grandes baches y sin cunetas, lo que hacía insegura la circulación. La vía estaba recogida en el inventario del consistorio como una de las prioritarias para su arreglo y su estado estaba catalogado como malo. Veintidós años antes cada vecino abonó una cantidad para que se redactara un proyecto de reparaciones. Iniciada la investigación por esta institución, la Administración realizó obras de pavimentación y bacheo (16012145).

Otros casos son los de las quejas contra la **Diputación Provincial de Guadalajara** por la carretera GU-958 (16012839); y contra el **Ministerio de Fomento** por la autovía A-62 (17004975); y por la conversión de la N-432, que une Alcalá la Real (Jaén) y Granada a la autovía A-81, según la queja uno de los puntos negros más peligrosos de Europa, especialmente en el término municipal de Alcaudete (Jaén), en una actuación que sigue en curso (16000300).

Se han encontrado casos de contradicción entre las necesidades de iluminación de carreteras interurbanas y las directrices sobre fomento del ahorro energético que emanan de la Unión Europea, entre otras dificultades como el robo de materiales; o problemas sobre responsabilidad entre administraciones e incluso con entidades urbanísticas (1601476 y 17013101, ambas continúan en tramitación).

Además se encuentran casos donde los problemas de alumbrado escaso son directamente la causa de riesgo, incluso para los animales, domésticos y salvajes (17004741).

Esta institución también ha actuado ante problemas de señalización. En el informe del año anterior se hizo referencia a algunos casos (16007804). El año 2017 también ha visto otros (17000337).

14.3.4 Transporte por ferrocarril

A lo ya dicho sobre accesibilidad de personas con discapacidad en apartados anteriores, se añade aquí el resultado de gestiones sobre específicos problemas de este sector.

Un problema general es el de las quejas de personas que han reclamado ante Renfe por hacer frente a las elevadas tarifas de llamada a un número con prefijo 902, de tarificación adicional, cuyo coste no está cubierto por los contratos habituales disponibles en el mercado. Se recomendó a **Renfe** que habilitara un número de teléfono que no suponga tarificación adicional, recomendación que fue aceptada (16010339, 16007941 y 16010333).

Menores y adultos en plazas separadas

A las personas que viajan con menores y desean adquirir los billetes con la tarifa «Billete Promo», que es más económica, les genera incertidumbre e inseguridad el hecho de no poder elegir los asientos.

Renfe informa de que si el cliente no está de acuerdo con las plazas asignadas, dispone de dos horas de cortesía para anularlas, sin gastos, por el mismo canal de venta.

Esta institución constató que en la página web de Renfe (www.renfe.com/viajeros/tarifas/billete_promo.html), en la tarifa «Billete Promo» lo que se indica es que no se admiten cambios ni anulaciones. Pero las familias o personas que viajan con menores han de poder conocer desde el primer momento si pueden viajar juntos en el mismo vagón y de ese modo continuar con la compra, o desistir. Por ese motivo se ha recomendado a la Entidad Pública Empresarial Renfe que posibilite la elección de asientos antes de finalizar la compra de los billetes con dicha tarifa.

En su respuesta, Renfe ha comunicado estar en proceso de estudio la funcionalidad para que el sistema de venta, antes de realizar el abono de los billetes, informe de las plazas asignadas, tanto en el caso de la tarifa promo como en otras tarifas que no permiten elección de plaza, a fin de que el cliente pueda decidir si cierra o renuncia a la compra (17012612, 17012053).

Retrasos en la apertura de una estación de Cercanías en Madrid

La estación de Cercanías Paco de Lucía, incluida en el Plan de Cercanías 2009-2015 de la Comunidad de Madrid, no ha entrado en funcionamiento. Con ello los vecinos tendrían

acceso a la Línea C-3, que une El Escorial/Cercedilla; a la C-7, que conecta Fuente de la Mora con Alcalá de Henares; y a la C-8, que enlaza Atocha y El Escorial/Cercedilla. Además, habría conexión directa con la estación de Metro de Paco de Lucía, por donde pasa la Línea 9 de Metro, inaugurada el 25 de marzo de 2015.

Diversas asociaciones de vecinos han contactado con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), con el Ministerio de Fomento y con el Consorcio de Transportes, que les han indicado que la apertura era inminente pero sin establecer una fecha concreta.

En consecuencia, se inició una actuación de oficio ante **la Entidad Pública Empresarial ADIF,** que ha informado que actualmente se encuentra en tramitación la autorización de la Consejería de Industria (Comunidad de Madrid) para la instalación de una línea eléctrica de media tensión que dé servicio a la estación. Tan pronto disponga de la autorización, podrá concluir el resto de actuaciones técnicas, en un plazo estimado de 20 días. Únicamente restaría la autorización por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) para la puesta en servicio de la estación. No le era posible concretar una fecha exacta de puesta en servicio.

Se ha solicitado al organismo que continúe informando a esta institución del curso que sigan esas gestiones (17012968, 17021129).

14.3.5 Transporte por carretera: regulación

1. Se ha detectado falta de regulación de las condiciones para que los menores no acompañados puedan viajar. Son las empresas de transporte titulares de concesiones administrativas quienes unilateralmente determinan las condiciones, en sus respectivos contratos. La protección del interés superior del menor hizo necesario recomendar al **Ministerio de Fomento** regular el transporte por carretera de los menores no acompañados. Esta **Recomendación** no ha sido aceptada y la Dirección General de Transporte Terrestre ha informado de que se introducirá como criterio de valoración en los pliegos para las ofertas que se presenten para la licitación de las concesiones administrativas (16003379).

2. En 2015 el Defensor del Pueblo recomendó suprimir la exigencia de contar con cinco autobuses como requisito para el ejercicio de la actividad de transporte discrecional en autocar, por considerarla innecesaria y vulneradora de la libertad de empresa. La recomendación se rechazó, el nuevo Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre mantendrá esta restricción de acceso al mercado en función del número mínimo de vehículos. Ante lo cual, el Defensor del Pueblo ha recomendado a la

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ejercer las potestades que le corresponden para promover la libertad de empresa y tomar las medidas necesarias para suprimir la exigencia de contar con cinco autobuses como requisito para el ejercicio de la actividad de transporte discrecional en autocar; si ello fuera preciso, ejerciendo la legitimación activa que ese organismo tiene atribuida (artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) (14023776).

Inspección Técnica de Vehículos: supresión de una nueva inspección para obtener un duplicado de la tarjeta ITV

Algunos ciudadanos pusieron de manifiesto su disconformidad con la exigencia de pasar de nuevo la inspección técnica de su vehículo y el abono de la tasa para que se les expida un duplicado de la tarjeta de la ITV, por extravío de la original. En 2006 se inició una actuación sobre el problema, y se finalizó dada la buena disposición de varios departamentos ministeriales para reformar la normativa, pero en 2011 la reforma no se había efectuado.

En consecuencia, se inició de nuevo una actuación con el **Ministerio del Interior** y con la entonces **Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.** Recientemente, el Consejo de Ministros ha aprobado el Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, que regula la ITV y suprime el requisito de la inspección previa para obtener el duplicado, si la tarjeta original está dentro del período de validez. El Real Decreto entrará en vigor el 20 de mayo de 2018 (06015035, 11019810, 14003345, 14007953).

15 MEDIO AMBIENTE

Consideraciones generales

Las quejas de esta materia, recibidas en 2017, son más de 700 y ponen de manifiesto dos fenómenos. Por un lado, la existencia de una mayor preocupación ciudadana por la protección y defensa del medio ambiente. Y ello tanto a nivel individual como colectivo, pues no son pocas las quejas planteadas por organizaciones ecologistas, o por ciudadanos agrupados en algún tipo de organización colectiva, ya sean asociaciones o simplemente plataformas.

Por otro lado, se observa, y ello tampoco es un fenómeno nuevo, que en muchas ocasiones las actividades más contaminantes son promovidas por las administraciones públicas, o estas amparan actividades privadas aplicando la legislación ambiental de manera formal, limitándose a tramitar los procedimientos, pero sin hacer un verdadero análisis de las repercusiones reales de proyectos, cuya afección al medio ambiente puede ser muy significativa.

Un caso paradigmático es el de los proyectos de explotación y almacenamiento de gas subterráneo en el entorno de Doñana, que se describe con cierta exhaustividad más adelante, y en el cual este comisionado parlamentario considera que la evaluación efectuada no es concluyente, por lo que se ha sugerido al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente que revise las declaraciones de impacto ambiental (DIA) de los cuatro proyectos de explotación y almacenamiento de gas en el entorno de Doñana, incluida la valoración de las distintas alternativas al almacenamiento de gas, del riesgo sísmico y los impactos de la inyección y del almacenamiento subterráneo sobre el acuífero; y al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital que suspenda los trabajos del proyecto Marismas Occidental, en tanto se realiza la evaluación.

Otro tipo de problemas son los provocados por cierta ambigüedad en la atribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, que, unido al carácter marcadamente técnico de ciertas materias, conlleva una ineficacia a la hora de proteger el medio ambiente y la salud de los ciudadanos.

En este punto es reseñable la investigación de oficio sobre contaminación atmosférica con diez ayuntamientos iniciada en 2016, pero que se ha desarrollado fundamentalmente en 2017. También de esta investigación se da cuenta con cierta prolijidad en este informe.

Finalmente, sigue siendo abundante el número de quejas por molestias generadas por actividades clasificadas, que reflejan que las administraciones no resuelven con efectividad los problemas cotidianos que les plantean los ciudadanos y que afectan decisivamente a su vida, incluso a su salud. En este punto es necesario señalar que son ya muy numerosos los pronunciamientos judiciales sobre esta cuestión, incluso en el orden penal, lo que demuestra una mayor sensibilidad sobre el tema, a la par que una mayor conflictividad. Hay que resaltar la reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de 16 de enero de 2018 (asunto 23383/12), sobre el ruido en el caso Cuenca Zarzoso contra España, donde se da la razón a los ciudadanos que denuncian la pasividad de la Administración en estas situaciones, como lleva años exponiendo en sus informes esta institución. En este caso, el tribunal ha entendido que el ayuntamiento no tomó las medidas necesarias para frenar el ruido soportado en la vivienda y procedente de los locales de ocio, por lo que el vecino debe ser indemnizado con 13.000 euros, porque las autoridades locales no actuaron frente el excesivo nivel de contaminación acústica soportado en una zona residencial por la aglomeración de bares y clubes nocturnos.

15.1 DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA

El derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental incluye el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, quienes deben recogerla y hacerla pública, sin necesidad de que medie una petición previa. No obstante, si un ciudadano presenta una solicitud de información, el hecho de que la información esté a disposición del público no exime a la Administración de contestar expresamente, pues es en la resolución donde debe indicar el lugar en el que se puede consultar la información. Así se ha manifestado a la **Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de Murcia,** en un caso en el que inicialmente no atendió la solicitud de información sobre calidad del aire y contaminación atmosférica procedente de un complejo químico en La Aljorra (16017365).

La falta de ejecución de un determinado proyecto tampoco es una causa que permita a la Administración denegar el suministro de información ambiental, si esta obra en su poder y no existe una causa legal que justifique su desestimación. Por este motivo, se ha sugerido a la **Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** que revocara la resolución por la que se desestimaba la solicitud de información ambiental presentada por una asociación, relativa a la realización de una campaña de investigación oceanográfica que finalmente no se llevó a cabo, y que suministrara dicha información, la **Sugerencia** ha sido aceptada (17003802).

Un caso relevante se ha planteado por una sociedad local de cazadores que pidió a la Administración el acceso al expediente tramitado para la modificación de un coto de caza, titularidad de dicha sociedad, para la constitución de uno nuevo a favor de un tercero que lo solicitó, con terrenos segregados del primero. La Administración permitió el acceso parcial al expediente, pero eliminó los datos identificativos del solicitante con fundamento en la Ley Orgánica 15/199, de protección de datos de carácter personal, a pesar de que la sociedad de cazadores los pidió expresamente. La solución dada por la Administración es incorrecta a juicio de esta institución. Si bien el nombre de un solicitante de constitución de un coto de caza y de los intervinientes en la compraventa de las parcelas son datos de carácter personal, no puede considerarse que la mencionada ley orgánica ampare la no revelación de dichos datos a otro interesado en el procedimiento administrativo. En este caso, la revelación del nombre del solicitante no va ligada a la revelación de otros datos especialmente protegidos por la ley (ideología, afiliación sindical, religión, creencias, salud, etc.), sino que se vincula al cumplimiento de las garantías previstas en las normas de procedimiento común a favor de todos los interesados en el procedimiento. Los derechos y libertades del solicitante no se ven menoscabados por que se den los datos a otro interesado en un procedimiento administrativo; al contrario, de no facilitarse se verían menoscabados los intereses legítimos que asisten a las partes interesadas en el procedimiento.

Además, no es preciso el consentimiento del afectado cuando los datos se recogen para el ejercicio de las funciones propias de las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias, ni cuando se refieren a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial o administrativa y son necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; ni cuando los datos figuran en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para satisfacer un interés legítimo perseguido por el tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado; vulneración que no se ve cómo podría acaecer en un procedimiento administrativo de esta índole.

Por otra parte, la sociedad reclamante, como titular del coto del que se van a segregar las parcelas para crear uno nuevo, tiene interés en conocer la identidad del solicitante en el procedimiento de constitución y su correspondiente reflejo en las escrituras y en los contratos de compraventa suscritos. Dicho interés se manifiesta en la posibilidad de comprobar que el solicitante está legitimado para pedir la constitución de un nuevo coto y que cumple los requisitos exigibles. Y si existiera falta de legitimación o no se cumplieran los requisitos, tampoco habría razón para tramitar el de segregación.

Puesto que los contratos de compraventa son determinantes para acreditar el cumplimiento de los requisitos por parte del solicitante, también resulta procedente que la sociedad reclamante conozca la identidad de los vendedores de las parcelas, con el fin

de que pueda comprobar si dispone de otros contratos suscritos con ellos que pudieran prevalecer o hacer inválida la transmisión.

Lo anterior ha fundamentado una **Sugerencia** a la **Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de Extremadura,** para que se ponga de manifiesto a la sociedad de cazadores el expediente completo de segregación del coto, incluido el nombre del solicitante de constitución del nuevo coto y de los intervinientes en la compraventa de las parcelas (17003365).

También en materia de caza, la **Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de Madrid** ha aceptado la **Sugerencia** formulada para que suministre a una asociación los datos sobre capturas anuales de los cotos de caza ubicados en el parque regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, eliminando los datos referidos al titular y al número de matrícula del coto (16000143). Asimismo, se ha sugerido a la **Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital** que reconozca la condición de interesado a una asociación ambiental en la tramitación de los permisos de investigación de hidrocarburos de conformidad con la legislación de acceso a la información ambiental, y no exclusivamente con respecto a lo establecido en la legislación sobre hidrocarburos, que interpretaba de forma restrictiva (16013632).

En dos casos analizados en procedimientos de deslinde del dominio público marítimo-terrestre y de otorgamiento de concesiones de dominio público hidráulico, ni la **Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar** ni la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** han facilitado el acceso electrónico a los documentos que deben ponerse a disposición del público en el trámite de información pública. Se han dirigido sendas recomendaciones para que garanticen el ejercicio efectivo de este derecho (16017211 y 17007433).

También se han presentado quejas por asociaciones ambientalistas por falta de información sobre la autorización de un proyecto minero de uranio en Salamanca (17013339). El Defensor del Pueblo ha sugerido a la **Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de Extremadura** que resuelva la solicitud de información presentada por una asociación sobre los efectos de un incendio forestal y las medidas de prevención y correctoras adoptadas (17011456-01 y 17007078).

Con respecto a la participación social en materia de medio ambiente, esta institución ha sugerido al **Ayuntamiento de Murcia** que inicie el procedimiento para la designación de miembros en representación de las asociaciones ecologistas y medioambientales de ámbito local, en el Consejo Social de Murcia, conforme a su reglamento orgánico. La alcaldía no ha procedido a la designación de los representantes

pese a que el reglamento establece la participación de dichas asociaciones en el consejo con carácter preceptivo y a que la participación pública en materia de medio ambiente tiene una protección específica y reforzada (17003308).

15.2 EVALUACIÓN DE IMPACTOS. LICENCIAS MUNICIPALES

15.2.1 Evaluación ambiental de proyectos

Entorno de Doñana

Un caso trascendental este año lo ha constituido el estudio de los cuatro proyectos de explotación y almacenamiento de gas subterráneo en el entorno de Doñana, tras la presentación de una queja por una asociación ecologista y a raíz del informe del delegado institucional del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en Andalucía, remitido por el Defensor del Pueblo Andaluz, acerca de que las declaraciones de impacto ambiental formuladas no evalúan en profundidad los riesgos sísmicos de la inyección y almacenamiento de gas y su impacto sobre el acuífero. Tras el análisis de la información solicitada por el Defensor del Pueblo al **Instituto Geográfico y Minero de España (IGME)** se reflejan, de forma muy resumida, las conclusiones alcanzadas.

La información remitida a esta institución por el IGME sugiere que el emplazamiento de los proyectos podría no ser el idóneo, y no permite despejar adecuadamente las dudas existentes sobre la viabilidad de los proyectos de explotación y almacenamiento de gas en Doñana, por los motivos siguientes:

- Destaca reiteradamente la complejidad del modelo geodinámico de la zona donde se van a desarrollar los proyectos.
- Afirma que el modelo geodinámico está sujeto a parámetros no siempre bien conocidos y es susceptible de ser estudiado aplicando distintas metodologías, que son aún debatidas por la comunidad científica.
- Señala que el riesgo sísmico es un fenómeno altamente complejo, donde influyen variables difícilmente controlables. Con estas características, no parece que la inyección de gas sea una actividad apropiada en este entorno; y, en todo caso, su viabilidad debería estar acreditada tras una correcta evaluación ambiental que ofreciera resultados concluyentes sobre la seguridad de los proyectos, lo que no es el caso.
- No se pronuncia de forma concluyente sobre los últimos estudios aportados por el promotor y resulta imprecisa su valoración de estos al indicar que la información aportada completa «en gran medida» la requerida para el estudio de impacto ambiental; o se considera que «en términos generales» resulta suficiente y

adecuada y que subsana «en la mayor parte» los defectos advertidos. Prueba de la insuficiencia de estos estudios es que se requieren otros nuevos, incluso en la fase constructiva de los proyectos.

- Carece de información resumida de aspectos sustanciales de la evaluación, las características de los emplazamientos, los riesgos existentes y los posibles efectos sobre el medio ambiente, en particular sobre el riesgo sísmico y su afección al acuífero derivados de la inyección y almacenamiento de gas, individual y conjunta de los proyectos.

La evaluación ambiental de los cuatro proyectos tampoco puede considerarse adecuada por los siguientes motivos:

- No se ha realizado una evaluación ambiental completa de los impactos de cada proyecto, pues las declaraciones de impacto ambiental (DIA) no contienen constataciones y conclusiones precisas y definitivas que disipen cualquier duda científica razonable de sus efectos y en particular el riesgo sísmico derivado de la inyección y almacenamiento subterráneo de gas sobre el acuífero. Es más, las DIA exigen la realización de nuevos estudios. Estos estudios que se requieren al promotor no son meros actos de seguimiento del proyecto sino de una auténtica valoración del impacto, que se difiere, indebidamente, a la fase de construcción, pues, como se ha indicado, la evaluación de todos los impactos debe ser previa a la formulación de la DIA.

- Las DIA no contienen un análisis sobre los impactos conjuntos de los cuatro proyectos derivados de la inyección de gas, cuando los proyectos se desarrollan precisamente sobre el mismo sistema de placas y fallas, en una zona que las propias DIA califican de riesgo sísmico moderado y de la que el IGME destaca la gran complejidad del modelo geodinámico y de las variables que sobre él inciden.

- No se examinan alternativas al almacenamiento subterráneo de gas.

- No pueden identificarse todas las medidas preventivas y correctoras impuestas al promotor del proyecto, que son el contenido fundamental de la DIA, ya que son las condiciones que garantizan la compatibilidad del proyecto con la conservación del espacio.

En resumen, resultan insuficientes unas DIA en las que:

- se formula una declaración favorable sin disponer de todos los datos necesarios para valorar un determinado impacto o riesgo, pero se da el visto bueno para que se ejecuten instalaciones y sondeos de las que pueden derivarse dichos impactos (inyección de gas en el subsuelo, sobre el acuífero);

- se impone al promotor, como condición para que el proyecto pueda llevarse a cabo, que realice nuevos estudios incluso en fase de ejecución del proyecto, es decir después incluso de la autorización sustantiva, no como mera obligación de seguimiento de impactos previamente evaluados, sino para determinar el alcance del posible impacto, mediante un sistema de prueba-error, que puede generar daños irreversibles;
- no contiene ninguna referencia al estudio de alternativas al almacenamiento subterráneo de gas, lo cual, no es una omisión menor;
- no permite conocer todas las medidas impuestas al promotor.

Si bien el examen de los impactos y de las alternativas técnicamente viables debe contenerse en toda su extensión en el estudio de impacto ambiental, la resolución por la que se formula la DIA contiene un epígrafe en el que se resumen los impactos evaluados y las alternativas estudiadas.

Tampoco en la autorización otorgada por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital al proyecto Marismas Occidental (el único de los cuatro autorizado por este ministerio) es decir, en el momento de adoptarse la decisión sobre la realización del proyecto, se disipan las dudas razonables sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad ambiental del lugar afectado. La evaluación conjunta de los proyectos debe realizarse antes de que se otorgue la autorización correspondiente.

En definitiva, con las DIA formuladas se da por realizada la evaluación ambiental de unos proyectos y de unas instalaciones (incluida la construcción de nuevos sondeos) para el almacenamiento de gas cuya viabilidad se desconoce, como se reconoce expresamente en el texto de las DIA. Ello no constituye una evaluación realizada conforme a lo dispuesto en la legislación sobre el impacto ambiental, pues no ha quedado acreditado que se hayan evaluado de forma apropiada los efectos que la ejecución de los proyectos pueda causar sobre el medio ambiente (ni individual ni conjuntamente), ni que se haya optado justificadamente por el almacenamiento del gas en el subsuelo, pues no se han estudiado otras alternativas.

En virtud de los anteriores argumentos y del principio de precaución, el Defensor del Pueblo ha sugerido al **Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente** que revise las DIA de los cuatro proyectos de explotación y almacenamiento de gas en el entorno de Doñana, incluida la valoración de las distintas alternativas al almacenamiento de gas, del riesgo sísmico y los impactos de la inyección y del almacenamiento subterráneo sobre el acuífero; y al **Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital** que suspenda los trabajos del proyecto Marismas Occidental, en tanto se realiza la evaluación (17003097).

Mugardos (A Coruña)

Este año se ha continuado con la investigación de oficio iniciada el pasado ejercicio en relación con la planta de almacenamiento de gas licuado, en Mugardos (A Coruña), que se excluyó de evaluación de impacto ambiental mediante acuerdo del Consejo de Ministros. El **Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital** rechazó la **Recomendación** formulada por esta institución para que, en lo sucesivo, consultara al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente con carácter previo a la adopción por el Consejo de Ministros de la decisión de excluir un proyecto de la evaluación ambiental preceptiva, manifestando que el titular de este último departamento formaba parte del Consejo de Ministros. Sin embargo, esta intervención es insuficiente, pues la tramitación de la propuesta de decisión requiere actos previos en los que debería intervenir el órgano ambiental, además del sustantivo, tales como examinar la conveniencia de realizar otro tipo de evaluación ambiental del proyecto.

Ante el rechazo por parte del Ministerio de Energía de la recomendación efectuada, el Defensor del Pueblo se dirigió al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente con el fin de conocer su criterio. La opinión de este ministerio respecto a este asunto ha motivado que el Defensor del Pueblo le haya dirigido una Recomendación para que incluya en el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 21/2013, de evaluación de impacto ambiental, las previsiones necesarias para asegurar la intervención del órgano ambiental en el procedimiento previo a la decisión por el Consejo de Ministros de excluir un proyecto de la preceptiva evaluación ambiental, incorporando, al menos, los siguientes puntos: la comunicación al órgano ambiental de la solicitud que presente el promotor del proyecto o el titular de la instalación, en el momento en que esta se produzca; la remisión al órgano ambiental de la documentación aportada por el promotor al órgano sustantivo para su valoración; el informe del órgano ambiental sobre el estudio de viabilidad o sobre la conveniencia de someter el proyecto excluido a otra forma de evaluación que cumpla los principios y objetivos de la ley; y la participación del ministerio en el seguimiento de las medidas correctoras y compensatorias establecidas.

Tampoco ha quedado justificada la excepcionalidad que la Ley de evaluación ambiental exige para excluir un proyecto de la evaluación de impacto ambiental preceptiva. Dicha decisión se ha fundamentado en la necesidad de otorgar la autorización urgentemente (la cual se vería demorada si se tramitara el procedimiento de evaluación), para garantizar el suministro de gas en el territorio nacional y para evitar riesgos para la seguridad vial (por la hipotética distribución de gas mediante camiones cisterna). No parece que dichas necesidades se hayan planteado en momento alguno, pues, según ha informado el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, la instalación ha estado en funcionamiento ininterrumpido desde su puesta en servicio y el

suministro se ha garantizado en todo momento. En consecuencia, podría haberse tramitado la declaración de impacto ambiental conjuntamente con la autorización otorgada (16007752).

Fracking *en Soria y Guadalajara*

En el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos», que comprende áreas de Soria y Guadalajara, el Ministerio de Medio Ambiente no ha autorizado las pruebas sísmicas que había solicitado la empresa promotora del proyecto de fracking en ese área. En 2015 se sometieron a evaluación de impacto ambiental las pruebas sísmicas para interpretar las capas geológicas del subsuelo; se presentaron numerosas alegaciones por las administraciones (local y a autonómica), asociaciones y particulares que solicitaban la suspensión del procedimiento y que ponían de manifiesto la afección grave que podría tener en zonas protegidas. El ministerio resolvió que el proceso de investigación de la futura explotación tendría que someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental Ordinaria y no simplificada, al haberse detectado carencias en el documento ambiental y tratarse de una zona extremadamente sensible donde un proyecto de investigación sísmica puede llegar a producir impactos adversos significativos. Sin embargo, hasta el momento, esta institución no ha tenido noticia de que haya sido presentado un nuevo documento por el promotor, ni la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural ha recibido dicha documentación para poder realizar la preceptiva declaración de impacto ambiental. (13023164).

15.2.2 Impacto de las infraestructuras: puertos, carreteras, ferrocarriles y aeropuertos

Puertos

Respecto a la contaminación atmosférica procedente de los trabajos de carga y descarga de graneles a cielo descubierto en el Puerto de Almería, alguna de las medidas previstas en el Plan de Calidad del Aire para corregir la contaminación, consecuencia de las actividades de carga y descarga de graneles en el puerto, se han adoptado recientemente (por ejemplo, la instalación de una pantalla atrapapolvo), con considerable demora con respecto a lo previsto en el plan y las administraciones investigadas no han aplicado en su totalidad o con suficiente diligencia los mecanismos legales para obligar a los operadores a desarrollar la actividad de la manera menos contaminante posible. Se sigue desarrollando la carga y descarga de graneles sin la autorización (o sin la comunicación) exigida por la legislación, lo que supone falta de control administrativo sobre el operador para que su actividad se desarrolle de manera no contaminante.

Las administraciones consultadas han explicado que alguna de las superaciones del nivel de partículas exigible se han debido a intrusiones de polvo sahariano. Puesto que se trata de un fenómeno frecuente (según el informe de calidad del aire de 2015, se produce el 53 % de los días), las administraciones públicas deben asegurar la aplicación rigurosa de las medidas correctoras precisas para reducir la contaminación atmosférica procedente de la actividad y mejorar la calidad del aire, por ejemplo, mediante la adopción de un protocolo de actuación ante estos episodios de contaminación. Se ha formulado una **Sugerencia** a la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Andalucía y a la Autoridad Portuaria,** para realizar una evaluación conjunta de las emisiones a la atmosfera procedentes de manipulación de graneles en el puerto de Almería y de su afección a la calidad del aire, con el fin de comprobar si las medidas previstas en el Plan de Calidad del Aire se han implantado en su totalidad y si son suficientes para corregir la contaminación por partículas y alcanzar los objetivos de reducción previstos en el plan; y, en caso contrario, adoptar otras nuevas (15016646).

Otros caso relevante ha sido el proyecto de construcción de un hotel en el faro de Ribadeo (Lugo), ubicado en un espacio de la Red Natura 2000. La determinación de la afección apreciable de un proyecto a un espacio de la Red Natura 2000 debe valorarse respecto de todos los impactos de la ejecución y explotación del proyecto, incluido el turístico, y de los objetivos de conservación del espacio en este caso, lo cual no se había hecho. Se ha dirigido una Sugerencia a la Autoridad portuaria para que requiera al promotor del proyecto la documentación necesaria para completar la evaluación efectuada, con el fin de determinar si existe una afección apreciable al espacio protegido; y, en su caso, que inste el inicio una evaluación ambiental simplificada (16010256).

Carreteras

Se han formulado resoluciones para que las administraciones agilicen la tramitación de los planes de acción contra el ruido, se implanten a la mayor brevedad medidas correctoras de la contaminación acústica y se difunda información sobre la contaminación acústica y las medidas que prevea adoptarse. En Madrid, en relación con la conexión de la M-40 con la A-6 se ha sugerido a la Dirección General de Carreteras que, en función del cumplimiento de los valores límite en el interior de las viviendas objeto de queja y el aislamiento acústico instalado, se proponga la declaración de zona acústicamente saturada y se apruebe un plan zonal para la corrección de la contaminación acústica (15006912).

Durante este años, han seguido tratándose asuntos relacionados con la contaminación acústica procedente del tráfico viario en ciudades como San Sebastián (16017466), Granada (15015672) y Santa Cruz de Tenerife (17007844). Las principales

actuaciones han consistido en conocer los planes de acción contra el ruido en esos municipios o Planes zonales en los lugares afectados, y se han analizado individualmente las actuaciones propuestas para el foco de ruido ambiental procedente del tráfico urbano. Incluso se han realizado varias sugerencias para se planifique una mejora acústica en estos lugares. En algunos casos, el plan de acción se encuentra en revisión y, por eso, mientras se aprueba esta institución ha propuesto la adopción de medidas correctoras para mitigar el impacto del tráfico (como fomentar el transporte público o medios no contaminantes, avisos visuales de velocidad, etc.).

Otro caso reseñable es el de la SE-30 a su paso por la Barriada de Federico García Lorca en Sevilla, que esta institución lleva años tramitando ante la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, titular de la infraestructura, para prevenir y corregir la contaminación acústica. El ministerio ha iniciado los trámites para la aprobación del proyecto para extender asfalto fonoabsorbente; se ha reducido la velocidad máxima permitida en todo este tramo de 100 a 80 km/h, y se ha aprobado provisionalmente un plan de acción contra el ruido, sometido a información pública, que ha catalogado esta zona como de alto conflicto por el elevado número de personas expuestas a niveles de ruido por encima de los objetivos de calidad acústica. Este Plan propone «actuaciones complejas» debido a la proximidad y gran altura de las edificaciones, como la posible instalación de pantallas curvas y la terminación de las obras de la SE-40 correspondientes al tramo Alcalá de Guadaira-Dos Hermanas para desviar parte del tráfico. Se ha vuelto a indicar a la Administración que la legislación no ampara su inactividad ante situaciones ruidosas, incluso aunque el ruido tenga una causa justificada (como es atender las necesidades del transporte). Se ha sugerido la adopción de medidas urgentes mientras se aprueba el plan de acción (13030819).

Aeropuertos

Se ha iniciado una actuación por ruido con el Aeropuerto de Málaga-Costa del Sol, a raíz de una queja presentada por una plataforma vecinal. La terminal de medición fija que debía registrar el ruido en la zona residencial de Los Álamos no ha estado operativa en 2017, lo que supone un incumplimiento del deber de medir el ruido exigible al emisor acústico responsable de la contaminación, como paso previo a la decisión de las medidas correctoras que deban adoptarse. Se ha sugerido a AENA que adopte medidas para la instalación de una terminal que permita medir el ruido de la zona y completar el sistema de control de emisiones del que dispone el aeropuerto (17001306).

En relación con el Aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas, se ha reiterado la sugerencia formulada a la Dirección General de Aviación Civil a raíz de la queja presentada por una vecina de San Sebastián de los Reyes, para que procediera a medir

el ruido en el interior de su vivienda y, en caso de incumplirse los valores límite, se incluyera en el Plan de Aislamiento Acústico. La Administración ha rechazado la Sugerencia, pues considera que realizar la medición solicitada requeriría atender cualquier petición que se reciba. Este argumento no resulta válido pues siempre podrán inadmitirse las solicitudes que manifiestamente carezcan de fundamento. Además, la vivienda de la interesada se encuentra en la zona de afección del aeropuerto, al ubicarse en la calle que sirve de delimitación del plan de aislamiento. Estar incluido en el plan no es un presupuesto necesario para la actuación correctora de la Administración. Lo determinante es que se superaren los valores límite en el interior de la vivienda, para lo cual deben medirse y, en caso de superarse, modificarse el plan.

La Administración estatal es competente en materia de infraestructuras de interés general. Cuando se ve ante un supuesto en que ha de responder por el ejercicio de sus potestades (conservación de una infraestructura ruidosa), no puede sostener que no tiene el deber de medir el ruido ni de corregirlo si es molesto, y, en todo caso, si se comprueba que se incumplen los valores límite en el interior de la vivienda (15013218).

En el caso del aeropuerto de Alicante-Elche AENA ha realizado una nueva evaluación del aislamiento acústico de una vivienda en Elche que fue incluida en el Plan de Aislamiento Acústico en 2011 pero a la que no se le había reconocido la necesidad de actuaciones de aislamiento acústico suplementario (13025924). En otro supuesto que afecta a un colegio público de esa misma zona, AENA ha informado que ha aprobado recientemente una línea de trabajo para la ejecución de actuaciones voluntarias de mejora acústicas en centros docentes y hospitalarios que se encuentren localizados en el borde de la huella del aeropuerto y que, por tanto, no son susceptibles de ser incluidos en el Plan de Aislamiento Acústico (16007890).

En años anteriores, el Defensor del Pueblo ha tramitado con la Secretaría de Estado de Defensa varias quejas por el ruido generado por los aviones militares con destino o procedencia a la base área de Zaragoza en la urbanización de Valdespartera. La última de ellas finalizó con la aceptación por esa Administración de la sugerencia formulada por esta institución en 2016, para que midiera el ruido y adoptara las medidas correctoras necesarias (15011680). Esta institución ha recibido en el año 2017 dos nuevas quejas de los vecinos de esa urbanización, por lo que se solicitó nueva información. La Administración aún no dispone de datos acústicos y esta institución está a la espera de su remisión, aunque se han reducido el número de vuelos nocturnos y se han implantado nuevos sistemas de aproximación (17009435, 17009437).

La queja relativa al aeródromo de Caldas de Reis (Vigo), requiere una mención especial. Las administraciones públicas continúan tramitando los procedimientos para legalizar el aeródromo, que se construyó sin cumplir las normas urbanísticas y estuvo funcionando sin los permisos necesarios para ello. La Secretaría de Estado de Medio

Ambiente ha resuelto no someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto. Sin embargo, no se ha valorado el impacto por ruido, ni en fase de obras ni en fase de funcionamiento, ni se prevén medidas correctoras del ruido en las poblaciones circundantes aunque el campo de vuelo va a ser utilizado por ultraligeros motorizados. Pese a que las parcelas albergaban tres tipos de hábitats de interés comunitario, uno de ellos de carácter prioritario, y ahora desaparecidos, no se han previsto medidas compensatorias. Además, la zona está afectada por el plan de recuperación del ave escribano palustre (*Emberiza schoeniclus*), en peligro de extinción en Galicia. Salvo error, la decisión no contiene ninguna valoración del impacto del funcionamiento del aeródromo sobre esta especie, ni medida específica de prevención o corrección de un posible impacto negativo, salvo la referencia general a la ejecución de las obras (no del funcionamiento del campo de vuelo) fuera los períodos de cría y nidificación de las aves.

La construcción y utilización irregular del aeródromo de Caldas de Reis hubiera justificado que se hubieran analizado con el máximo rigor los impactos del proyecto, aunque se trate de legalizar construcciones en gran parte ya realizadas. En estos casos debe evaluarse, aún a posteriori, el impacto de las obras construidas. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de julio de 2017, asuntos C-196 y 197/16, relativa a un caso de omisión de una evaluación de impacto ambiental de un proyecto requerida por la Directiva 85/337, señala que el derecho de la Unión, por un lado, exige que los Estados miembros eliminen las consecuencias ilícitas de dicha omisión y, por otro, no se opone a que se efectúe una evaluación de ese impacto para regularizarla, con posterioridad a la construcción y a la entrada en servicio de la planta en cuestión, siempre que: a) las normas nacionales que permiten esa regularización no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir las normas del derecho de la Unión, o de verse dispensados de su aplicación, y b) la evaluación efectuada para regularizarla no abarque únicamente el impacto ambiental futuro de esa planta, sino que tenga en cuenta también el impacto ambiental ocasionado desde su realización.

Si bien este caso no se trata de una infraestructura que deba someterse obligatoriamente a declaración de impacto ambiental, la decisión de no someter a evaluación de impacto ambiental un proyecto, solo significa que no es necesario tramitar el procedimiento reglado previsto en la ley para dictar una declaración de impacto; pero no habilita para que se dejen de evaluar en su totalidad los impactos de la actividad ni para que se rebajen las condiciones que deban imponerse para que evitar y corregir la contaminación y las afecciones al entorno (13031525).

Por último, esta institución mantiene desde 2014 una actuación de oficio ante la Dirección General de Aviación Civil para que se cumpla lo establecido en la Ley 5/2010, de 17 de marzo, que modificó la Ley 48/1960, de 21 de julio, de navegación aérea, según la cual se tenían que haber aprobado las servidumbres aeronáuticas acústicas y

los planes asociados entre septiembre de 2010 y marzo de 2011, en aeropuertos con movimientos anuales desde 50.000 hasta más de 250.000. Únicamente se han aprobado las de los aeródromos de Madrid, Barcelona y Palma de Mallorca, pese a que se han formulado durante todo este tiempo resoluciones para que se dé cumplimiento a lo dispuesto legalmente. La última información del Ministerio de Fomento es que los recursos disponibles y las circunstancias acaecidas durante este tiempo (como un gobierno en funciones) han pesado en la tramitación de las servidumbres acústicas y otros instrumentos normativos. En resumen, la Dirección General de Aviación Civil concluye que la situación de las servidumbres aeronáuticas acústicas y planes de acción de los aeropuertos es la siguiente: a) están pendiente de su aprobación por el Consejo de Ministros: Sevilla, Málaga, Valencia, Ibiza y Bilbao; b) han sido ya sometidas al trámite de información Alicante-Elche y Gran Canaria; y c) se encuentran en estado de elaboración las de Tenerife Norte y Tenerife Sur (14010271).

Ferrocarriles

Además de los problemas por ruido y vibraciones sobre los que se actúa desde años anteriores en Hospitalet de Llobregat (Barcelona) (16009184), se ha iniciado una actuación de oficio por los túneles de Pajares, en León. Su objeto es conocer la evaluación ambiental efectuada por las administraciones públicas del impacto de las obras, que forman parte de la línea de alta velocidad Madrid-Asturias, sobre las aguas subterráneas y los espacios naturales protegidos en la vertiente leonesa, incluidos en la Red Natura 2000. Se han detectado graves afecciones en fuentes, manantiales y ríos de la vertiente leonesa, algunos de los cuales se han secado o disminuido drásticamente el caudal. Esta institución está a la espera de la información solicitada (17010479).

Continúa la actuación relativa a la Estación Norte de Valencia por el ruido que los trenes generan en las viviendas cercanas aunque, según ADIF, tanto el Ayuntamiento de Valencia como el Ministerio de Fomento han observado una disminución global tanto en el nivel de ruido de fondo como en el paso de trenes, pudiendo haber contribuido el muro instalado, la posible renovación de la flota o el mantenimiento de las infraestructuras. Los servicios técnicos de medio ambiente de ADIF afirman que las mediciones de ruido del Ayuntamiento de Valencia no son concluyentes para determinar el cumplimiento o no de la normativa por la metodología empleada. Se ha sugerido a ADIF que efectuase dichas mediciones (por ruido y vibraciones). Si bien esa Entidad ha señalado que según el mapa estratégico de ruido se cumple la normativa, debe distinguirse entre la información acústica contenida en los mapas de ruido (normalmente calculados mediante predicciones y métodos de simulación) y la obtenida mediante una medición real del ruido. Por eso, se ha solicitado a ADIF que realice un estudio sobre las vibraciones en la zona afectada, y que compruebe que los niveles de ruido se ajustan a la normativa para

las áreas acústicas residenciales y en el espacio interior. También se ha indicado al Ministerio de Fomento que informe sobre el proyecto de soterramiento del pasillo de acceso a la estación central de Valencia desde el barrio de San Marcelino, que podría contribuir a reducir considerablemente la contaminación acústica (13028975).

15.2.3 Actividades clasificadas

Bajo este epígrafe se incluyen gran variedad de actividades molestas de muy diverso origen: ruido, olores, humos, por citar las más frecuentes. Las quejas por este tipo de actividades son las más numerosas porque los problemas que los ciudadanos plantean inciden negativamente en su vida diaria. Se siguen apreciando insuficiencias en la actuación de las administraciones locales para instar al titular a la adopción de las medidas correctoras necesarias para que las actividades se realicen de la manera menos molesta posible. La acción de la Administración sobre actividades clasificadas solo puede ser efectiva si es inmediata y se dota de los recursos precisos. Esa inmediatez requiere necesariamente que cada Administración se plantee cómo abordar estas situaciones para poder atenderlas adecuadamente en un plazo prudencial.

Un número importante de quejas se tramitan por actividades molestas, especialmente por ruido, que se tratan en el epígrafe de Contaminación acústica, del presente informe.

Respecto a las molestias por olores cabe destacar las siguientes actuaciones.

- Olores procedentes de diversas instalaciones en Daimiel (Ciudad Real): se ha sugerido a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha que realice una evaluación conjunta de los impactos, teniendo en cuenta la acción simultánea de las instalaciones (una alcoholera, otra de elaboración y envasado de vinos y una tercera de refinado y envasado de aceite vegetal); y que exija, a los titulares de las instalaciones las medidas precisas para evitarlos o corregirlos, pues las existentes resultan insuficientes (17007382).
- Los olores procedentes de una actividad molesta en Madridejos (Toledo) parece estar a punto de solucionarle tras autorizar su traslado a un nuevo emplazamiento alejado de las viviendas. Llegar a esta solución ha supuesto años de tramitación ante el Ayuntamiento y la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (15004679). El propio Consistorio considera que mediante el efectivo traslado de la actividad fuera del núcleo de población y con las medidas correctoras impuestas, se eliminará la situación de malos olores.
- Los olores procedentes del complejo de Valdemingómez (Madrid). Se han seguido recibiendo quejas por los olores procedentes de este complejo, que

incluye el vertedor, varias plantas de biometanización y una planta de biogas. Se ha solicitado al Ayuntamiento que informe sobre el cumplimiento de la Estrategia de Olores, cuáles fueron los resultados de los estudios realizados, y las actuaciones llevadas a cabo desde diciembre de 2015, fecha de celebración del convenio con la Asociación de Vecinos. Se está a la espera de la respuesta municipal (17023564).

15.3 RECURSOS NATURALES

15.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales

Las quejas sobre los proyectos de explotación y almacenamiento de gas en Doñana, el estado de conservación del río Mula y el proyecto de uso hotelero del faro de Ribadeo, que afectan a lugares de la Red Natura 2000, se reseñan en otros epígrafes del presente informe. Además, se destacan las actuaciones que siguen:

Modificaciones introducidas en la Ley de Espacios de Relevancia Ambiental de Baleares (LECO). El objeto de esta actuación ha sido conocer la justificación técnica de las modificaciones introducidas en la LECO. Estas modificaciones se introdujeron mediante la Ley de evaluación ambiental de Baleares y son fundamentalmente, dos. Por un lado, se permite el acceso y la estancia de personas en las zonas de exclusión de los espacios naturales para satisfacer las finalidades científicas, educativas y de ocio de los bienes de dominio público y de los integrantes del patrimonio cultural, en las condiciones pertinentes para la conservación del espacio natural. Por otro lado, se consideran usos autorizables el tráfico a pie por caminos y senderos existentes, la utilización del dominio público marítimo-terrestre para los usos comunes públicos y gratuitos contemplados en su normativa reguladora y el acceso a los bienes de interés cultural de acuerdo con la legislación sectorial. Con ello se amplía el uso de estas zonas, previamente restringidas a las actividades educativas y/o científicas.

En principio, ampliar los usos y actividades que pueden desarrollarse en la zona de mayor y más frágil valor ecológico de un espacio natural supone una reducción de la protección dada, aunque solo sea por el incremento de los impactos derivados de esos nuevos usos o actividades. Las modificaciones que se promuevan de las normas que rigen los espacios naturales deben ir precedidas de una sólida justificación técnica que asegure que no se reduce el nivel de protección ambiental existente. Así lo exige la aplicación del principio de no regresión ambiental o cláusula stand still, cuyo alcance puede extraerse de los postulados recogidos en el artículo 45 de la Constitución. En su sentencia 233/2015 de 5 de noviembre, el Tribunal Constitucional expone su doctrina sobre el alcance de este principio, que puede resumirse así:

- las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento. El deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, y de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva;
- no puede identificarse el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma. Este deber se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. La norma no es intangible, pues la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia pero el margen de configuración del mismo está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. Por tanto, la apreciación del potencial impacto negativo de una modificación legal sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

La consejería se limita a señalar, como justificación de las modificaciones introducidas, la existencia de dificultades de delimitar la zona de exclusión y potenciales conflictos entre uso público y conservación. En conclusión, la consejería no ha aportado la justificación objetiva que ponga de manifiesto que la nueva regulación no supone un patente retroceso en el grado de protección alcanzado, en este caso, en la Sierra de Tramontana, ni ha existido esa cuidadosa ponderación que el Tribunal Constitucional exige sobre los efectos de la modificación sobre el grado de conservación del espacio natural, teniendo en cuenta, entre otros factores, la regulación preexistente. La nueva norma supone un retroceso en el nivel de protección, aunque resulta difícil valorar si es patente o no, en parte por falta de pronunciamiento administrativo específico, y en parte por la posible ausencia de efectos apreciables que pudiera derivarse de una correcta aplicación de las normas por parte de la Administración.

Se ha dirigido a la Administración una Sugerencia para que se adopten todas las medidas precisas para asegurar que la autorización del acceso público a las zonas de exclusión de los espacios naturales protegidos, incluida de la Sierra de la Tramontana, se realice previo estudio de sus efectos sobre los valores ecológicos que motivaron su declaración y previa imposición de las medidas necesarias para evitar impactos negativos; y en caso de advertirse que existen riesgos de que se produzca una afección apreciable, que la Consejería desestime las solicitudes de autorización y promueva la modificación de la Ley para conservar su redacción anterior.

Igualmente se ha dirigido una Recomendación para que, en lo sucesivo, cuando la Consejería promueva o intervenga en la tramitación de la modificación de una norma

de rango legal o reglamentario que modifique el régimen de protección de los espacios naturales lo acompañe de una justificación técnica que acredite que la nueva regulación no supone un retroceso en el grado de protección alcanzado (16015703).

Prosigue el retraso en la aprobación de los planes de gestión de los espacios de la Red Natura 2000 en la Región de Murcia. En el caso de los lugares de la Red Natura 2000 de la región biogeográfica mediterránea, el plazo establecido para la aprobación de los instrumentos de gestión finalizó el 19 de julio de 2012. Las razones de la demora en la tramitación de estos instrumentos expuestas por la Administración (dificultad técnica, participación pública, solapamiento de instrumentos jurídicos) no son exclusivas de este espacio, sino que afectan con carácter general a los espacios protegidos en todo el territorio. Debe dejarse una vez más constancia del retraso que se advierte en esta cuestión respecto de la aprobación de los instrumentos de gestión en los 50 lugares de importancia comunitaria (LIC) existentes (15000759).

Montes y Vías Pecuarias

En primer lugar es preciso dar cuenta de una actuación de oficio llevada a cabo con el Ministerio de Medio Ambiente y con las comunidades autónomas sobre los incendios forestales en España, un fenómeno de gran repercusión ambiental y económica. Se ha solicitado información sobre los planes de prevención de incendios forestales existentes en cada comunidad, los medios personales y materiales dedicados a labores de prevención, los Protocolos de colaboración administraciones competentes, y las labores llevadas a cabo durante el año 2017. Se está a la espera de reunir información de todas las comunidades antes de proseguir las actuaciones (17010504).

La tala de árboles sin los permisos preceptivos es otro problema al que se ha prestado atención a raíz de un caso ocurrido en el área de Actuación Estratégica Ambiental de Somo-Loredo, en Cantabria. La Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación explicó que no era precisa la autorización prevista en la legislación de montes porque el suelo donde se practicó la tala estaba clasificado como suelo urbanizable delimitado. De la legislación urbanística se desprende que salvo que el plan general incluya las prescripciones necesarias para poder actuar directamente, en tanto no se apruebe el plan parcial que la ley exige, el titular de la explotación forestal debe usar el terreno conforme a su naturaleza rústica y destinarlo a fines forestales. Ello determina la aplicación de la Ley de Montes en toda su extensión en estos supuestos, también el régimen de aprovechamientos forestales, que exige autorización previa o declaración responsable, según el tipo de aprovechamiento. Se ha dirigido una recomendación a la consejería para que proceda en este sentido (17007247).

Las quejas recibidas sobre la gestión de los residuos silvícolas en la Comunidad de Madrid y, en concreto, sobre las autorizaciones otorgadas de quemas controladas de residuos procedentes de la poda o de tratamiento silvícolas y/o agrícolas han concluido tras la última información facilitada por la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. La quema de rastrojos es una práctica residual en todo el territorio madrileño, debido a los efectos negativos que tiene sobre el medio ambiente. Asimismo, el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid para el período 2014-2020, y la aplicación de PAC para dicho período, mantienen la prohibición para sus beneficiarios de la quema de rastrojos, como uno de los pilares de las buenas prácticas agrarias para la conservación de suelos. Se ha indicado a la Administración que continúe controlando que se cumplen las políticas ambientales antes expuestas (15012102).

15.3.2 Fauna y flora

En relación con las repercusiones del uso de medicamentos veterinarios con diclofenaco en la población de buitres, se ha reiterado la sugerencia formulada en 2016, a raíz de los resultados del estudio elaborado por el ministerio sobre la evaluación de los niveles de diclofenaco en subproductos animales destinados a la alimentación de rapaces necrófagas. Según este estudio, en el 0,8 % de las muestras se ha detectado la presencia de diclofenaco. Según los datos disponibles, la presencia de diclofenaco en tan solo el 1 % de los cadáveres abandonados en el campo fue suficiente para acabar con las poblaciones del subcontinente indio (en un estudio de 2016, dicho porcentaje se sitúa entre el 0,3-0,7 %). El estudio admite lecturas dispares por falta de información, su objeto es limitado (se refiere exclusivamente al ganado porcino, no incluye al ganado bovino y equino, y las muestras se han tomado en muladares, no en cadáveres que pudieran abandonarse en el campo). No se incluye en el estudio el análisis de cadáveres de las aves necrófagas que pudieran haber sido contaminadas, cuya localización puede presentar cierta dificultad por el tiempo que tarda el diclofenaco en producir sus efectos tóxicos, suficiente para que las aves regresen a su lugar de descanso, normalmente en lugares de difícil acceso. El estudio se refiere a la necesidad de recabar nuevos datos. Las actuaciones proseguirán este año, dada la especial responsabilidad de las autoridades españolas, pues España alberga el 90 % de las poblaciones de buitres de toda Europa, algunas en peligro de extinción (14004507).

El Defensor del Pueblo ha sugerido a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla La Mancha que inicie los trámites para la aprobación a la mayor brevedad del plan de recuperación del lobo en esa comunidad, de conformidad con la Ley de patrimonio natural y biodiversidad (LPNB) y la Estrategia para la conservación y gestión de lobo aprobada por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Desde el momento en que se declara una especie en peligro de extinción, la

comunidad autónoma debe aprobar el plan de recuperación de la especie, en el plazo de tres años. La catalogación del lobo en peligro de extinción se produjo en 1998. La falta de actuación ha tenido como consecuencia la extinción de las poblaciones en Sierra Morena. La consejería aduce para justificar la demora en la aprobación del plan, la conflictividad asociada a la protección de lobo por el enfrentamiento entre los partidarios de su recuperación y los detractores. Los objetivos que debe perseguir la política de conservación del lobo están definidos, además de por la LPNB, por la propia legislación autonómica, los actos dictados por la Administración para incluir el lobo entre las especies catalogadas en peligro de extinción y por la estrategia adoptada a nivel nacional, mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

La estrategia destaca como factor del declive de las poblaciones de lobo su persecución para evitar daños al ganado. Es en este ámbito donde, a falta de un plan de recuperación, la Administración ha actuado otorgando subvenciones a los ganaderos para que adopten medidas para prevenir los riesgos para el ganado y para reparar o compensar los daños que pudieran causar los lobos. Estas medidas, aunque vitales para el éxito de la política de conservación, son solo algunas de las que deben adoptarse a través del plan de recuperación del lobo. Por tanto, solo se ha actuado parcialmente, respecto a uno de los aspectos que inciden en la recuperación de la especie (17012538).

Continúan las actuaciones sobre la población de truchas autóctonas en la Comunidad de Madrid (por todas, 17013459) y sobre la pesca furtiva de la angula en el río Guadalquivir (11017092), especialmente por el abandono de los artefactos que se utilizan para su captura. En el primero de los casos, las asociaciones ecologistas siguen manifestando las dificultades que tienen para acceder a información sobre los temas de pesca en este territorio, por lo que nuevamente se ha sugerido que se facilite dicha información ambiental sin más demora aunque sea de forma parcial si hay datos que precisan de una especial protección (artículo 13.2 h de la Ley 27/2006). En cuanto al caso de los artefactos flotantes abandonados en el río Guadalquivir, continúa en trámite la actuación ante la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía y la Delegación del Gobierno en esa comunidad autónoma, ya que siguen existiendo problemas a la hora de saber qué Administración debe retirar los artefactos del río y en qué lugar deben ser depositados en su caso. Se ha sugerido a ambas administraciones que se coordinen para resolver el problema.

La actuación de oficio sobre el Catálogo español de especies exóticas invasoras, tras la sentencia dictada por el Tribunal Supremo nº 637/2016, ha dado lugar a que varias comunidades autónomas hayan aprobado diferentes normas (habitualmente, en una orden de veda de caza y/o pesca) para dar cumplimiento al fallo judicial. También están aprobando diferentes planes regionales de control de especies exóticas invasoras. En cuanto al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, ha

sorprendido su posición ante este grave problema, por lo que se le ha solicitado información respecto a si se van a adoptar medidas para afrontar los efectos perniciosos de la presencia y expansión de especies exóticas invasoras en España, y si se prevé la modificación de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad para permitir la caza y la pesca de especies invasoras, puesto que esa Administración no puede obviar el contenido de la sentencia, el Reglamento (UE) nº 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras y el manifiesto sobre esta materia firmado por 600 científicos, 17 sociedades científicas y 100 organizaciones no gubernamentales (ONG) (16005697, 16005698 y 16005699).

Sobre el retraso en la aprobación de planes de recuperación, conservación y manejo de la fauna silvestre «en peligro de extinción», «vulnerable» o de «interés especial» en Murcia, se le ha recordado a la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente que es preciso dotar al departamento competente de medios para poder llevar a cabo dichos planes sin más demora, ya que hasta la fecha solo se ha logrado su aprobación en el caso de la águila perdicera, la nutria, el fartet y la malvasía cabeciblanca, además de un Programa de vertebrados amenazados (13026601).

15.3.3 Minas

En el ámbito de las actividades mineras destacan dos actuaciones: una en el valle de Valdeorras, Ourense y otra en Campo de Montiel, Ciudad Real. En el caso de las actividades extractivas en el valle de Valdeorras se han dirigido varias resoluciones a la Consejería de Economía y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, para que evalúen los efectos sobre el medio ambiente de la actividad extractiva incluidas las afecciones al dominio público hidráulico, decidan las medidas correctoras que deban adoptarse e identifiquen al responsable de su adopción. De la información recibida se deduce que las administraciones no conocen con precisión el estado de las explotaciones mineras en una zona donde se han desecado cauces, contaminado ríos, y realizado depósitos de residuos incontrolados (13028613).

En el segundo caso, el megaproyecto minero de explotación de tierras raras en el Campo de Montiel, en Ciudad Real, ha sido objeto de declaración de impacto ambiental desfavorable, fundamentalmente por la insuficiencia de recursos hídricos para su desarrollo; insuficiencia advertida por la Confederación Hidrográfica y destacada por el Defensor del Pueblo en los fundamentos de la Sugerencia dirigida sobre este asunto a la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El proyecto se ha abandonado, en coherencia con lo sugerido (16005376).

15.3.4 Mar, costas y puertos

Un caso destacable se ha presentado en relación con los porreos en la Ría de Villaviciosa, en Asturias. Los porreos son terrenos enclavados en zona de marisma, ganados al mar mediante la construcción de diques que los protegen de la inundación periódica de las mareas. Durante el tiempo transcurrido desde la construcción de los diques, la limitación de las intrusiones de agua marina, la presencia de agua dulce y las prácticas agrícolas y ganaderas extensivas han generado un ecosistema más valioso, por ser más diverso, que el existente antes de su construcción. Por estas razones, la Ría de Villaviciosa se ha declarado espacio natural protegido. La queja se planteaba en relación con la inactividad de la Administración de costas respecto al deterioro de los diques y las posibles afecciones negativas al espacio natural. Esta institución entiende que la Administración de costas no es quien debe actuar en primer lugar, pues la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es un criterio atributivo de competencias y, por tanto, corresponde, principalmente a la Consejería de Ordenación del Territorio, Infraestructuras y Medio Ambiente de Asturias, competente en materia de espacios naturales, actuar para asegurar su protección.

Sin embargo, en este caso se dan circunstancias que permiten matizar esa conclusión. Los diques construidos y los usos que se desarrollan en los porreos se remontan al siglo XIX, y con posterioridad se han amparado mediante el otorgamiento de concesiones por la administración de costas. En dichas concesiones se ha impuesto a los titulares la obligación de mantener las instalaciones en buen estado, sin que en ningún momento parezca que se haya instado la retirada de los diques, que por tanto, han sido amparados por la Administración de Costas. Además, el dominio público marítimo-terrestre ha incrementado su valor natural y sirve de soporte a un modelo de integración entre conservación ambiental y desarrollo de actividades económicas, digno de protección desde el punto de vista ambiental. La Demarcación de Costas parece mostrarse favorable a autorizar las actuaciones precisas para reparar los diques si otra Administración o los particulares lo solicitan. En todo caso, la Administración de Costas podría acometer la reparación de los diques situados en terrenos no amparados por una concesión vigente o adoptar alguna medida para contribuir a ello, tras analizar conjuntamente con las demás administraciones el problema detectado.

La Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de Asturias tampoco puede desentenderse del problema planteado. Por un lado, las actividades principalmente afectadas por el deterioro de los diques son la ganadería y la agricultura. Por otro lado, los titulares de las concesiones que amparan esos usos agrarios pueden ser responsables de reparar las estructuras, en los casos en que las concesiones prevean la obligación de mantener los diques en buen estado. Por ello, se ha sugerido a la Demarcación de Costas del Estado en Asturias y a ambas Consejerías que estudien

fórmulas de colaboración y adopten medidas conjuntas para reparar y mantener en un adecuado estado de conservación los diques de la ría de Villaviciosa (17005432).

Las potestades que la Ley de Costas atribuye a la Administración para proteger el dominio y garantizar el uso público del mar y su ribera, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas también han sido objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo, en distintos aspectos. Así, en el caso de la regeneración de la playa de La Cola, Águilas (Murcia). Una asociación solicitaba que se restituyeran las condiciones originales de la playa y se retiraran las piedras de cantera y gran tamaño depositadas como escollera en el borde del mar, supuestamente para proteger de los temporales unas viviendas particulares, sin la autorización exigida por la Ley de costas. Según la asociación, el depósito de piedras impide el acceso natural al mar y supone riesgos para las personas, especialmente para mayores, niños y personas con discapacidad, pues para poder bañarse hay que salvar un desnivel de casi dos metros. Se ha sugerido a la Administración de Costas que retire la escollera, con el fin de garantizar el uso común de la playa por todos los ciudadanos o, en su defecto, si existieran graves razones de interés público que lo desaconsejaran, adopte las medidas precisas para garantizar la seguridad de los usuarios en ese tramo de playa. Todo ello sin perjuicio de que en el proyecto en trámite para la regeneración de la playa se incluyan las actuaciones de defensa contra las invasiones del mar, en caso de que resulten procedentes, previos los estudios técnicos necesarios (17021681).

Una queja que planteaba un problema similar, aunque en otro contexto, pero que no ha sido admitida a trámite, es la relativa a la situación de los invernaderos en la playa de La Rábita, en Granada, presentada por una plataforma de afectados, ante las actuaciones iniciadas por la Administración de Costas para la recuperación de oficio del dominio público marítimo-terrestre ocupada por dichas instalaciones. El caso planteado ha sido objeto de varias sentencias por parte del Tribunal. Superior de Justicia de Andalucía en las que se dictamina la procedencia de las actuaciones acometidas por la Administración para recuperar de oficio la posesión del dominio público marítimo-terrestre ocupado indebidamente por los invernaderos. Esta institución comparte la preocupación existente acerca de la situación que afrontan las personas y familias que ejercen la actividad agrícola en la zona afectada por el deslinde. Sin embargo, la solución del problema no pasa por perpetuar una ocupación indebida del dominio público marítimo-terrestre, conocida desde hace décadas, ni por instar a la Administración de costas que realice un nuevo deslinde conforme unos determinados criterios, que solo pueden ser los establecidos en la Ley de costas. Deberá ser la Consejería de Agricultura la que, junto con la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y los Ayuntamientos afectados, estudie y ofrezca soluciones viables para el desarrollo de la actividad agrícola en el territorio de la comunidad autónoma de forma compatible con el

interés público existente en la protección de las costas y del mar. En este sentido se ha informado al Defensor del Pueblo Andaluz, que se interesó por este asunto (17021931).

15.3.5 Aguas continentales

Además de la actuación iniciada de oficio relativa a las medidas que está adoptando la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para proteger el acuífero de Doñana (17012981), se han tramitado quejas por las siguientes cuestiones.

El problema de la depuración de aguas residuales es recurrente año tras año, ya que poner en marcha nuevas depuradoras o mejorar las existentes precisa de una inversión pública que los presupuestos municipales consideran difícil de asumir. Sin embargo, este problema compromete los derechos y la salud de los vecinos de la zona, así como la calidad del agua y la protección del ecosistema acuático. Esta institución considera básico que se cumpla la normativa en materia de depuración para lograr una gestión de las aguas residuales respetuosa con el medio ambiente y con los derechos de los ciudadanos (11017915, 14011059, 15015706).

El caso más importante es el relativo a las dilaciones en la ejecución de los sistemas de depuración en la Costa del Sol para conseguir un vertido cero. De acuerdo con la información facilitada por la Administración sobre la situación de las aglomeraciones de la provincia Málaga en 2015, 27 de los 64 municipios existentes incumplían la Directiva 91/271/CE sobre el tratamiento de aguas residuales en zonas urbanas. Ello motivó la apertura por la Comisión Europea de varios procedimientos de infracción contra España. Se indicó a la Administración estatal que planificara las acciones que pudiese realizar desde su ámbito competencial, en coordinación y colaboración con los ayuntamientos afectados y la Junta de Andalucía. Se señaló que las administraciones públicas que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen. El ministerio ha informado de la firma del protocolo de actuación con la Junta de Andalucía, después de tres años de espera, en el cual se definen las líneas a seguir por ambas administraciones. Continúan las actuaciones para conocer los avances que se vayan produciendo en esta materia (a petición del Defensor del Pueblo Andaluz) (14007800).

Además de este, son numerosas las actuaciones llevadas a cabo por problemas relativos a vertidos, depuración de aguas residuales y ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de las administraciones por este motivo, pudiendo citarse los casos de vertidos al dominio público hidráulico en Almendralejo (Badajoz) (16001468), Pechina (Almería) (15011670), o Ribadavia (Ourense) (15011670).

También se han recibido quejas relativas a infraestructuras y obras hidráulicas. En muchas ocasiones existe una discusión competencial en cuanto a la limpieza de cauces entre las confederaciones hidrográficas y los ayuntamientos. En este punto, es reseñable la queja referente a la ausencia de la debida limpieza y encauzamiento del río Adra. Pese a que las obras fueron declaradas de interés general de la Administración del Estado y aún no se han realizado, la Dirección General del Agua considera que el Ayuntamiento de Adra (Almería) puede acometerlas, previa autorización de la administración hidráulica. Sin embargo, tras la declaración de la obra de interés general la responsabilidad fundamental de acometerla es de la Administración General del Estado, en tanto dicha declaración siga vigente. La falta de recursos presupuestarios no justifica la falta de previsión por parte de la Administración acerca la próxima aprobación y construcción de las obras. Sin perjuicio de las normas sobre estabilidad presupuestaria y las medidas restrictivas del gasto público, la Administración no puede permanecer inactiva indefinidamente respecto a obras declaradas de interés general por ella misma (17025015).

Las quejas relativas al retraso en las concesiones de aguas continúan siendo frecuentes, así como las cuestiones relativas al aprovechamiento de aguas subterráneas. Es el caso de la afección a los manantiales de Los Vélez (Almería), en relación con las concesiones otorgadas para riego de cultivos en Granada. Se ha solicitado conocer la evaluación sobre el impacto conjunto de los aprovechamientos concedidos sobre las aguas subterráneas (16008262). En el caso de las fuentes de Meiro (Pontevedra), que se habían secado por las obras realizadas por un vecino, tras la intervención del Defensor del Pueblo, Augas de Galicia ha obligado al responsable a reponer las cosas a su estado anterior (17012340).

Igualmente son recurrentes las quejas por ocupaciones y usos del dominio público hidráulico, ya sea por vallados ilegales en la zona de servidumbre (14018009), caminos vecinales (17011684) o instalaciones industriales (17018262). En todos los casos se ha recordado a la administración hidráulica la necesidad de ejercer sus potestades con eficacia, velando por el buen mantenimiento del dominio público hidráulico pero sin vulnerar los derechos de los ciudadanos en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora o de reposición de dicho dominio.

En una queja por insuficiente caudal del río, que forma parte de la Red Natura 2000, se ha sugerido a la Confederación Hidrográfica del Segura que inspeccione las captaciones de recursos hídricos que afectan al río Mula y adopte las medidas precisas para asegurar el cumplimiento de los caudales mínimos establecidos en el Plan Hidrológico de la Demarcación. En esta queja se han puesto de manifiesto las dificultades para mantener y controlar el caudal ecológico de los ríos y atender las demandas de agua para el riego de cultivos, lo cual apunta a una deficiente planificación.

La legislación considera el caudal ecológico como una restricción que se impone a los sistemas de explotación; ante la imposibilidad de destinar aguas trasvasadas a finalidades distintas a las que justificaron el trasvase, el Organismo de cuenca deberá adoptar las medidas para asegurar el mantenimiento del caudal ecológico, lo cual puede requerir la revisión de las concesiones (16011950).

Otro caso reseñable se ha planteado por una ciudadana que exigía a la comunidad de regantes a la que pertenece que habilitara un sistema de riego a través de las infraestructuras comunes que le permitiera cumplir con los requisitos exigidos por las normas para la práctica de la agricultura ecológica, sin añadir fertilizante en el agua de riego. Su pretensión estaba respaldada por una resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que ordenaba a la comunidad de regantes establecer turnos de riego que permitieran el ejercicio de la agricultura ecológica a quien optara por esta forma de cultivo. Se ha dirigido a dicha confederación hidrográfica una sugerencia para que adopte medidas de ejecución para obligar a la comunidad de regantes a cumplir con la resolución. Asimismo, se ha sugerido al organismo de cuenca que inspeccione el uso de fertilizantes en el agua para riego por la comunidad de regantes a través de infraestructuras comunes, con el fin de comprobar si se ajusta a la normativa en materia de aguas y de contaminación de nitratos. También se han recordado a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural sus competencias en materia de agricultura ecológica, pues entendía que era la Confederación Hidrográfica la única habilitada para actuar (17004254).

También se han tramitado quejas relacionadas con filtraciones procedentes de infraestructuras de riego en mal estado de conservación. En el caso de la Comunidad de Regantes del Canal Alto del Bierzo, se le ha sugerido que suministre a los reclamantes la documentación que acredite la propiedad de la acequia y la constitución de la servidumbre de acueducto que grava los terrenos de su propiedad, como paso previo y necesario para determinar el responsable de reparar los desperfectos de la acequia y evitar la inundación de las parcelas (15008902).

15.4 CONTAMINACIÓN

15.4.1 Prevención y gestión de residuos

El Defensor del Pueblo ha comprobado que las comunidades autónomas han activado los mecanismos para restaurar la legalidad ambiental ante los depósitos irregulares de neumáticos fuera de uso (NFU). No obstante, la actuación de las administraciones se ha desarrollado con desigual intensidad y en casi ninguno de los casos, salvo en los de menor entidad, se ha procedido a la completa retirada de los neumáticos abandonados o

irregularmente depositados. Cabe citar como excepción el caso de Seseña, que quedó fuera de esta actuación por intervención judicial.

Según los datos disponibles que se han podido contrastar, existen en España 9 acopios abandonados de neumáticos de más de 1000 toneladas: A Laracha (Galicia), Yunclillos, Consuegra y Argamasilla de Alba (Castilla-La Mancha), Campos del Río (Murcia) Chiva y Godella (Valencia) y Arico en Tenerife (Canarias) y Mengíbar (Jaén, supervisado por el Defensor del Pueblo Andaluz). En ninguno de estos casos las administraciones han confirmado la total retirada de los NFU y aún se encuentran tramitando los procedimientos para restaurar la legalidad. También se tramitan procedimientos de contratación para adjudicar el servicio de retirada de los neumáticos.

Los resultados obtenidos no pueden valorarse positivamente. La acumulación ilegal de NFU se produce por una insuficiente actuación de las administraciones públicas en distintos momentos del proceso y respecto al ejercicio de distintas potestades, tanto durante el proceso de acumulación o abandono ilegal, como en el ejercicio de las facultades de inspección por parte de la Administración autonómica, el ejercicio de la potestad sancionadora y el ejercicio de la ejecución forzosa a costa del responsable. La retirada de acopios abandonados o irregulares de NFU requiere grandes cantidades de recursos y la tramitación de procedimientos administrativos complejos que retrasan la recuperación ambiental y la eliminación de los riesgos para el medio ambiente y la salud. Es necesario enfatizar la necesidad de prevenir el abandono de NFU, lo cual requiere de distintas administraciones la vigilancia e inspección adecuada que permita garantizar una detección temprana de los depósitos irregulares; el ejercicio efectivo de las potestades para obligar a los responsables de la contaminación a sufragar el coste de la reparación ambiental; la implantación de medidas preventivas del fraude en la gestión de neumáticos (neumáticos importados o procedentes de adquisiciones intracomunitarias no declarados; de la venta online de ruedas procedentes del exterior, y de la venta de neumáticos usados procedentes de los desguaces); y campañas de sensibilización.

Una mención especial requiere la cuestión de la garantía financiera. Con excepción de las actividades de gestión de residuos que pudieran estar incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental, la legislación básica específica en materia de residuos no impone con carácter obligatorio la constitución de garantía financiera para las actividades de gestión de neumáticos fuera de uso. Esta institución es consciente de que diseñar el sistema de garantías financieras y determinar su obligatoriedad requiere tener en cuenta distintos factores, no exentos de dificultades, que aseguren su viabilidad y eficacia. Las pequeñas y medianas empresas pueden no disponer ni de los recursos económicos ni de los sistemas de gestión de riesgos equivalentes a los de las empresas de mayor envergadura. Sin embargo, pueden ser responsables de daños superiores al que cabría esperar habida cuenta de su

tamaño. Por ello, disponer de un seguro podría reducir los riesgos a los que se ven expuestas (transfiriéndolos parcialmente a los aseguradores) y, en consecuencia, disuadir de la realización de conductas tendentes a eludir la responsabilidad.

En virtud de sus facultades de coordinación, esta institución ha sugerido al ministerio que recabe información periódica sobre el estado de tramitación de los procedimientos en curso para la retirada de los acopios abandonados de NFU; y, en tanto se produce, se asegure de que se adoptan todas las medidas necesarias para prevenir incendios y otros efectos contaminantes, con prioridad de los acopios de más de 1.000 toneladas o que presenten mayores riesgos de contaminación (16005776).

También hay que mencionar el tema de los vertidos de residuos de fibrocemento cercanos al barrio del polígono de Santa María de Benquerencia, en la ciudad de Toledo. De los últimos informes emitidos por las distintas administraciones (estatal, autonómica y municipal) se pone de manifiesto que ya han sido retiradas importantes cantidades de material de fibrocemento en la zona afectada. Se está pendiente del consenso sobre las opciones de actuación en las márgenes y cauce del arroyo de Ramabujas que eviten la caída o arrastre por avenidas de nuevos materiales al Dominio Público Hidráulico. Se ha aprobado por el Ayuntamiento de Toledo un Plan de vigilancia de control de la calidad del aire, que confirma la ausencia de riesgo para la población por presencia de fibras de amianto en el aire, así como un Plan de control del mantenimiento de la eficacia de las actuaciones ejecutadas. Las respuestas recibidas se encuentran en estudio (17008462).

En relación con el vertedero de La Murada (Murcia), la Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente ha continuado con los trabajos relacionados con los lixiviados, el proyecto de biogás y la restauración ambiental del territorio, y ha elaborado un proyecto de restauración ambiental para la completa eliminación de los riesgos y para adaptar todo el emplazamiento afectado a la directiva. Además, se ha coordinado con la Comunidad Valenciana para trabajar conjuntamente en el proyecto de ejecución para minimización de riesgos, mediante enfriamiento, traslado y acondicionamiento de residuos no peligrosos. Se han mantenido reuniones con el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) para analizar si existe algún tipo de plan o línea de ayudas que pueda financiar las actuaciones, y se ha solicitado que se consigne en el presupuesto para los próximos años el crédito necesario para poder avanzar y finalizar la restauración ambiental del emplazamiento. Igualmente, se ha propuesto un nuevo espacio LIC (lugar de importancia comunitario) en el municipio de Abanilla, para que pase a formar parte de la Red Natura 2000. Con esta ampliación de superficie protegida se contribuiría a asegurar la integridad de los hábitats en el LIC del Río Chicamo. La zona ha sido incluida en el Plan de gestión integral de los espacios protegidos de los relieves y cuencas centro-orientales de la Región de Murcia, la actuación sigue en trámite (14020964 y 16014398).

En materia de suelos contaminados prosiguen las actuaciones con la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Cartagena (Murcia) en relación con la contaminación de suelos con materia radiactiva y metales pesados en El Hondón. La consejería no actúa con la suficiente diligencia para resolver el problema ni instando la emisión del informe del Consejo de Seguridad Nuclear, ni requiriendo al ayuntamiento el vallado completo de los terrenos, medida sugerida por los técnicos del consejo con el fin de restringir los usos de la parcela, evitar la presencia de personas e impedir la remoción del terreno. En todo caso, la contaminación se reconoce en la declaración de impacto ambiental de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana acometida para modificar la clasificación del suelo. En la declaración se imponía como condición la limpieza del suelo con carácter previo a su uso.

La Ley de residuos y suelos contaminados establece que la responsabilidad de acometer la limpieza de los terrenos contaminados corresponde a los causantes de la contaminación, contra los que no se ha actuado y, en su defecto, a los propietarios de los terrenos, solidariamente (fundamentalmente una empresa pública participada mayoritariamente por el ayuntamiento). Puesto que el proceso de descontaminación no puede durar indefinidamente a costa de mantener unos riesgos potenciales para la salud de los ciudadanos y para la protección del medio ambiente, si la vía voluntaria de reparación no prospera (como es el caso pues ni siquiera se han suscrito los convenios con los propietarios), se ha sugerido proceder a la declaración de suelo contaminado e instar la inscripción en el Registro de la Propiedad hasta que se acometan los trabajos de limpieza del suelo. También se ha sugerido al ayuntamiento que complete el vallado íntegro de todo el perímetro y se ha solicitado información adicional sobre un nuevo proyecto, por lo que las actuaciones proseguirán en 2018 (14012129).

Residuos urbanos

Numerosos ciudadanos se quejan de los contenedores y las molestias (olores, ruidos o plagas) que generan a las viviendas cercanas. Los ciudadanos solicitan un cambio de ubicación del contenedor (temporal o definitivo), así como que se mejore el servicio de mantenimiento o limpieza de los recipientes para evitar situaciones insalubres. Algunos ayuntamientos acceden a desplazar el contenedor, si resulta factible y no acarrea molestias a otros vecinos. Otros no se plantean cambios en la ubicación y fundamentan su resolución en que el lugar elegido es el más idóneo. Y otros manifiestan que resulta muy difícil o inviable (técnica o económicamente) buscar una nueva ubicación dentro del municipio, pero intensifican las labores de limpieza en ese entorno. En general, cuando se produce un cambio de ubicación de un contenedor o la colocación de otros nuevos no suele existir una resolución municipal que fundamente esta decisión, por lo que se sugiere que se resuelvan motivadamente las solicitudes de cambio de ubicación de los

contenedores, con indicación expresa de los recursos que procedan (17001292 y 17002196, entre otras).

15.4.2 Contaminación atmosférica

En el año 2016 se iniciaron varias quejas de oficio con distintos ayuntamientos sobre contaminación atmosférica. Tras recibir las respuestas, se emitió una serie de consideraciones que es oportuno reseñar aquí.

En primer lugar, hay que hacer una referencia a la cuestión competencial. La Ley de bases de régimen local atribuye a los ayuntamientos, como competencia propia, la protección contra la contaminación atmosférica en las zonas urbanas, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. A su vez, la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera establece que corresponde a las entidades locales ejercer aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas en el ámbito de su legislación específica, así como aquellas otras que les sean atribuidas en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las comunidades autónomas en esta materia. Por lo que hay que estar a lo dispuesto en la legislación autonómica, cuando existe, para determinar cuál es exactamente la competencia de los ayuntamientos en esta cuestión.

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad, atribuye a los ayuntamientos las responsabilidades mínimas con relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios sobre contaminación atmosférica, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas.

La consecuencia de esta situación es que, en la mayoría de los ayuntamientos consultados, son las autoridades autonómicas quienes realizan la planificación en esta materia (si bien con la participación municipal), llevan a cabo las mediciones y actúan para reducir los niveles de contaminación, si bien los ayuntamientos actúan contra la contaminación atmosférica en su municipio, dependiendo la actuación municipal de la sensibilidad que tenga el consistorio correspondiente sobre el asunto. Es por ello que las respuestas no ofrecen una actuación unánime de los ayuntamientos consultados, circunstancia lógica, ya que las actuaciones que pueda acometer el ayuntamiento dependen en gran medida de las circunstancias específicas de cada uno (población, orografía, intensidad del tráfico, actividad industrial en el municipio, etc.).

Es necesario igualmente apuntar un problema que en algunas poblaciones es de una importancia considerable, como pueda ser el caso de Gijón o Avilés, en los cuales existe un tejido industrial generador de altos niveles de contaminación, que son controlados por las autoridades autonómicas (fundamentalmente a través de las autorizaciones ambientales integradas o de las autorizaciones de emisiones a la

atmósfera), pero que tiene una gran repercusión a nivel local. Sin que en este caso los ayuntamientos tengan grandes posibilidades de intervención, más allá del control de las licencias municipales, y de instar a las autoridades autonómicas al ejercicio de sus competencias.

Una vez sentado lo anterior, resulta procedente detenerse en la medición de la contaminación atmosférica, especialmente de la contaminación difusa. Este tipo de cuestiones, de carácter aparentemente técnico, suscitan, sin embargo, una serie de interrogantes que procede poner de manifiesto para una mejor comprensión de la complejidad de esta materia.

Así, el Anexo I del Real Decreto 102/2011 regula los objetivos de calidad del aire para los distintos contaminantes. Sin embargo, la valoración de los límites de estos contaminantes no es homogénea. Mientras que para el SO2 se establecen valores límite horarios y diarios, para el NO2 los valores límite son horarios y anuales; para las partículas PM10 los valores límite son diarios y anuales; para las partículas PM2,5, el plomo y el benceno los valores límite son exclusivamente anuales; y para el monóxido de carbono y el ozono troposférico los valores se calculan en un promedio octohorario (cada ocho horas). Esta falta de homogeneidad en la información es uno de los problemas principales que existen sobre este asunto, como ya se puso de manifiesto en el documento «La comunicación al público sobre contaminación atmosférica», elaborado por el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), en el año 2014.

Otra de las cuestiones sobre las que es necesario incidir es la relativa al número de estaciones de medida. El Real Decreto 102/2011 establece los criterios para la determinación del número mínimo de puntos para la medición fija de las concentraciones de varios contaminantes en el aire ambiente. Se establece el número mínimo de puntos de muestreo en el caso de fuentes difusas en aquellas zonas y aglomeraciones donde la medición fija es la única fuente de información, basándose en un criterio poblacional. De la información facilitada se comprueba que no todos los ayuntamientos miden los mismos contaminantes. E incluso hay diferencias dentro de los propios municipios, ya que en algunos de ellos no todas las estaciones miden los mismos contaminantes.

Respecto a la ubicación concreta de las estaciones de medida, el Real Decreto 102/2011 establece que las autoridades competentes responsables de la evaluación de la calidad del aire deben documentar detalladamente, para cada una de las zonas y aglomeraciones, los procedimientos para la selección de los emplazamientos, así como registrar la información que justifique el diseño de la red y la elección de la ubicación de todos los puntos de medición. La documentación debe incluir fotografías de la zona circundante de cada punto de medición con indicación de las coordenadas geográficas y mapas detallados. Asimismo, la documentación debe actualizarse, si resulta necesario, y

revisarse al menos cada cinco años para que los criterios de selección, el diseño de la red y la ubicación de los puntos de medición sigan siendo válidos y óptimos a lo largo del tiempo. Finalmente, la documentación debe presentarse a la Comisión Europea a los tres meses de haber sido solicitada como máximo.

No se especifica en el real decreto cuál es el procedimiento para la selección de los emplazamientos al que se hace referencia en el párrafo anterior, si bien es cierto que se establecen los criterios para ello. Esto implica un alto grado de discrecionalidad en la actuación administrativa a la hora del diseño de la red de calidad del aire, cuya importancia es esencial para una adecuada política de lucha contra la contaminación atmosférica. Si un particular quisiera cuestionar los emplazamientos elegidos por la Administración, debería poder acceder de forma sencilla a la documentación correspondiente.

Tras estas consideraciones generales, a continuación se analizan las respuestas proporcionadas por los ayuntamientos en su conjunto.

Varios ayuntamientos cuentan con un instrumento de planificación de calidad del aire aprobado, o está en tramitación, ya sea específicamente o con carácter general en virtud de sus competencias en materia de calidad del aire. En muchos de estos casos se trata de planes autonómicos en los que interviene en mayor o menor medida el ayuntamiento, especialmente en lo relativo al tráfico.

Lo que no es tan frecuente es que los ayuntamientos cuenten con planes de acción a corto plazo, o con protocolos de respuesta inmediata. De los quince ayuntamientos consultados, únicamente cinco cuentan con este tipo de instrumentos, y dos de ellos están elaborando o revisando el documento. Y en tres de los casos el plan se refiere a un único contaminante. Si bien es cierto que el real decreto solo obliga a adoptar estos planes en el caso de que exista riesgo de superación de los umbrales de alerta de los niveles de contaminación. En otras ocasiones los ayuntamientos cuentan con planes de movilidad. Hay que aclarar que el objeto de estos planes no es reducir los niveles de contaminación atmosférica, sino aumentar o mejorar la movilidad en el municipio de que se trate. Aunque uno de sus efectos sea la reducción de la contaminación, la finalidad no es esta, sino la reducción del tráfico.

En varios ayuntamientos se han creado órganos colegiados relacionados con la calidad del aire, con distintas competencias en la materia. Tal vez el caso paradigmático sea el del Ayuntamiento de Madrid, cuya Comisión de Calidad del Aire es la competente para decidir la puesta en marcha del protocolo ante episodios de alta contaminación.

Una circunstancia que llama la atención es la ausencia, en casi la totalidad de los casos, de actuaciones llevadas a cabo por las autoridades competentes en materia de salud pública, cuando esta es una competencia que, como mínimo, debería ser

compartida entre estas y los órganos competentes en materia de medio ambiente. Sin embargo, es habitual que los planes se tramiten y adopten por las consejerías de medio ambiente, con escasa o nula participación de las autoridades sanitarias. Lo mismo cabe decir de las medidas que se adoptan.

En cuanto a la evaluación de estos planes y de su eficacia, únicamente el Ayuntamiento de Madrid informa acerca de un episodio de alta contaminación y de la aplicación del protocolo, aunque no es el único ayuntamiento que informa sobre la superación de los límites permitidos. Fundamentalmente son el NO2 y las partículas PM10 los contaminantes sobre los cuales las administraciones demuestran una mayor preocupación.

Por último, es necesario hacer unas consideraciones sobre la información a la ciudadanía. A este respecto, del informe del CIEMAT citado anteriormente se extraen unas conclusiones que coinciden en buena parte con las consideraciones formuladas por esta institución, sobre distintos aspectos de esta cuestión. Básicamente son:

- el carácter técnico de la información y la necesidad de proporcionar a los ciudadanos tanto una información técnica rigurosa como una información divulgativa, accesible al mayor número posible de personas;
- la excesiva heterogeneidad de esa información (mediciones, tipos de umbrales, etcétera), así como la necesidad de una mayor información sobre el impacto en la salud de las personas;
- la escasa o nula información sobre posibles acciones de reducción de la contaminación que puedan llevar a cabo los ciudadanos, así como acciones de protección, dirigidas a los grupos más sensibles que puedan resultar afectados (niños, personas que hacen ejercicio al aire libre, enfermos, personas mayores, etcétera);
- problemas relativos a los mecanismos de información: tanto en lo relativo a las alertas (en las que únicamente se informa a la población de la superación de límites, más que alentar a la adopción de medidas) como a los índices de calidad del aire, cuya heterogeneidad lleva a los autores del informe citado a abogar por un único índice uniforme en todo el territorio nacional.

Se está a la espera de recibir la respuesta de todos los ayuntamientos para hacer las consideraciones finales (16016474).

15.4.3 Contaminación industrial

Se ha iniciado una actuación de oficio con la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la contaminación en Gijón (Asturias), procedente de tres instalaciones industriales (una central térmica, una fábrica de cemento y una siderurgia). Se trata de comprobar si en las autorizaciones ambientales integradas de las instalaciones se tiene en cuenta la contaminación que genera cada una aisladamente, o la conjunta de las tres instalaciones, así como la contaminación difusa procedente de otros focos. Se está a la espera de la respuesta (17001985).

Hay otra actuación abierta ante la misma Consejería del Principado de Asturias por las emisiones contaminantes de las industrias sitas en el municipio de Trubia, donde se ha informado que la estación de calidad del aire allí ubicada ha detectado altas concentraciones de benceno. Ante un posible riesgo de superación de su valor límite anual, se aprobó un plan de acción a corto plazo para reducir los niveles de benceno en esa localidad. Se han revisado las autorizaciones ambientales integradas de las dos principales industrias que tienen influencia en las emisiones de este contaminante, y se han incluido nuevos condicionantes ambientales tanto para reducir sus emisiones a la atmósfera, en particular de benceno, como para aumentar el control sobre la calidad del aire del entorno de las fábricas.

Según la Administración, la reducción de los niveles de benceno en Trubia es apreciable. Sin embargo, teniendo en cuenta que Oviedo (incluido Trubia) parece ser el lugar más contaminado de España en lo relativo al benceno (aunque existe la presencia de otros contaminantes), deberían aumentarse las exigencias ambientales en esta zona en aras de una mayor protección del medio ambiente y de la salud de los ciudadanos. Se ha solicitado a la consejería información adicional sobre la situación de las emisiones contaminantes en Trubia, tras las medidas adoptadas, así como las nuevas medidas o actuaciones para mejorar la calidad de vida en su territorio y la salud de todos sus habitantes (16000212).

En relación con la queja presentada por la contaminación atmosférica que se genera en el polígono industrial de la Aljorra, en Cartagena (Murcia), se ha requerido a la Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente de la región de Murcia información sobre el resultado de las inspecciones y se le ha recordado que los valores límite para las sustancias contaminantes establecidos en las normas tienen carácter general y que la autorización ambiental integrada singulariza para cada instalación los límites de emisión exigibles (16017365).

También ha de hacerse mención de una queja, iniciada a raíz de una petición de la Defensora del Pueblo Europeo, en la que solicitaba evaluar la adecuada implementación del artículo 28 del Reglamento 1005/2009, del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono en España. Se ha solicitado información al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y a las Comunidades Autónomas. Esta actuación sigue en curso (17014049).

15.4.4 Contaminación acústica

Las quejas por ruido ocupan un lugar muy destacado en las actuaciones de esta institución, en cuanto a la protección del medio ambiente se refiere. Además de los ruidos procedentes de las infraestructuras, los ciudadanos se quejan del ruido procedente de locales dedicados a la hostelería o a otros negocios, la celebración de fiestas patronales o de conciertos al aire libre, entre otros. El ruido es uno de los principales problemas medio ambientales de España, ya que afecta también a la salud de las personas, como ha declarado la Organización Mundial de la Salud (OMS). La respuesta de las administraciones, normalmente los ayuntamientos, en muchos casos es lenta e ineficaz, ya que suele partir de una visión que suele favorecer a los causantes del ruido antes que a quienes lo sufren.

A continuación, se citan algunos de los ámbitos recurrentes en este tipo de quejas.

Actividades dedicadas a la hostelería o al ocio nocturno

El mayor número de quejas procede de los locales de hostelería (bares, restaurante, discotecas, bares con ambientación musical) y sus terrazas. Muchas personas manifiestan su desesperación por tener que convivir con ruidos continuos que les impiden descansar en sus domicilios. Las administraciones inician muchos procedimientos contra los locales infractores, quienes suelen incumplir las resoluciones administrativas. Es necesario que la Administración adopte medidas urgentes provisionales o cautelares y agilice sus tramitaciones o busque otras fórmulas. El Defensor del Pueblo insta a los ayuntamientos a que ejerzan de manera efectiva sus competencias, mediante el control del cumplimiento de las licencias otorgadas para el ejercicio de la actividad, en sus distintas modalidades (no solo en lo relativo a la contaminación acústica, sino otros temas relacionados con las molestias que se puedan producir por exceso de aforo o incumplimiento de los horarios); y el control estricto en lo relativo a la contaminación acústica. Se sugiere a los ayuntamientos que inspeccionen los locales en período de máxima actividad, realicen mediciones del nivel de ruido (tanto en el local como en las viviendas afectadas) e impongan las medidas correctoras o cautelares sin dilaciones (17006297, 17005342 y 17004415, entre otras).

La ciudad de Madrid es una de las administraciones respecto a la cual se recibe un mayor número de quejas por este motivo (6009757, entre otras). Tras sugerir una mayor coordinación entre las distintas unidades administrativas competentes en esta materia, el ayuntamiento ha informado sobre los mecanismos de colaboración existentes, que, en su opinión, son suficientes para prestar un servicio eficaz. Igualmente ha informado de sus competencias en lo relativo a las terrazas (que tienen un tratamiento específico distinto del de los locales) y acerca de la tramitación de una nueva ordenanza de terrazas en la que, de acuerdo a la recomendación de esta institución, ha acordado incorporar prescripciones ambientales en las autorizaciones para la instalación de terrazas de hostelería, así como medidas efectivas y materiales para prevenir la contaminación acústica. En el caso concreto del distrito de Centro, se ha realizado una campaña de mediciones desde noviembre del año 2015 hasta julio de 2017, ya que se está revisando el Mapa Estratégico de Ruido de Madrid (MER) y la Zona de Protección Acústica Especial (ZPAE) de este distrito, el único de la capital que está declarado en su totalidad como ZPAE.

Se ha promovido una queja de oficio ante el Ayuntamiento de Alicante por la actividad de los locales de ocio del centro de la ciudad, debido a las molestias ocasionadas por el fenómeno denominado «tardeo», que los fines de semana concentra a miles de personas en esa zona. Se ha sugerido a la Administración que: a) actúe para identificar a los principales focos emisores de ruido, sancionar a los infractores y restringir las zonas habilitadas para terrazas y veladores de los locales de ocio; b) realice un análisis específico del ruido de ocio en su municipio; c) elabore un plan de acción en que se reflejen las medidas adoptadas para reducir el ruido y las actuaciones previstas para los próximos años, y d) inicie el procedimiento oportuno para declarar el centro tradicional y el casco antiguo como zonas acústicas saturadas (17009070).

Eventos musicales y fiestas patronales

Los festivales y conciertos en verano al aire libre, que duran varios días (laborables o no), hasta bien avanzada la madrugada, son motivo de numerosas quejas (17013132, 17013420, entre otras).

Se ha solicitado información al Ayuntamiento de Madrid sobre los festivales que se celebran en verano en la Caja Mágica (*Mad Cool* y *Down Load*) y se le ha indicado la necesidad de valorar el ruido que se pueda emitir y limitarlo con carácter previo (tanto su nivel de intensidad como sus horarios), además de controlar el ruido emitido durante su realización mediante mediciones. La corporación local debe vigilar que las actividades se desarrollen dentro de los límites permitidos e instar a los organizadores la utilización de limitadores de sonido.

Se ha sugerido al Ayuntamiento de Madrid que: 1) planifique la organización de los festivales de música para minimizar los efectos acústicos negativos que se producen, y 2) inspeccione y mida las emisiones producidas por los aparatos de sonido y precinte los que no respeten la normativa, así como que vigile los horarios de cierre, especialmente durante los días laborables. La Administración ha aceptado las Sugerencias. Se ha solicitado información al ayuntamiento sobre las nuevas ediciones de estos festivales en el emplazamiento original o en otro para que se corrija y prevenga la contaminación acústica.

Las fiestas patronales (17011261, 170105071, entre otras) y los locales para peñas (16014609, 17007492, entre otras). Resulta preciso un mayor control o supervisión municipal para anticiparse a las consecuencias negativas que se pueden generar en estos momentos. Se valora positivamente el esfuerzo municipal de los ayuntamientos por mantener las tradiciones o festejos, pero es necesario cumplir la normativa (ruido, gestión de residuos, licencias) y procurar el bienestar de todos sus vecinos (los que desean participar en esas celebraciones y los que prefieren descansar). El problema de los locales para peñas ha ido evolucionando negativamente porque se utilizan todo el año para efectuar fiestas o botellones o como lugar de reunión pese a que no cuentan con unas condiciones de básicas de habitabilidad, ni con una autorización municipal. Se sugiere a los ayuntamientos que, con el fin de prevenir las afecciones al medio ambiente y a la salud de las personas y de favorecer la seguridad de los propios usuarios de los locales, hagan cumplir los requisitos de seguridad, salubridad, habitabilidad y convivencia ciudadana fijados por las normas.

Otras actividades generadoras de ruido y por las cuales se quejan los ciudadanos son las relacionadas con la limpieza viaria (14008996, 17003789, entre otras), ladridos de perros (16002391, 17013454, entre otras) o la utilización de espacios públicos por jóvenes para realizar «botellones» (17017019, 17016528, entre otras).

Un caso particular es el de las molestias generadas por ruido que padece un vecino por la celebración de fiestas en una vivienda privada en Arona (Santa Cruz de Tenerife), ya que el uso que se hace de la vivienda y de las zonas comunes excede de un uso normal. La presunta realización de una actividad económica con carácter habitual (alquiler de la vivienda para la realización de fiestas) no puede equipararse a las celebraciones de carácter familiar, excluidas de la Ley 7/2011 de actividades clasificadas y espectáculos públicos de Canarias, sino que constituye una actividad clasificada por ser susceptible de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o riesgos para las personas. En consecuencia el ayuntamiento debe inspeccionar la naturaleza de la actividad y adoptar las medidas precisas para que cese si no se cumple la normativa, y así se ha sugerido (15011437).

15.4.5 Sustancias nocivas

Además de lo señalado respecto a los medicamentos veterinarios que incluyen diclofenaco en su composición, la Administración estatal no ha aceptado, a juicio de esta institución de una forma no concluyente, las resoluciones formuladas en relación con el uso de pesticidas que incorporan glifosato en su composición, sustancia autorizada a nivel comunitario y cuyo proceso de renovación no ha estado exento de dificultades ante la disparidad de resultados de los estudios realizados sobre sus efectos sobre la salud y el medio ambiente (15014443, entre otras).

Respecto a las autorizaciones excepcionales de productos fitosanitarios utilizados en la agricultura, a base de las sustancias activas 1,3 Dicloropropeno y Cloropicrina, esta institución ha señalado al Ministerio de Sanidad que, si bien es verdad que la autorización de estos productos fitosanitarios se ha limitado a determinadas comunidades autónomas y a períodos de 120 días al año, se otorga o renueva con carácter anual, pese a que su uso debe ser excepcional por existir una emergencia fitosanitaria. Se insiste en la necesidad de disminuir su uso. Según la Unión Europea, estos productos fitosanitarios no satisfacen los requisitos establecidos por la Directiva 91/414/CE, de comercialización de productos fitosanitarios.

Debe tenderse a gestionar las plagas mediante la aplicación de prácticas con bajo consumo de productos fitosanitarios, dando prioridad, cuando sea posible, a los métodos no químicos. Se ha sugerido que si en España se siguen utilizando productos fitosanitarios con estas sustancias parece preciso que se evalúe y justifique la necesidad imperiosa de su uso. Por ello, esta institución ha sugerido a la Administración: a) la realización de muestreos previos en los suelos antes de otorgar la autorización excepcional de productos fitosanitarios a base de dichas sustancias y sus mezclas, y b) el refuerzo de los mecanismos de inspección, vigilancia, control y sanción en las comunidad autónomas para asegurar que se reduzcan al mínimo los riesgos, se cumplan todas las condiciones de uso y se detecten con prontitud efectos adversos para la salud o el medio ambiente. Ambas sugerencias han sido aceptadas (16000007).

15.4.6 Contaminación electromagnética

Conforme a la recomendación de la Comisión Europea, los estados deben promover y revisar la investigación sobre campos electromagnéticos y salud humana e informar a la ciudadanía. Así, la disposición adicional décima de la Ley General de Telecomunicaciones prevé la creación de una comisión interministerial sobre radiofrecuencias y salud, que sin embargo no se ha constituido. Se ha sugerido al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que, en colaboración con el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, proceda a su constitución (17004250).

15.5 BIENESTAR ANIMAL

La mayoría de las quejas recibidas hacen referencia al incumplimiento de las obligaciones de los propietarios o poseedores de animales domésticos. Los ciudadanos se quejan a esta institución de que hay animales que se pasan todo el día ladrando o que sus excrementos no son recogidos por sus dueños. Esta institución interviene cuando, tras haber denunciado los hechos ante la Administración municipal, no se actúa y las molestias persisten, porque el bienestar del animal podría estar comprometido. Han sido bastantes los casos en los que se ha tenido que recordar a la Administración municipal sus competencias en la materia, y también se ha sugerido la adaptación de las normas para ofrecer una mayor protección a los animales que se ven desatendidos por sus supuestos cuidadores, e incluso la realización de campañas informativas para concienciar sobre las responsabilidades que supone tener un animal (17013454, 17011254, entre otras).

Otro grupo numeroso de quejas ha sido el presentado por una asociación ecologista que ha puesto de manifiesto la realización de matanzas o sacrificios de cerdos sin previo aturdimiento en diferentes lugares de España. Estos hechos han sido denunciados ante las administraciones competentes, que en la mayoría de los casos han realizado unas actuaciones previas antes de incoar un procedimiento sancionador (17019505, 17024855, entre otras).

Por último, hay que señalar el hecho de que asociaciones ecologistas siguen sin ser reconocidas como interesadas por la Administración en procedimientos sancionadores, aunque lo han solicitado (incluso fundamentado), porque solo se les reconoce como denunciantes y esto les impide participar plenamente en el procedimiento. Se viene sugiriendo desde hace años que las administraciones reconozcan la condición de interesado cualificado a estas asociaciones, pues se constituyen con la finalidad de proteger a los animales y, por tanto, son titulares de un interés legítimo (17009522, 17025332).

16 URBANISMO

16.1 PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística

Entre las irregularidades habituales se encuentra la demora excesiva en la tramitación administrativa. La actividad de ordenación territorial y urbanística es una función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a las administraciones municipal y autonómica. La ordenación territorial y urbanística implica el ejercicio de las potestades por la Administración pública competente, entre ellas la formulación y aprobación de instrumentos de planeamiento.

En 2017, esta institución ha finalizado las actuaciones iniciadas en 2015 con el Ayuntamiento de Madrid sobre los retrasos en la tramitación de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, para facilitar la mejora energética y de protección acústica de edificios, cuya aprobación provisional se había acordado en abril de 2015 por el pleno del Ayuntamiento de Madrid. La nueva normativa permitiría mejorar la eficiencia energética en los edificios existentes en la capital e incrementar su protección acústica en las obras de rehabilitación, con el objetivo de potenciar las condiciones de habitabilidad, calidad y sostenibilidad de los mismos. La modificación incidía en cuatro aspectos: a) la regulación de las obras de rehabilitación para mejorar su respuesta a las exigencias energéticas y acústicas; b) la instalación de aislamiento térmico en el exterior de edificios; c) la modificación de fachadas en lo que afecta a mejorar el comportamiento de cuerpos volados, y d) la ocupación de la parcela por construcciones auxiliares para la instalación de calderas o climatización más eficientes. En febrero de 2017 el ayuntamiento confirmó a esta institución que la Comunidad de Madrid había aprobado definitivamente la modificación (15011073, 17022120, 17026156, entre otras).

En materia de gestión urbanística son frecuentes las sugerencias formuladas a fin de que los ayuntamientos impulsen la ejecución urbanística de su planeamiento, incluso mediante la determinación de algún sistema de iniciativa pública, de forma que se garantice la transformación del suelo. Los planes urbanísticos que elaboran y aprueban las administraciones locales, al menos en sus fases iniciales, deben ser realistas, ejecutables y estar financiados adecuadamente. Los ayuntamientos están obligados a

planificar de forma que las unidades de ejecución tengan unas condiciones de desarrollo viables y se eviten situaciones de paralización, y han de velar por que se ejecuten completa y adecuadamente los instrumentos de planeamiento.

Es el caso de un sector en el municipio de Guadarrama (Madrid), cuyo desarrollo urbanístico aún no se ha llevado a cabo a pesar de que el plan parcial fue aprobado en 2009, siendo el sistema elegido para la ejecución urbanística el de compensación. Las obras de urbanización están paralizadas desde 2012, transcurrido sobradamente el plazo previsto en el plan para que la Junta de Compensación llevara a cabo la ejecución urbanística. Por ello, la entidad local está obligada a adoptar las medidas para garantizar la efectiva ejecución de este desarrollo urbanístico y del planeamiento. Se sugirió al ayuntamiento que acordase la sustitución del sistema de actuación por compensación a otro de gestión pública (expropiación o ejecución forzosa) o mixta (cooperación), previa tramitación, si procediera, de un expediente de declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos a los propietarios del ámbito. Se está a la espera de la respuesta (17006598).

Un caso análogo al anterior es el de una urbanización en el municipio de Mutxamel (Alicante), cuyas obras de urbanización no están finalizadas y la Junta de compensación no ha atendido los requerimientos de los técnicos municipales en sus informes para introducir los servicios urbanos e infraestructuras necesarias. En este supuesto, los servicios jurídicos municipales han recomendado a la corporación el inicio de un expediente declarativo del incumplimiento de la Junta de Compensación del deber de urbanizar en plazo y que el ayuntamiento actúe por ejecución forzosa con cargo a esos mismos propietarios. Esta institución está a la espera de la respuesta (16002906).

Un caso ya mencionado en informes anteriores es el planteado por un propietario de terrenos afectados por un Programas de Actuación Urbanizadora (PAU) en el municipio de Las Ventas de Retamosa (Toledo), que lleva años reclamando que el agente urbanizador le abone una compensación económica por diferencias de adjudicación. Se sugirió al ayuntamiento que requiriera al agente urbanizador para que cumpliera las obligaciones contraídas e hiciera efectivo el pago de todas las indemnizaciones y compensaciones a los propietarios afectados por el proceso urbanístico. A pesar de que la Sugerencia fue aceptada por el ayuntamiento, no ha sido hasta junio de 2017 cuando se ha requerido al urbanizador el cumplimiento de sus obligaciones y tampoco aclara el ayuntamiento si aquel ha actuado conforme a lo requerido. Las actuaciones permanecen abiertas a la espera de que el ayuntamiento confirme si en efecto el urbanizador ha dado cumplimiento al requerimiento o, en caso contrario, que se ha iniciado el procedimiento declarativo del incumplimiento de deberes y la resolución de la adjudicación del PAU (15000389).

16.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización

Esta institución sugirió al Ayuntamiento de Coín (Málaga) que procediera a la recepción formal de las obras de urbanización del ámbito Las Delicias y, por tanto, a la formalización de la cesión de las zonas verdes y viales en él incluidos, asumiendo tanto la conservación y mantenimiento de la infraestructura de la misma como la prestación de los servicios municipales.

El ayuntamiento alega, para no aceptar la resolución, que la Ley de ordenación urbanística de Andalucía no fija un plazo máximo al deber de conservar con cargo a los propietarios. Sin embargo, la Administración municipal ha reconocido expresamente que no existen obras de urbanización pendientes de ejecutar en este ámbito y, además, ha otorgado licencias de primera ocupación reconociendo así la condición de suelo urbano consolidado del suelo de la urbanización. Por ello, el ayuntamiento debe aceptar las cesiones y proceder a la recepción de las obras de urbanización.

En cuanto a la conservación y a pesar de que la Ley de ordenación urbanística de Andalucía no fije un plazo máximo al deber de conservar con cargo a los propietarios, la obligación de estos de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de la urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es temporal, por tiempo y plazo definidos y con carácter excepcional. El deber de conservar las urbanizaciones afecta esencialmente a estos bienes y servicios públicos. Cuando estas obligaciones se exigen a particulares, están asumiendo competencias propias de un ente público, una excepción al régimen general que solo el mismo interés público puede justificar y amparar. La Sugerencia fue rechazada (13032608).

Un caso análogo al anterior es el planteado por la propietaria de una vivienda en la Urbanización El Hontanar, del Municipio de Utiel (Valencia), donde los vecinos llevan años solicitando al ayuntamiento que proceda a recibir las obras de urbanización y aceptar la cesión de los viales. Aportaba copia de una escritura pública de cesión gratuita de los citados viales cuya validez quedaba condicionada a la aceptación municipal. Sin embargo, nunca se ha producido dicha aceptación. Se solicitó al ayuntamiento información sobre la situación urbanística de la urbanización, estado en el que se encuentran las obras de urbanización y motivos que están impidiendo su recepción por parte de esa Administración municipal. Al parecer, la urbanización se construyó al amparo de la Ley del suelo de 1956, texto legal que no hacía alusión a las entidades de conservación. Ante este vacío, se dictó, por el entonces Ministerio de la Gobernación, una Circular en 1965 a la que se adjuntaba un modelo de estatutos de asociación civil. Se configuraron, primero, como asociaciones privadas, otras como sociedades civiles o como comunidades de propietarios, unas sujetas al Código Civil y otras a la Ley de la propiedad horizontal.

En el presente caso se trata de una comunidad de propietarios. Esta fórmula tenía un inconveniente y es que la Administración local no ostentaba sobre dichas comunidades ninguna potestad administrativa, al caer fuera de la órbita del derecho público administrativo. La consecuencia era que, en muchos casos, las obras no se concluían y no se entregaban a la Administración. Y así han venido y todavía vienen funcionando muchas de ellas, como es el presente caso. Se ha recomendado al Ayuntamiento de Utiel que inicie contactos con la comunidad de propietarios para suscribir un convenio urbanístico que establezca las obligaciones de cada una de las partes y que sirva de base y fundamento para llevar a cabo las modificaciones que sean necesarias del planeamiento; como, por ejemplo, recogiendo la redacción de un Estudio de detalle. Asimismo, en el convenio debería recogerse la obligación de constituir una entidad de conservación por el tiempo que se considere conveniente y necesario, siendo posteriormente entregadas las obras de urbanización al ayuntamiento. En la actualidad se está a la espera de la respuesta municipal (17010701).

Finalmente cabe mencionar el caso de unos vecinos de Coslada (Madrid), que llevan años solicitando al ayuntamiento que efectúe labores de conservación y mantenimiento en una plaza que además es de uso público. Ya en 2011, la entidad local se comprometió a dar una solución a este problema y seis años después no parece que dicha solución se encuentre avanzada. Ni en el Registro de la Propiedad ni en el expediente de las licencias concedidas en su día, se indica que la propiedad deba asumir la carga del mantenimiento de una plaza de uso público. La construcción de este inmueble data del año 1976 (20 años antes de la aprobación del Plan General de Ordenanza Urbana). El Plan General introdujo una nueva carga a la finca, y como bien reconoce el ayuntamiento, ni informó de las consecuencias que esto acarreaba, ni hubo una compensación económica por ello, con el agravante de que los propietarios de la finca deben asumir los costes de conservación y mantenimiento de una zona que es de uso público y, por tanto, a la que pueden acceder todos los vecinos de Coslada.

La recepción de las obras es el acto que determina el nacimiento de la responsabilidad de la Administración en la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización. En este sentido, la doctrina jurisprudencial ha establecido el criterio de la recepción tácita y le ha otorgado plenos efectos. La doctrina mantiene la opinión de que la inauguración oficial de las obras, su utilización y en general todos los actos de la administración o conductas que denoten la recepción suponen la misma; sin que luego la Administración pueda ir contra sus propios actos y denegarla. En el supuesto de la queja, se deduce de manera indubitada una puesta en servicio de las instalaciones, zonas verdes y viales, de forma consentida y tolerada por ese ayuntamiento, que ha permitido y autorizado actos edificatorios, y concedido licencias de ocupación. Se sugirió, por tanto, al Ayuntamiento de Coslada que acordase la recepción tácita de la plaza de uso público y asumiera las labores de conservación y mantenimiento de la misma así

como los gastos que dichas labores generen. Esta institución está a la espera de recibir la respuesta del ayuntamiento (15011166).

16.1.3 Otras quejas relevantes

Esta institución ha tramitado una actuación de oficio por el retraso en construcción de las viviendas promovidas por la cooperativa Residencial Maravillas, en la calle Raimundo Fernández Villaverde de Madrid. La cooperativa está integrada por 300 familias, que han invertido en muchos casos todos sus ahorros en este proyecto residencial y que pagaron hace algunos años más de 111 millones de euros al Ministerio de Defensa por estos terrenos de los antiguos Cuarteles de Precisión de Artillería. Denunciaban las familias afectadas que desde el año 2015, cuando se aprobó el Plan Parcial, el Ayuntamiento de Madrid no solo no había tramitado el convenio urbanístico para que pudieran empezar a construir sus viviendas, sino que incluso les exigía unas cesiones mayores de las ya recogidas en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y en el Plan Parcial. Entre las reivindicaciones planteadas por el consistorio estaba la de convertir el espacio del patio privado interior de la futura promoción de viviendas, así recogido en el Plan Parcial, en espacio libre público.

En su respuesta, el ayuntamiento no reconoció la existencia de una demora excesiva en la actuación urbanística y alegó que se trata de un área de planeamiento remitido para la que el Plan General contiene la ordenación básica con remisión de su ordenación detallada a un Plan Parcial de Reforma Interior, aprobado por el pleno del ayuntamiento, en el año 2015. Para poder edificar las viviendas era necesario proceder a la ejecución urbanística del ámbito, lo que pasaba por tramitar y aprobar un convenio y además los proyectos de reparcelación y de urbanización. En cuanto a la denuncia del incremento de las cesiones, informó que debía tramitarse un Plan Especial de Mejora de Dotaciones que no interferiría en el desarrollo de la gestión, no constituiría condición ni impedimento para la tramitación de la licencia de demolición, ni para la tramitación del convenio urbanístico ni de los demás instrumentos de ejecución.

Igualmente, y respecto de la transformación de un espacio del patio privado interior a espacio público, señalaba que dicho espacio computaría a efectos de cesión como red pública, de forma que no supondría en modo alguno una nueva carga para la cooperativa, dado que el convenio recogería su valoración a efectos del cómputo final de las monetizaciones de las redes públicas, cuyo ingreso debería realizar la misma cooperativa con carácter previo al otorgamiento de la licencia, detrayendo su importe de la cantidad total a monetizar.

Esta institución solicitó la remisión de copia del Plan Parcial de Reforma Interior, así como información acerca de la tramitación del proyecto de reparcelación, del

convenio y sobre el objeto y determinaciones del Plan Especial de Mejora de Dotaciones. Sin embargo, el ayuntamiento confirmó a esta institución que los asuntos relacionados con el objeto de la queja estaban siendo objeto de diversos procedimientos judiciales. El Defensor del Pueblo hubo de suspender las actuaciones (16008735).

Esta institución ha tramitado asimismo una queja a instancia de otra cooperativa de viviendas de Madrid, que en diciembre de 2014 adquirió en pública subasta el suelo de las actuales cocheras del Metro, situadas en Cuatro Caminos. Dicho terreno se contempla en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) como el A.P.R. 07.02-M «Metro Cuatro Caminos», que permite desarrollar 58.500 m2 edificables de viviendas (libres y protegidas), así como un gran parque público de más de 20.000 m2 que se ubicará sobre las futuras cocheras de Metro, que quedarán soterradas. La Cooperativa inició la redacción y negociación, con los técnicos del ayuntamiento y del Metro, del correspondiente Plan parcial, Proyecto de urbanización y Convenio de gestión (reparcelación). Finalmente, presentó una iniciativa urbanística que recogía todo lo acordado con los agentes implicados, y solicitaba su estimación. Tras diversos requerimientos practicados por el ayuntamiento y reclamaciones formuladas por la cooperativa, en junio de 2016, se formuló al pleno propuesta de desestimación de la iniciativa alegando que la propuesta del Plan Parcial que se incluía incumplía uno de los objetivos urbanísticos fijados por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) para este ámbito. Sin embargo, la propuesta de desestimación de la iniciativa privada no fue aprobada. No fue adoptado acuerdo expreso ni de estimación ni de desestimación, incumpliendo la Administración local el mandato legal de estimar o desestimar la iniciativa privada. Ello equivalía a todos los efectos equivalía a una desestimación encubierta rechazada por el pleno del ayuntamiento.

Se acordó el archivo del expediente, impidiendo a la cooperativa oponerse a dicha resolución con la consecuente indefensión. En enero de 2017 se admitió a trámite la queja y se solicitó al ayuntamiento información al respecto. No fue hasta el mes de julio cuando se recibió la contestación municipal en la que se confirmaba que se habían estimado los recursos de reposición interpuestos contra la resolución municipal por la que se dispuso la conclusión del procedimiento y se retrotraían las actuaciones al momento anterior al dictado de dicha resolución. Se practicó nuevo requerimiento a la Cooperativa a fin de que justificase documentalmente el cumplimiento del PGOUM. Dicho requerimiento fue atendido tanto por Metro Madrid, S.A. como por la cooperativa y finalmente en junio el pleno acordó estimar la iniciativa formulada por la cooperativa para la ejecución urbanística del APR 07.02-M «Metro Cuatro Caminos». Al haberse desbloqueado la tramitación de la actuación urbanística, se finalizaron las actuaciones.

16.2 PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS

1. El Defensor del Pueblo tramitó en su día una queja por las necesidades de restauración que precisaba el frontón Beti Jai de Madrid, declarado Bien de interés Cultural (BIC) en su categoría de Monumento en 2011. Se inició una actuación de oficio ante el Ayuntamiento de Madrid, a fin de conocer las actuaciones realizadas en estos años. La Administración municipal ha informado periódicamente de las medidas adoptadas. Asimismo, se solicitó información a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid a fin de que diera su parecer al respecto y confirmase si había autorizado determinadas intervenciones en el frontón Beti Jai, especialmente el desmontaje de la cubierta. Las actuaciones han proseguido en 2017.

Al parecer, las obras se estaban ejecutando con regularidad. Dichas obras, incluido el desmontaje y restauración de la cubierta, fueron informadas favorablemente por la Comisión Local de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y autorizadas por la Dirección General de Patrimonio Cultural. El ayuntamiento aseguró también que tanto la cubierta del cuerpo de gradas que se había desmontado por seguridad, como las cubiertas del cuerpo principal y posterior que se desmontarían más delante, serían reconstruidas según morfología, soluciones constructivas y materiales originales y según los proyectos aprobados. Por otro lado, la Administración autonómica acreditó en sus informes que las intervenciones municipales estaban orientadas a garantizar la recuperación y consolidación de los valores y características esenciales del inmueble que motivaron su declaración como BIC, y no consideró necesaria la realización de un plan de actuación. Por todo ello, las actuaciones se finalizaron (15005918).

2. Por Decreto 20/2015, de 12 de junio, se declaró bien de interés cultural el paisaje cultural del Vino y el Viñedo de La Rioja. Según este decreto, los barrios de bodegas tendrán la consideración de unidades identitarias y todas las intervenciones irán encaminadas a la conservación y mantenimiento de las características tipológicas específicas, morfológicas, sus elementos constitutivos, colores, técnicas y materiales singulares que permitan definir su carácter. En 2016 se iniciaron actuaciones con el Ayuntamiento de Entrena (La Rioja), encaminadas a conocer las medidas que se fueran adoptando para garantizar la conservación y protección del barrio de las Bodegas de la localidad y los avances que se fueran produciendo en la elaboración y tramitación del Plan Especial de Protección previsto en el Plan General de Ordenación Urbana para el citado barrio.

En 2017 el ayuntamiento ha confirmado la elaboración de una cartografía digitalizada, enfocada de modo prioritario al análisis del subsuelo, horadado por multitud

de calados o galerías, como en el resto de barrios de bodegas existentes en este entorno geográfico. Proyectaba la corporación hacer entrega a cada propietario de una ficha individual que recogiera la información básica de carácter cartográfico referida a su inmueble. Tomando como base esta cartografía del subsuelo, el ayuntamiento aseguró que a la mayor brevedad posible abordaría los trabajos de elaboración del Plan Especial de Protección del barrio de Bodegas. De hecho, anunció la previsión de una partida en el presupuesto municipal de 2018 para afrontar al menos los gastos del inicio de dichos trabajos y, posteriormente, solicitará ayudas económicas. Por ello, se han finalizado las actuaciones, instando a la entidad local a conseguir que a la mayor brevedad se apruebe el Plan Especial de Protección del Barrio Bodegas (16005390).

3. Han continuado durante este año las actuaciones con el Ayuntamiento de Elche (Alicante), a raíz del descubrimiento de unos baños árabes muy próximos al Mercado Central de esta localidad, que se pretendía demoler. Tras un estudio arqueológico previo, de cuyo resultado la Consejería ha concluido que consideraba innecesaria la conservación de los restos existentes en el subsuelo del mercado, se ha solicitado un estudio más amplio. Se ha sugerido al ayuntamiento y a la Consejería de Cultura que coordinen sus actuaciones. La actuación sigue en curso (15015011).

16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

El otorgamiento de las licencias constituye una de las actividades urbanísticas que más directamente transciende a los ciudadanos. Esta institución ha podido constatar que en los distintos procedimientos de su concesión, especialmente en los municipios pequeños, existen numerosas pautas de funcionamiento que no responden a normas escritas o, que se encuentren vigentes en la actualidad, actitud que, en ocasiones, suscita en el ciudadano una sensación de inseguridad y desconfianza ante una aparentemente excesiva discrecionalidad de la Administración municipal. Con frecuencia las administraciones públicas olvidan que las licencias tienen una naturaleza reglada y son actos debidos. Necesariamente han de otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida, se adapte o no a las determinaciones establecidas en el planeamiento urbanístico y en las ordenanzas. Han sido numerosas las quejas en las que se ha recomendado a los ayuntamientos que no se condicione la concesión de licencias urbanísticas a estipulaciones ajenas a la normativa urbanística, debiendo emplear criterios legales sobre la base de su carácter reglado, de modo que sus resoluciones estén suficientemente motivadas.

En 2015 esta institución realizó un estudio monográfico sobre *Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites,* en el que se incluyeron

unas Recomendaciones con el fin de agilizar dichos procesos. Al hilo de ese estudio, en 2016 se inició una actuación de oficio ante el Ayuntamiento de Llanes (Principado de Asturias) dado el grave retraso en la resolución de las solicitudes de licencias urbanísticas. Se solicitó información sobre los problemas de tramitación de las licencias de obras y sobre los recursos personales y materiales de que dispone. El ayuntamiento remitió copia de dos informes emitidos por la técnico de Administración General del Servicio de Urbanismo, en los que se ofrecía un panorama desalentador de la situación en la que se encuentra dicho servicio que incluso está afectando a la salud de los propios trabajadores. Se ha indicado al ayuntamiento que, a la mayor brevedad posible, adopte medidas concretas y efectivas para corregir la disfuncionalidad, el descontrol y la descoordinación del departamento. Las actuaciones se encuentran suspendidas a la espera de que la entidad local confirme la adopción de dichas medidas recomendadas por sus propios servicios técnicos y jurídicos.

Continúan recibiéndose quejas sobre la lentitud en la tramitación por los ayuntamientos de las licencias de obras. En estos procedimientos es frecuente el incumplimiento de los plazos para resolver, acudiendo de manera abusiva al silencio administrativo. El principio de eficacia exige de las administraciones públicas que se cumpla razonablemente el deber de resolver expresamente las solicitudes y reclamaciones, ya que el conocimiento de la fundamentación de las resoluciones es presupuesto inexcusable para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. La falta de dicha resolución expresa impide la impugnación de aquella y deja en absoluta indefensión al interesado. A lo anterior se añade que el silencio administrativo como medio de resolución implica una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración pública. Además, la institución del silencio se configura en el ordenamiento jurídico español como una garantía para los ciudadanos, a fin de que puedan, tras la desestimación presunta, acudir a los tribunales de Justicia, y no como una prerrogativa de la Administración pública.

Cabe destacar una queja relativa a la falta de regulación expresa de los centros de ocio infantil, también llamados «ludotecas», en Castilla La Mancha. La existencia de esta laguna normativa ocasiona dificultades para que las administraciones actúen contra esos centros que desarrollan su actividad careciendo de licencia de actividad y contra los que funcionan como centros de educación infantil sin autorización administrativa. El régimen jurídico aplicable en esa comunidad autónoma es el de las actividades recreativas y la autorización, vigilancia, inspección, control y sanción por faltas leves y graves corresponden a los ayuntamientos de la región. Sin embargo, hay aspectos relativos al desarrollo de la actividad y sus usuarios que no están contemplados en la legislación vigente, y que suponen un obstáculo al control municipal. Además, debe tenerse presente que no se ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley de

espectáculos públicos y actividades recreativas, pese a que ya ha transcurrido con creces el plazo establecido para ello: un año a contar desde su entrada en vigor.

Sin perjuicio de llamar atención sobre este retraso, se informó a la Administración autonómica de que otras comunidades autónomas, como la valenciana, habían incluido unas disposiciones generales y unas características técnicas específicas de las ludotecas en el Reglamento de desarrollo de su Ley 7/2011, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Castilla La Mancha.

El régimen general contenido en la mencionada ley parece insuficiente para controlar y garantizar debidamente que en las ludotecas se desarrolle un ocio infantil seguro y de calidad, y por ello se ha sugerido a la presidencia de Comunidades de Castilla-La Mancha que agilice la aprobación del proyecto de reglamento; que valore la inclusión de disposiciones relativas a las ludotecas en dicho proyecto, y que valore, asimismo, la aprobación de una regulación integral de los distintos tipos de establecimientos destinados al ocio infantil en esa comunidad autónoma. Las tres han sido aceptadas (16009174).

En 2017 han proseguido las actuaciones de oficio iniciadas relativas a las Licencias otorgadas al amparo de la Ley de viviendas rurales sostenibles en la Comunidad de Madrid. La Ley de 29 de marzo de 2016 de la Comunidad de Madrid derogó la Ley 5/2012, de viviendas rurales sostenibles (LVRS). La Ley derogada reconoció el derecho de los propietarios a edificar una vivienda unifamiliar aislada en cualquier tipo de suelo rústico que tuviera unas dimensiones mínimas —6 hectáreas— previa obtención de una licencia municipal. Esta habilitación para construir alcanzaba incluso al suelo rústico con protección sectorial, siempre y cuando el régimen jurídico sectorial no prohibiera específicamente el uso residencial. En la práctica, la ley creaba un uso residencial del suelo rústico, no previsto con carácter general por las normas urbanísticas y de protección de espacios naturales.

Al amparo de la LVRS se han tramitado 15 procedimientos para otorgar licencias en varios ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, que se encuentran en distintas situaciones. El Defensor del Pueblo ha instado a los ayuntamientos, según los casos, a dictar una resolución expresa de paralización y archivo del expediente, a declarar la caducidad de la licencia y a suspender las obras y revocar las licencias otorgadas.

La Ley 1/2016 que derogó la LVRS no preveía expresamente qué ocurría con las licencias otorgadas válidamente durante el período de su vigencia, cuya ejecución no se hubiera iniciado o finalizado en la fecha de derogación. La Ley del suelo de Madrid resuelve el problema de las licencias que sobrevienen disconformes con la ordenación. Así, según el artículo 159 de esta ley, en síntesis, cuando las licencias urbanísticas resulten sobrevenidamente disconformes con el planeamiento urbanístico, y las obras no

hubieran aún concluido, el ayuntamiento, de oficio o a petición de la consejería competente declararán motivadamente la disconformidad (lo cual conlleva la inmediata suspensión de las obras por plazo máximo de dos meses); y, dentro del período de vigencia de la suspensión legal y previa audiencia del interesado, revocarán la licencia en todo o en parte, determinando, en su caso, los términos y condiciones en que las obras ya iniciadas o los usos que venían desarrollándose puedan ser terminadas o continuar desarrollándose, respectivamente, con fijación, en su caso, de la indemnización a que por los daños y perjuicios causados hubiera lugar.

El precepto es aplicable al caso. La LVRS propició un cambio de ordenación urbanística, al alterar el régimen jurídico establecido en la Ley del suelo de Madrid. El uso amparado por la LVRS deviene incompatible con el ordenamiento en el momento que esa ley es derogada y, en consecuencia, también en ese momento recobran la vigencia los usos establecidos en la normativa y en los instrumentos de planeamiento, los cuales priorizan los valores ambientales y paisajísticos de protección del suelo sobre la edificación. Por tanto, en atención a la protección de esos valores que ahora deben prevalecer, la Ley del suelo de Madrid dispone la incompatibilidad o disconformidad de la licencia con el ordenamiento. Disconformidad que alcanza a las obras no finalizadas, por mucho que la licencia se otorgara durante el período de vigencia de la LVRS; y que determina el deber de la Administración de suspender las obras y revocar las dos licencias, con fijación de la indemnización que, en su caso, proceda.

Varios ayuntamientos han planteado que carecían de inspectores para acometer la inspección urbanística. Se han detectado insuficiencias en las actas de inspección practicadas, con omisión de la acreditación del cumplimiento de los requisitos previstos en la LVRS, incluidos los de su anexo (distancias mínimas con otras construcciones, una sola planta, altura máxima, retranqueos a linderos, etc.). Se ha recordado a los ayuntamientos y a la consejería que la inspección urbanística es una potestad reglada y procede tanto al inicio de las obras como a su finalización. Según la ley, todos los ayuntamientos deberán contar con al menos una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio de funciones inspectoras; y, cuando no tengan capacidad para contar con una propia, deberán asegurar el desarrollo de la función inspectora mediante fórmulas de cooperación con la consejería competente previstas en la ley. Por tanto, el ayuntamiento puede solicitar asistencia a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de Madrid, con quien debe cooperar y coordinarse para el desarrollo de las tareas de inspección.

La Consejería no ha actuado con diligencia para cumplir la Sugerencia de recabar información a los ayuntamientos que estaban tramitando licencias al amparo de la LVRS en el momento de la derogación, con el fin de comprobar que se habían paralizado y resuelto los procedimientos (hasta 14). La consejería se ha limitado a informar de la

contestación recibida de algunos ayuntamientos y a indicar que en otros casos no se ha obtenido respuesta. Destaca la falta de actuación respecto al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, en el que se habían detectado 10 licencias en trámite (y una en Chinchón). La consejería tampoco ha identificado en su informe si se han detectado nuevos casos de licencias concedidas que no se hayan comunicado, ni las medidas adoptadas. Sin embargo, de la documentación que adjunta, se deduce que así ha sido (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Colmenar Viejo se otorgó una licencia cuyas obras finalizaron tras la derogación de la LVRS).

La consejería ha defendido lo limitado de su competencia para actuar en este asunto, resaltando que se trataba de competencias municipales. Tuvo que recordarse a la consejería las facultades de coordinación que el ordenamiento le atribuye, además de las facultades específicas de intervención de las que dispone. Respecto a la desestimación de las licencias en trámite en el momento de la derogación de la LVRS, la consejería manifestó que no era posible pues supondría una aplicación retroactiva de la ley. Sin embargo, al no haber finalizado la tramitación de las licencias en el momento de la derogación los solicitantes no habían adquirido derecho alguno que pudiera ser restringido, por lo que no cabía hablar de retroactividad.

La conclusión es que tanto la consejería como los ayuntamientos han interpretado el ordenamiento jurídico de la manera menos favorable para el ejercicio de sus competencias. Se ha sugerido a la Consejería que preste asistencia a los ayuntamientos en la inspección y coordine su actuación (16005001, entre otras).

16.4 PARTICIPACIÓN URBANÍSTICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Sigue habiendo resistencia por la Administración a la hora de dar acceso a la información urbanística y ambiental. Con frecuencia se debe recordar a los ayuntamientos que todos los planes urbanísticos tienen carácter público, y, por tanto, cualquier persona —sin necesidad de acreditar ningún interés— puede en todo momento consultarlos e informarse de ellos. En ocasiones, las administraciones locales alegan, para no facilitar dicha información, la no existencia en las dependencias municipales de copia del instrumento de que se trate definitivamente aprobado, cuando la legislación obliga a los ayuntamientos a disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento, destinado a la consulta por los ciudadanos.

Se han iniciado actuaciones que siguen en trámite en la actualidad, ante el Ayuntamiento de Morella (Castellón), a instancia de un arquitecto que denunció las dificultades y obstáculos que encuentra para poder acceder a la información urbanística necesaria para el ejercicio profesional. No ha conseguido que sea pública la información de planeamiento por ninguna de las vías, ni por web, ni por acceso a los documentos

digitales o en papel. Se ha recordado a la Administración local que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados. También tienen derecho a ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

Además, las administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deben publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, el anuncio de su sometimiento a información pública y cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, como es el caso de Morella (Castellón), esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos. Por su parte, la legislación valenciana sobre transparencia establece que la Administración de la Generalitat difundirá a través de su portal de transparencia los instrumentos de ordenación del territorio, los planes urbanísticos y la regulación en materia de medio ambiente, garantizando a la ciudadanía su consulta, tanto presencial como telemática. Se está a la espera de que el ayuntamiento acredite de forma fehaciente la puesta a disposición del público de la información urbanística, e indique los medios municipales de información, publicación y difusión (17003722).

Este derecho de información tiene especial relevancia en el campo del derecho urbanístico, donde el control de la observancia de la legalidad puede ser instado por cualquier ciudadano. En el ejercicio de la acción pública no se requiere una especial legitimación, como la derivada de un título de propiedad, de manera que la actuación de los ciudadanos que instan poner en marcha un proceso, es lícita y ajustada a derecho, sean o no propietarios de cualquier inmueble, y lo es aunque solo invoquen el interés de cualquier ciudadano en la preservación de la legalidad urbanística, aún sin pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. El análisis de las numerosas quejas que se reciben permite observar cómo la práctica administrativa cotidiana no se corresponde con este marco legal. Algunos ayuntamientos adoptan decisiones contrarias a la transparencia municipal o a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, negando información municipal o no contestando a los escritos presentados. En estos casos se sugiere a dichas administraciones que faciliten a los ciudadanos el acceso a los documentos concretos que soliciten y se contesten de forma expresa, velando por que las resoluciones administrativas que se dicten contengan su texto íntegro y los recursos que procedan y, en caso de desestimación, también los motivos.

Como ejemplo se citan las actuaciones seguidas con el Ayuntamiento de Nalda (La Rioja), al negarse a facilitar el acceso y copia de la documentación de dos expedientes de obras, alegando que aquella no se encontraba en la sede electrónica. Además de recordar a la entidad local que de no estar accesible la documentación en esta sede, se ha de facilitar por cualquier otra vía, se formuló un Recordatorio de deberes legales para que facilitara a los ciudadanos la información urbanística que soliciten. Además se sugirió que facilitara a la interesada el acceso y copia de los dos expedientes. La Administración municipal aceptó ambas resoluciones (15013225).

Finalmente, sobre la participación pública, ha de insistirse en que las administraciones, especialmente las municipales, deben adoptar un papel activo en la difusión de aquella información urbanística que obre en su poder, especialmente durante los procesos de tramitación de los instrumentos de planeamiento. El derecho de acceso a la información urbanística constituye un elemento de participación de los ciudadanos en el proceso de construcción de la ciudad, siendo de suma importancia que se integre en todas las fases del proceso de planeamiento. Se debe recordar a las administraciones municipales la trascendencia del trámite de información pública como expresión directa del principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones que les afecten.

Debe comprobarse que el instrumento de planeamiento se haya tramitado correctamente, que haya sido informado favorablemente por las administraciones sectoriales afectadas, y que se hayan respetado los períodos de información pública durante los cuales los afectados tienen la oportunidad de acceder a los expedientes y obtener información sobre los mismos, así como presentar, en su caso, las alegaciones que estimen oportuno. Los ciudadanos se dirigen a esta institución para poner de manifiesto su decepción ante la falta de contestación por parte de los ayuntamientos a las alegaciones presentadas, o bien porque las resoluciones desestimatorias no se encuentran lo suficientemente motivadas, lo que les impide conocer la fundamentación de la postura municipal. En estos casos se sugiere a las administraciones públicas contestar de manera expresa y personalizada a las alegaciones presentadas en los trámites de información pública. Al menos, en aquellos supuestos en los que expresamente haya sido solicitado por el alegante.

Es el caso de una queja contra el Ayuntamiento de Siero (Principado de Asturias), porque no había dado respuesta a unas alegaciones en un expediente urbanístico, por lo que se desconocían los motivos de su desestimación. Se recordó a la alcaldía que las resoluciones administrativas deben incorporar los informes técnicos tenidos en cuenta por el ayuntamiento para hacer una valoración adecuada. Esa situación puede suponer indefensión para las personas que alegan cuando, como exponía el reclamante, no ha podido conocer los motivos de la desestimación de sus aportaciones. Se solicitó al ayuntamiento copia íntegra del expediente urbanístico y se constató que los servicios

técnicos y jurídicos informaron las alegaciones y de hecho a ambos informes tuvo acceso el compareciente, por lo que se finalizaron las actuaciones (16015104).

16.5 DEFICIENCIAS EN LA DOTACIÓN DE SERVICIOS

Continúan recibiéndose quejas por una deficiente prestación de servicios de carácter obligatorio, como la pavimentación de las vías públicas, saneamiento, limpieza viaria, etc. El Defensor del Pueblo reconoce la limitación de medios económicos existentes y los límites presupuestarios de las entidades municipales, pero ello tampoco debe llevar a obviar las necesidades en relación con estos servicios. En estos casos, se sugiere a los ayuntamientos que soliciten a la Diputación Provincial o a la comunidad autónoma la asistencia y colaboración necesarias para poder cumplir el deber que les corresponde de prestar los servicios obligatorios del artículo 26.1 de la Ley 7/1985.

Es el caso del Ayuntamiento de As Neves (Pontevedra), que había manifestado no poder acometer la urbanización de una vía pública al no disponer de fondos para ello. Se indicó que los años transcurridos, más de 25, desde que la autora de la queja venía demandando una solución a su problema, exigían que el ayuntamiento impulsara con la mayor diligencia posible las actuaciones procedentes para garantizar la urbanización. Por ello, se sugirió al ayuntamiento que solicitara ayuda de la Diputación de Pontevedra y que propusiera la inclusión en el Plan Concellos de las obras de pavimentación de esta vía pública e instalación del resto de servicios propios de suelo urbano de los que carece. El ayuntamiento informó que los fondos que se obtuvieran de la diputación debían destinarse a otras necesidades más urgentes. No consideró oportuno proponer a la diputación la inclusión de las obras de pavimentación de esta vía pública en el Plan de Obras del año 2017 ni del 2018. La Sugerencia fue rechazada (14018157).

Hay que mencionar también en este apartado la actuación de oficio iniciada en 2016 por el estado de abandono del llamado barrio del aeropuerto perteneciente al distrito de Barajas, en Madrid. Los vecinos llevan décadas denunciando la deficiente prestación de los servicios públicos. Se solicitó información al Ayuntamiento de Madrid sobre la situación urbanística de este barrio, su estado de conservación y el nivel de servicios públicos de que disfruta. También sobre las medidas que estuviera adoptando adoptar a fin de atender las reclamaciones de estos vecinos. De la respuesta municipal, esta institución concluyó que el ayuntamiento no permanecía pasivo frente a los problemas, y estaba adoptando medidas a fin de garantizar la adecuada prestación de servicios públicos en este ámbito. Así, el Plan Parcial de Reforma Interior (PPRI), fue aprobado definitivamente en el pleno del 26 de abril de 2017. A partir de ese momento, los vecinos podían solicitar ayudas y la entidad local podía realizar la intervención proyectada en los espacios públicos del barrio (viales, ajardinamiento, etcétera). Además

de incluir el barrio dentro de las Áreas de Rehabilitación Integral que cofinancia el consistorio con la Comunidad de Madrid y el Estado, el barrio se ha convertido en Área Preferente de Impulso a la Regeneración Urbana, incluido dentro del Plan Madrid Recupera. En suma, el PPRI prevé una remodelación del barrio pero se ha optado por el mantenimiento de la edificación con incremento de la edificabilidad y creación de nuevas redes. Las viviendas se rehabilitarán con las ayudas señaladas.

Por otro lado, se constató que se habían previsto soluciones para el problema de saneamiento y las inundaciones que padece la zona. Los servicios técnicos del Canal de Isabel II concluyeron la necesidad de construir un nuevo colector, cuyo proyecto se estaba entonces desarrollando con el ayuntamiento. Asimismo, AENA había ejecutado obras de alivio del actual colector al cauce del arroyo Rejas que se ve interrumpido actualmente por sus instalaciones. Finalmente, el ayuntamiento también estaba llevando a cabo medidas que permitirían agilizar la ejecución de la obras e incluso otras de carácter provisional para paliar los problemas de inundaciones que afectan a esta zona. Por ello, se dieron por finalizadas sus actuaciones en julio de 2017 (16014522).

Disciplina urbanística

Durante el año 2017 se ha producido un incremento de quejas sobre disciplina urbanística. Al igual que otros años, el motivo principal es la inactividad de los ayuntamientos ante denuncias de actuaciones contrarias a la normativa urbanística. La situación es especialmente grave cuando la pasividad se produce respecto a locales situados en la misma calle, coincidiendo en una zona reducida varios establecimientos de restauración en funcionamiento que producen molestias a los vecinos y en los que, además, se han llevado a cabo cambios significativos y casi idénticos en las condiciones urbanísticas de edificabilidad, volumen, seguridad y repercusión ambiental. Es el caso de los locales situados en la calle Puigcerdá, de Madrid (16015018).

Los ciudadanos tienen el derecho a vivir dignamente, disfrutando de un medio ambiente adecuado y viendo protegida su salud (artículo 45 de la Constitución). Las actividades clasificadas deben ser controladas y autorizadas mediante la correspondiente licencia y solo de este modo quedan suficientemente garantizados los derechos constitucionales de los vecinos de la actividad al disfrute de un medioambiente de calidad y a la salud.

En relación con las actividades que producen molestias, debe llamarse la atención sobre las actuaciones que se están llevando a cabo desde el año 2015 ante el Ayuntamiento de Cabezuela del Valle (Cáceres) en relación con las molestias ocasionadas por un gimnasio. La mancomunidad del Valle de Jerte indicó al ayuntamiento que el técnico director de la obra debía comprobar la ejecución de las

obras y aislamientos, tomando las medidas necesarias para obtener un Nivel de Ruido Interno en la vivienda del denunciante que no sobrepasase los 35 dB (A) durante el día. También debía emitir un nuevo certificado de ruidos que aclarase específicamente los lugares donde se toman los datos de las mediciones (que deberán ser los locales y viviendas colindantes así como el exterior). Y, finalmente, indicó que el Nivel de Recepción Interno contenido en el Certificado de Ruidos aportado en su día no era real, puesto que, tras contactar con el técnico firmante, este reconoció que nunca se midieron los ruidos en la vivienda del denunciante. Desde entonces, el gimnasio ha continuado funcionando y el interesado denunciando molestias, sin que se hayan realizado mediciones de ruido y sin que el técnico director de la obra presente el nuevo certificado requerido por el ayuntamiento sobre el nivel de ruido de su actividad.

Por ello, esta institución recordó al ayuntamiento que le corresponde velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, y se le sugirió valorar la suspensión del funcionamiento de la actividad hasta que se subsane la deficiencia advertida en el certificado de ruido presentado y se compruebe que los niveles de recepción interior no exceden los niveles admisibles. Y, además, valorar que la incoación de un expediente sancionador al titular de la actividad por el incumplimiento de los requerimientos expresos cursados por la autoridad. El ayuntamiento rechazó las sugerencias y justificó su decisión en que necesitaban un indicio probatorio (una medición solicitada al Servicio de Protección de la Naturaleza-SEPRONA), determinando que la actividad no cumplía la normativa. Sin embargo, con independencia del resultado de la medición, ya se han producido hechos que deberían haber dado lugar a una reacción municipal.

El Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de Reglamentación de ruidos y vibraciones de Extremadura exige que los proyectos de instalación de actividades incluyan un estudio justificativo sobre su cumplimiento. Una vez finalizadas las obras, y previo a la puesta en funcionamiento de la actividad, se exige presentar inexcusablemente en el ayuntamiento un certificado visado suscrito por técnico titulado competente, en el que se ponga de manifiesto el cumplimiento del proyecto correspondiente, especificando fehacientemente los niveles de aislamiento acústico.

Por otra parte, el ejercicio de la actividad de gimnasio está sometida a comunicación ambiental. Esta debe presentarse ante el ayuntamiento antes del inicio de la actividad, y debe incluir, entre otras cosas, la acreditación del cumplimiento del régimen de distancias aplicable y de las condiciones y limitaciones exigibles por la delimitación de zonas afectadas por la contaminación, en particular, acústica o atmosférica. El ayuntamiento es competente para la vigilancia y el control del cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos ambientales exigibles incluidos en la comunicación, así como para el ejercicio de la potestad sancionadora. Por ello se exige que el titular acredite la adecuación de la actividad a la normativa y que el

ayuntamiento vele para que dicha obligación se cumpla. Sin embargo, en el caso presente no parece que se hayan cumplido los requisitos exigidos para poder iniciar la actividad ni para desarrollarla. Además, desde el año 2015, el ayuntamiento está requiriendo al propietario del gimnasio y al técnico redactor de la primera comunicación ambiental un nuevo certificado de mediciones acústicas. Este requerimiento no se ha cumplido hasta la fecha, pero ello no ha tenido ninguna consecuencia gravosa para el titular de la actividad y sí para el denunciante, que continúa padeciendo molestias.

El Defensor del Pueblo debe recordar que el régimen sancionador no solo tipifica como infracción grave en materia de protección de la salud acústica superar los niveles de emisión admitidos, sino también el incumplimiento de requerimientos expresos cursados por la autoridad. Por ello, realizó una nueva sugerencia al ayuntamiento para incoar expediente sancionador al titular de la actividad denunciada por el incumplimiento de los requerimientos. Dicha Sugerencia ha sido aceptada (15014977).

16.6 DEBER DE CONSERVACIÓN

Deber de conservación de construcciones y edificaciones

Esta institución sigue recordando a los ayuntamientos que el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende, entre otros, el deber de conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato, entre otras que exijan las leyes, para servir de soporte a dichos usos. Si un edificio o unas viviendas no se encuentran en estas condiciones ha de girarse visita de inspección, y se debe ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución por parte de su propietario de las actuaciones necesarias para su conservación. Esta institución conoce la limitación de medios económicos existentes y los límites presupuestarios de las entidades municipales. Pero ello no puede llevar a obviar sus obligaciones legales. Máxime si no se han agotado las posibilidades de solicitar los medios materiales y personales suficientes a la diputación o la comunidad autónoma, o de solicitar la colaboración necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones que está obligado a realizar (17009283).

Sin embargo, las actuaciones que ha de llevar a cabo la Administración local no finalizan con la visita de inspección y la orden de ejecución de obras. Los ayuntamientos deben velar porque dicha orden sea cumplida. Y en caso negativo, reaccionar ante el incumplimiento imponiendo las correspondientes multas coercitivas como medio de ejecución forzosa, y exigir su importe.

Esta institución debe llamar la atención sobre una queja iniciada en el año 2013 con el Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga), en la que el consistorio ha impuesto al denunciado doce multas coercitivas, de las cuales no ha abonado ninguna, y el

ayuntamiento no ha proseguido los trámites para cobrar la deuda. Tampoco ha ejecutado subsidiariamente lo ordenado. Se remitió al ayuntamiento, en 2015, un Recordatorio del Deber Legal de exigir el importe de las multas coercitivas. También se dirigió una Sugerencia instándole a ejecutar subsidiariamente las obras de demolición ordenadas una vez transcurrido el plazo derivado de la duodécima multa coercitiva. Sin embargo, rechazó la sugerencia alegando que no podía proceder a la ejecución subsidiaria porque no disponía de medios económicos.

Por ello, se reiteró que la finalidad de las multas coercitivas es impulsar al obligado al cumplimiento de sus obligaciones a través de la imposición de sanciones económicas reiteradas, y que el importe de las multas coercitivas impuestas en el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística queda afectado a la cobertura de los gastos que genere la ejecución subsidiaria de resolución adoptada. También hubo de recordarse al ayuntamiento que el procedimiento de apremio se inicia y se impulsa de oficio y que no estaba justificado alegar la falta de medios económicos para proceder a una ejecución subsidiaria que debe llevarse a cabo en todo caso transcurrido el plazo derivado de la duodécima multa coercitiva, cuando esa misma Administración no ha hecho uso de las facultades de que dispone para hacer efectivo el importe de dichas multas.

Se realizó una última sugerencia al Ayuntamiento de Torremolinos para exigir el importe de las multas coercitivas impuestas conforme a las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva. Sin embargo, ha sido rechazada (13030487).

Deber de conservación de solares

Las denuncias por el estado de abandono de parcelas no edificadas y su falta de limpieza y mantenimiento centran las quejas relativas a los solares. En estos casos se sugiere a los ayuntamientos adoptar nuevas iniciativas, como dictar un bando antes de la época estival, recordando a los propietarios su obligación de mantener las parcelas en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, o incrementar las inspecciones para comprobar su estado de conservación (17009562).

Las obligaciones del propietario de mantener la parcela limpia y vallada no desaparecen por el hecho de que haya en tramitación un expediente de obras de demolición de la edificación que se encuentra en su interior. Máxime si dicha parcela es de propiedad municipal y el consistorio es consciente de que en la ejecución de la demolición se producen retrasos ni se puede considerar que se va a ejecutar la demolición en breve (13029204).

Tampoco una compleja situación urbanística relativa a la titularidad de los terrenos deja sin efectos las competencias del ayuntamiento en materia de seguridad y protección de la salud pública en el término municipal.

Es el caso de la Urbanización Las Villas, en Nuevo Baztán (Madrid), en el que concurren terrenos de titularidad pública (zonas verdes), cuya conservación y mantenimiento corresponde a la Entidad de Conservación de la Urbanización, y la Senda Real Galiana de la que es titular la Comunidad de Madrid. En este caso, no constaba que el ayuntamiento hubiera requerido a la entidad de conservación la ejecución de los trabajos necesarios. Ni siquiera constaba que hubiera procedido a comprobar el estado de conservación de dichos terrenos. Por ello, se sugirió al Ayuntamiento de Nuevo Baztán girar visita de inspección a las zonas verdes de titularidad municipal sitas en la Urbanización Las Villas para comprobar si cumplen las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público exigibles y, en caso negativo, ordenar a la entidad de conservación que proceda a su limpieza y desbroce. Dicha Sugerencia ha sido aceptada (17011310).

Deber de conservación de parques, jardines y áreas de juego infantil

La Comisión de Derechos de la Familia, la Infancia y la Adolescencia del Senado ha acogido las recomendaciones efectuadas por esta institución en el estudio sobre *Seguridad y Accesibilidad de las Áreas de Juego Infantil,* elaborado en 2015, instando al gobierno, a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos a adoptar medidas para garantizar unas áreas de juego más seguras y accesibles. En concreto, la comisión insta a la Administración General del Estado a estudiar y, en su caso, aprobar unas condiciones mínimas de seguridad de todas las áreas de juego infantil de nueva construcción y establecer un período de adaptación para las ya existentes. A las comunidades autónomas que carezcan de legislación sobre la materia, que establezcan los requisitos de seguridad de estas áreas y elaborar un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juegos. Y, finalmente, a los ayuntamientos, a que aprueben ordenanzas de requisitos mínimos de accesibilidad de estas áreas, que incluyan en los planes municipales de accesibilidad las intervenciones en estas áreas y que lleven a cabo una adaptación progresiva de las áreas de juego infantil a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

16.7 BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

Barreras arquitectónicas en el entorno urbano

En 2016 se iniciaron actuaciones de oficio con nueve municipios, tres de menos de 10.000 habitantes, tres de entre 10.000 y 100.000 habitantes y otros tres de más de 100.000 habitantes, con el objeto de conocer los procedimientos habilitados para resolver las quejas relativas a barreras arquitectónicas y si se habían elaborado planes municipales de actuación para adaptar las vías públicas, parques y jardines. En el año 2017 se ha culminado su tramitación, resultando que, aunque todos los ayuntamientos consultados disponen de un canal de comunicación con sus vecinos y refieren la ejecución de obras de eliminación de barreras arquitectónicas, únicamente tres habían elaborado planes municipales de accesibilidad. Por ello, se ha sugerido a los municipios restantes la elaboración de planes de adaptación y supresión de barreras para promover la accesibilidad de los espacios públicos urbanizados.

El texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social estableció una fecha límite para que los espacios públicos urbanizados y las edificaciones existentes se adecuaran a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación: el 4 de diciembre de 2017. Sin embargo, teniendo en cuenta la información disponible, no parece factible que la totalidad de los municipios haya cumplido con las condiciones exigidas dentro del plazo asignado.

El Defensor del Pueblo es consciente, y así lo ha indicado en los últimos informes anuales, que la adaptación del entorno urbano de un municipio no puede ser total e inmediata, sino que ha de ser fruto de avances graduales pero constantes. Para ello es imprescindible la voluntad y la determinación de hacer accesible el entorno urbano y materializarlo a través de la planificación de actuaciones y de una dotación económica. Entiende esta institución que la adaptación del entorno urbano es una necesidad real y que todas las administraciones deben adoptar una actitud verdaderamente comprometida al respecto. En el caso de la Administración local, deberá elaborar un diagnóstico de las principales carencias y problemas del entorno urbano en materia de accesibilidad, para disponer de un inventario de los espacios que sean susceptibles de adaptación, y planificar un orden de prioridades para su ejecución, plazos de realización y dotación. Difícilmente podrá determinar un ayuntamiento si el coste de adaptación de un espacio es o no desproporcionado si no se ha analizado previamente.

Respecto a las comunidades autónomas, todas han desarrollado un marco normativo en el que se establecen normas y criterios básicos de supresión de barreras. No obstante, el Defensor del Pueblo conoce los problemas de financiación a que se enfrentan los municipios en el contexto actual, sobre todo por la reducción o, incluso, desaparición de ayudas y subvenciones autonómicas en esta materia. Por ello, esta

institución ha iniciado una actuación de oficio con todas las comunidades autónomas sobre los fondos para subvencionar la supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas (por todas, 17023730).

El texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social dirigió unos mandatos al gobierno y un plazo para elaborar los estudios integrales de accesibilidad y establecer un marco estratégico de acciones a través del II Plan Nacional de Accesibilidad. Dichas obligaciones no se han cumplido en plazo, por lo que están siendo objeto de supervisión a través de quejas de oficio por parte del Defensor del Pueblo (13031743 y 17023777).

Barreras arquitectónicas en edificios públicos

Dentro de las quejas recibidas son destacables las relativas a barreras arquitectónicas o deficiencias de accesibilidad en polideportivos, bibliotecas municipales o piscinas municipales. Hay que mencionar la disposición de las administraciones para resolver el problema denunciado, aunque sigue resultando un obstáculo la financiación de las obras a ejecutar (17012361, 17006789, entre otras). No obstante, cuando se trata de locales de titularidad privada que se alquilan para un uso público, no se requiere que la Administración pública financie ninguna obra, sino que tenga en cuenta su adecuación a la normativa de accesibilidad antes de contratar su arrendamiento.

Es el caso del Ayuntamiento de Galapagar (Madrid), que arrendó unos locales como despachos para la oposición en un edificio que no cumple con las condiciones básicas de accesibilidad para el acceso y utilización de los espacios públicos. El ayuntamiento informó que todas las obras de nueva construcción, ampliación o reforma que se realicen en un local, cualquiera que sea su uso e independientemente de su superficie, deberán realizarse de modo que permitan su acceso y utilización a todas las personas. Sin embargo, los locales objeto de queja se situaban en un edificio construido con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, en el que no se había realización ninguna obra de ampliación o reforma. Además, las circunstancias especiales que concurren en determinados locales, en cuanto a dificultad técnica para llevar a cabo reformas estructurales encaminadas a resolver exigencias normativas de accesibilidad, así como la utilización de determinados servicios en función de donde se localicen sus superficies, hacen que puedan quedar eximidos del cumplimiento de los requisitos generales de accesibilidad siempre y cuando, de forma razonada y justificada, así se exprese mediante valoración técnica. No obstante, estaba previsto realizar una rampa para dar acceso a los despachos habilitados para los grupos municipales. Se recordó al consistorio que los interesados denunciaban el arrendamiento por parte del ayuntamiento de unos despachos para uso público en un edificio de propiedad privada

que adolece de barreras arquitectónicas. Este matiz es importante, puesto que si el ayuntamiento se ve obligado a arrendar oficinas al carecer de despachos municipales para que los grupos políticos puedan desarrollar su trabajo, tiene capacidad de elección y puede decidir entre todas las oficinas disponibles en la localidad.

Teniendo en cuenta que el ayuntamiento debe valorar y ponderar las características de las oficinas que arrienda y su uso y destino, lo lógico es exigir como requisito que el edificio donde se ubiquen carezca de barreras arquitectónicas, de manera que puedan acceder a las mismas todos los vecinos sin necesidad de esperar a que la comunidad de propietarios acometa unas futuras obras (17004514).

Barreras arquitectónicas en edificios privados

Se siguen recibiendo numerosas quejas de vecinos por la existencia de graves problemas de accesibilidad en sus inmuebles y las dificultades de llegar a un acuerdo en la junta de propietarios para acometer dichas obras. Se trata de asuntos jurídico privados en los que el Defensor del Pueblo no puede intervenir. No obstante, esta institución continúa suministrando información a todos los ciudadanos que se dirigen a ellas por este asunto sobre la regulación contenida en la Ley de propiedad horizontal.

Debe tenerse presente que, una vez que se ha adoptado el acuerdo aprobando las obras necesarias para eliminar barreras arquitectónicas en un bloque de viviendas y el modo de ejecutarlas, el ayuntamiento debe examinar si la obra proyectada es viable, segura y se adecua a la normativa y autorizarla a través de la concesión de la correspondiente licencia (17003015, 17007892, 17011866, 17024489).

17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

Consideraciones generales

A lo largo del año 2017 se tramitaron casi 600 quejas relacionadas con algunas de las materias que son competencia de la Administración local tales como territorio y empadronamiento; organización, funcionamiento y régimen jurídico corporaciones locales; estatuto de los miembros de las corporaciones locales; responsabilidad patrimonial de las entidades locales; investigación, recuperación y uso de bienes municipales; servicios mínimos obligatorios locales; otros servicios y actividades que son competencia de los ayuntamientos, etc. De esas quejas, más de 400 correspondieron a las presentadas en ese año.

Es de señalar que muchas de estas quejas nuevas no se admitieron a trámite porque los ciudadanos no se habían dirigido previamente a sus ayuntamientos, formulando su pretensión o denunciando el problema que les afectaba y planteado ante esta institución. En estos casos se informó a los ciudadanos de la necesidad de presentar sus solicitudes o sus reclamaciones sobre la irregularidad administrativa expuesta ante sus administraciones locales antes de acudir a esta institución, y que se volvieran a dirigir al Defensor del Pueblo si no recibían la debida contestación expresa o si no estaban conformes con dicha respuesta.

Del estudio de las nuevas quejas nuevas se ha percibido que las presentadas a través de la web del Defensor del Pueblo suelen ser más escuetas que quienes las remitidas por correo postal o en un escrito presencial. Además, suele ocurrir que los ciudadanos no adjuntan los documentos que permiten a los servicios de esta institución estudiar con mayor profundidad sus pretensiones. Esta circunstancia motiva que se les tenga que solicitar información complementaria más concreta sobre su problema.

Del mismo modo se ha observado que muchos ciudadanos expusieron sus quejas basándose en apreciaciones subjetivas respecto de la prestación de servicios públicos o del modo en el que eran tratados por las autoridades o los funcionarios municipales. En estos casos se solicitó a los ciudadanos un mínimo de datos o pruebas objetivas que pudieran respaldar la irregularidad o el trato incorrecto denunciado. Cuando no se acreditó mínimamente que se había incurrido en una irregularidad o en una vulneración de un derecho, esta institución procedió a cerrar los expedientes en cuestión al aplicarse el principio de presunción de veracidad de los informes emitidos por la Administración y el principio de presunción de inocencia cuando se trató de acusaciones contra autoridades y funcionarios públicos.

En el caso de municipios con poca población, las relaciones personales entre los vecinos y sus autoridades son de gran importancia, y en el caso de conflictos personales entre una persona y una autoridad, muchos interesados discreparon de las resoluciones adoptadas por el Defensor del Pueblo, insistiendo en sus pretensiones, pero sin aportar ningún nuevo argumento jurídico, ni datos o documentos que pudieran servir para rebatir el contenido de la información facilitada por el ayuntamiento. Y ello a pesar de que las decisiones municipales fueran correctas a juicio de esta institución.

También se ha constatado que muchos ayuntamientos, especialmente los de menor población, siguen contando con escasos medios económicos y materiales para atender adecuadamente las necesidades vecinales. Son frecuentes los casos en los que un ayuntamiento considera prioritarias actuaciones distintas a las que pretende el interesado y este, de forma lógica, manifiesta su insatisfacción (17011433, 17001841).

17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Han sido relativamente numerosas las quejas presentadas, alguna de forma confidencial, en las que se puso en conocimiento de esta institución que en determinados ayuntamientos, especialmente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, no tenían izada la bandera de España en las fachadas de sus casas consistoriales y que, por el contrario, sí ondeaban en espacios públicos otras banderas que no tenían amparo legal, contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución y del artículo 3.1 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, sobre el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas.

En los casos en los que los formulantes de esas quejas no habían reclamado ante dichos ayuntamientos ese incumplimiento de las leyes, aunque no se pudieron admitir a trámite por faltar el requisito de una actuación administrativa previa, se les informó de los contenidos, así como de la interpretación dada a tales preceptos por una jurisprudencia constante y reiterada. Además de ello, se les informó de que el Tribunal Supremo, en su sentencia de 25 de marzo 2002, había apreciado la falta de legitimación de un ciudadano particular que había presentado un escrito a un ayuntamiento en el que solicitó que pusiera la bandera de España y que, tras no haber contestado expresamente a la solicitud ni colocado esa enseña, acudió a los tribunales. Del mismo modo se les informó de que, frente a esa resolución judicial, también se habían dictado otras sentencias en las que otros tribunales condenaron a ayuntamientos a cumplir lo previsto en la Ley 39/1981 y que la razón de esa diferencia jurisprudencial estribó en que, en estos casos, quienes instaron en vía judicial el cumplimiento de la ley fueron las subdelegaciones del gobierno de sus respectivas provincias, que ejercieron sus competencias tras haber

recibido denuncias de ciudadanos sobre esos hechos, por lo que sí tuvieron una legitimación suficiente (17023644, 16013052 y 16016969).

Sobre esta materia se considera conveniente destacar la queja tramitada con el Ayuntamiento de Santa Susanna (Barcelona), dado que los interesados tenían la condición de concejales de esa corporación y no habían conseguido que el alcalde atendiese la reclamación expresa que habían presentado para que se volviera a colocar en el balcón de la casa consistorial la bandera de España que, según ellos, llevaba 10 años sin ser izada ahí. La respuesta que dio el alcalde a esta institución para justificar ese dilatado incumplimiento legal fue que esa bandera se había llevado a la lavandería, donde fue extraviada, por lo que se hallaba pendiente de ser remplazada. A la vista de los anteriores razonamientos se le formuló la sugerencia de que izara la bandera española en la fachada de la casa consistorial de ese municipio. Estudiada la contestación del alcalde, esta institución consideró no aceptada esa sugerencia, ya que no aportó suficientes argumentos jurídicos que justificasen el incumplimiento de Ley 39/1981, y porque acreditó haber adoptado una medida encaminada a modificar la situación denunciada que, como poco, se producía desde hacía un año en que se iniciaron las actuaciones (16012681).

Los ciudadanos también presentaron quejas porque no obtuvieron la información solicitada a alguna Administración local. En muchos casos, no solamente no pudieron acceder a los documentos por los que se interesaron, sino que no obtuvieron la respuesta expresa a sus peticiones, por lo que tampoco conocieron los motivos por los que, en su caso, pudo haber resultado procedente denegar sus pretensiones (17003071, 17007146 y 17014769). Frecuentemente, los ayuntamientos que observaron esa actitud pasiva alegaron una carencia de medios personales para atender esas peticiones o la imposibilidad de localizar los documentos pedidos. Sin embargo, en algunas ocasiones, la verdadera causa de tal incumplimiento legal fue una falta de organización de los archivos y registros municipales o el interés en que no se conociera una actuación municipal irregular o no favorable para los intereses políticos del alcalde o del equipo de gobierno (17025066, 16011346 y 16011576).

Se ha observado que en los municipios de menor población, en los que existe una mayor proximidad de los vecinos con sus representantes locales, hubo más discrecionalidad en la actuación administrativa que en los más grandes, al carecer de normativa municipal propia. Esta institución indicó a los ayuntamientos la procedencia regular al máximo las materias de su competencia para que así disminuyera la discrecionalidad en la prestación de esos servicios municipales (16013413, 16013480, 17024389 y 17017800).

Algunos ayuntamientos de comunidades autónomas con dos lenguas oficiales no enviaron las notificaciones dirigidas a los interesados en un procedimiento en la lengua

que estos habían solicitado expresamente. Asimismo, algunos ciudadanos denunciaron que los documentos aprobados por un ayuntamiento y alojados en su web oficial o en su sede electrónica, no podían verse en su versión castellana. Esta institución ha venido insistiendo en que es necesario adoptar las medidas necesarias para lograr el respeto de los derechos lingüísticos de los interesados en los procedimientos administrativos, y muy especialmente la facultad de opción lingüística reconocida por la ley (16013193 y 17022708).

17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Han sido frecuentes las quejas de concejales en la oposición por la falta de transparencia de sus ayuntamientos y por el difícil acceso a la información municipal. Esta institución ha defendido ampliamente el derecho de los concejales en la oposición a ejercer sus funciones de control y fiscalización de la labor desarrollada por sus correspondientes alcaldías y equipos de gobierno, ya que, a través de esos representantes vecinales, los ciudadanos ejercen su derecho a participar en los asuntos públicos consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución. En consecuencia, se ha defendido su derecho a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de sus corporaciones y resulten precisos para el desarrollo de su labor. Se ha indicado a los ayuntamientos que el derecho de información se extiende a documentos y expedientes que ya fueron tramitados y archivados, así como a los que estaban en curso y sin resolver todavía, y también los que se referían a las actuaciones futuras respecto a documentos que recogían trámites que podrían ser necesarios en un momento posterior. En esas quejas se indicó que el control de la acción de gobierno se ejercía sobre lo ya hecho, lo que se estaba realizando y también sobre lo que se estaba proyectando al existir trámites previos a la aprobación final.

Han sido reiteradas las sugerencias hechas a distintos alcaldes para que atendieran las solicitudes de información efectuadas por alguno de los concejales de sus respectivas corporaciones y que se les facilitara el acceso a los documentos concretos por los que se habían interesado, no siendo procedente aprovechar el turno de ruegos y preguntas de los plenos ordinarios para contestar a peticiones que no fueron formuladas dentro de este punto del orden del día sino ejerciendo otro derecho (16014711).

Algunos representantes locales no conocían bien las normas que regulaban su participación en el funcionamiento de los órganos municipales. Ante ello, esta institución les informó de cuáles eran esas normas que debían tener en cuenta, cuál había sido la interpretación de las mismas según la jurisprudencia o cuáles eran los límites que tenían en el ejercicio de sus derechos. Así, en algunos casos, se les señaló que no podían formular peticiones de información o de acceso a documentos que fuesen muy

numerosas, genéricas e indiscriminadas, ni que abarcasen un período de varios años, ni plantear asuntos de forma difusa o vaga sin que estuvieran bien identificados los documentos a los que se quería acceder. Del mismo modo, se les indicó que si los datos que querían conocer se encontraban muy dispersos en los expedientes obrantes en los archivos municipales, o si la información pretendida no estaba delimitada en unos expedientes concretos, su búsqueda y recopilación conllevaría un tiempo o unos recursos personales superiores a lo razonable, y que ello sería motivo suficiente para que sus alcaldes les denegara lo pedido, ya que afectaría la eficacia del funcionamiento de los servicios municipales (17022595).

Para evitar que los concejales viesen rechazadas sus peticiones, se les sugirió que procuraran incluir en ellas el mayor número de datos y circunstancias así como la mayor concreción de lo pretendido, y que facilitaran a los servicios administrativos su labor de búsqueda. En este sentido, esta institución ha indicado en varias ocasiones al ayuntamiento que no podía alegar que esta petición supusiese un entorpecimiento de las tareas administrativas.

En otras ocasiones se ha informado a algunos concejales que era correcta la negativa de los secretarios e interventores municipales a facilitarles los informes que directamente les habían pedido, ya que estaban amparados por las normas que regulan la función de asesoramiento legal de esos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, de la misma forma que tampoco era procedente que acudieran al Defensor del Pueblo para obtener un asesoramiento jurídico (16014101).

Igualmente se ha recordado que el derecho fundamental a la información, derivado del artículo 23 de la Constitución, no incluía como contenido propio, el derecho a la obtención de fotocopias, o a que los servicios administrativos les facilitasen informes jurídicos, análisis económicos, estudios técnicos u otros trabajos que implicaran la recopilación de datos o la elaboración de conclusiones por los funcionarios encargados de atender lo pedido (17013362).

Han sido también numerosas las quejas presentadas por concejales que mostraban su insatisfacción con las respuestas dadas por sus alcaldes a una pregunta formulada en el turno de ruegos y preguntas o con el contenido de la información facilitada a petición de aquellos. Esta institución consideró procedente intervenir únicamente cuando se había incurrido en un incumplimiento del espíritu de las normas aplicables o, lo que es igual, un cumplimiento meramente formal de las obligaciones establecidas en las leyes.

Son numerosas también las quejas relativas a cuestiones relativas al funcionamiento de los órganos de gobierno municipales, especialmente en los plenos, en los cuales el papel del alcalde presidente es determinante y se presta a lecturas de

índole no jurídica, en las cuales esta institución no puede entrar. Es el caso un concejal a quien se le denegó el uso de la palabra en un pleno, tras haber agotado sus turnos, o cuando la respuesta dada por el alcalde a una pregunta fue brevísima, o cuando el alcalde aprovechó la contestación para atacar a quien había preguntado. La labor de esta institución es supervisar las actuaciones desarrolladas por los órganos administrativos aplicando únicamente la ley, correspondiendo a los representantes públicos intervinientes en esos asuntos planteados, sacar las consecuencias políticas que se puedan derivar de esa supervisión realizada.

Algunos alcaldes no convocaron la celebración de las sesiones ordinarias plenarias en la fecha y horas establecidas al principio del mandato, sino que lo hicieron en otras distintas. Aunque en algunos casos mantuvieron su carácter ordinario, en otros las convocaron como extraordinarias por lo que eliminaron el punto de ruegos y preguntas obligatorio en las ordinarias. Esta institución ha sostenido el criterio de que las sesiones plenarias ordinarias se deben celebrar según la periodicidad establecida en el acuerdo adoptado por el pleno al principio de cada mandato y sin que se puedan sustituir por otras sesiones de carácter extraordinario. Incluso cuando se alegó que no se convocaron porque no había asuntos de qué tratar, procedió la celebración de esas sesiones ordinarias ya que, al menos, iría el de la aprobación de la sesión plenaria anterior y el de ruegos y preguntas (17006618, 17002037 y 16016307).

17.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Del estudio de las quejas presentadas sobre esta materia se desprende que en estos expedientes no se suelen respetar los plazos establecidos, y en muy pocas ocasiones se ha reconocido la existencia de responsabilidad administrativa con la consiguiente indemnización al ciudadano que ha sufrido un daño o perjuicio (16002749).

Otro aspecto a destacar de estas quejas es que algunos ayuntamientos derivaron tales reclamaciones a las correspondientes compañías de seguros contratadas para cubrir esos posibles daños o perjuicios ocasionados, y que fueron estas empresas privadas las que decidieron si asumían o no el pago de las indemnizaciones que, en su caso, procedían. Ante esta delegación de hecho producida en una empresa particular de una competencia pública, esta institución ha venido defendiendo el criterio de que debía ser la propia Administración titular del servicio, instalación, actividad o inmueble en el que se había producido el siniestro, quien debía asumir de forma directa la gestión de la reclamación presentada y relacionarse directamente con el afectado en los diferentes trámites que fueran surgiendo. Los ciudadanos no tenían por qué relacionarse con esas compañías de seguros privadas y menos asumir las decisiones adoptadas por ellas, ya que se trataba de una materia regulada por el derecho administrativo, por lo que era el

ayuntamiento quien, en su caso, debía asumir su responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de que luego repercutiese a la compañía de seguros el coste de la indemnización pagada según lo previsto en el contrato suscrito.

Se ha observado que esa huida del derecho administrativo, que se está produciendo cada vez más en esta materia va en perjuicio de los ciudadanos afectados. Un ejemplo de ello es una queja en la que el ayuntamiento asumió sin más la decisión adoptada por la compañía de seguros privada que había intervenido en un expediente cuando no se había hecho una adecuada interpretación de los hechos expuestos por el interesado en la denuncia que presentó (16014518 y 17010224).

En aquellos casos en los que los ayuntamientos asumieron por completo la tramitación de las reclamaciones presentadas, frecuentemente se sobrepasó en exceso el plazo previsto para dictar la resolución procedente. Como justificación se alegó que había poco personal adscrito a la unidad administrativa correspondiente y un gran número de reclamaciones que atender. Se ha recordado a dichos ayuntamientos la obligación de actuar de acuerdo con el principio de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al derecho sin que los trámites de instrucción pudieran servir de excusa para demorar el cumplimiento de la obligación de resolver los procedimientos incoados dentro de los plazos previstos, así como ejercer la potestad de autoorganización de su estructura administrativa y de sus medidos personales (16002749).

Este subcapítulo complementa el epígrafe 13.11 (Responsabilidad patrimonial) del presente informe.

17.4 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Han sido frecuentes las quejas presentadas por personas, normalmente extranjeras, que veían dificultado su derecho, y su deber, a empadronarse en el municipio en el que residen habitualmente. En alguna ocasión se ha observado que la razón de estas situaciones derivaba de la práctica de un criterio administrativo no acorde con la legalidad, ya sea por una interpretación errónea de la norma aplicable dada por el funcionario interviniente, o a una instrucción de un superior dada de modo más amplio a toda la unidad administrativa (16006377).

Es el caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta, donde se han aplicado normas que no procedían y, en cambio, no se han tenido en cuenta aquellas que regulan el funcionamiento del padrón municipal. Así, a los extranjeros que han presentado solicitudes de empadronamiento se les ha pedido que acudiesen personalmente a esa oficina para presentar una determinada documentación cuando ni esa comparecencia estaba amparada en norma legal alguna ni tampoco los documentos requeridos. La práctica adoptada por esa ciudad autónoma no estaba amparada en que existieran

indicios que hicieran dudar de la verdadera residencia en el municipio del solicitante ya que para realizar esa comprobación existen otros medios más adecuados y eficaces.

En este tipo de quejas, esta institución ha indicado a los ayuntamientos que no les corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos, y que tampoco intervienen en la concesión de los permisos de residencia ni son competentes para controlarlos. Su obligación es exclusivamente reflejar en un registro, el padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal, y no deben controlar a través del padrón la legalidad de la ocupación de la vivienda, ni la legalidad de la residencia en España de ninguno de sus vecinos. También se ha indicado que si el formulante de la queja estaba viviendo de una manera efectiva y continuada en la dirección que había facilitado en su solicitud de empadronamiento, tenía derecho a ser empadronado toda vez que solo debía utilizarse un dato fáctico, el de la residencia habitual, y no un dato jurídico cual era el de la residencia legal (16012394, 17011632).

Es preciso reseñar aquí los criterios sostenidos por esta institución en las quejas presentadas en los casos en que un progenitor que tenía la patria potestad, pero no la guarda y custodia, de un hijo menor, que convivía con el otro progenitor, solicitaba los datos padronales del hijo de ambos. En estos casos, la Administración interviniente debía observar el máximo cuidado para no lesionar ningún derecho de los tres sujetos intervinientes: el solicitante, el hijo menor y el otro progenitor con el que este conviviera. Como era posible que se produjera una colisión de derechos de ambos progenitores, se indicó que había que resolver caso por caso, atendiendo siempre a aquello que fuese más beneficioso para el menor. El ayuntamiento debía tener también en cuenta que los datos del padrón municipal de habitantes son datos de carácter personal, por lo que, para poder facilitar a un ciudadano uno de esos datos, se debía requerir el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley dispusiera otra cosa, y en el caso de los menores dicho consentimiento lo debía dar sus representantes legales. Asimismo debía tenerse presente que, en el caso de progenitores que vivieran en domicilios distintos, el que uno de ellos conociera el domicilio del menor le afectaba no solo a este, sino que también conllevaba que conociera el domicilio del otro progenitor que residiese con el niño, y esta dirección era un dato de carácter personal protegido por la ley, por lo que, en principio, únicamente podía revelarse mediante la autorización expresa de la persona que conviviese con el menor. En principio, y partiendo de estas premisas, el progenitor que tuviese la patria potestad compartida, pero no la guarda y custodia de un hijo menor, podía pedir los datos padronales de este. Se podría facilitar el documento padronal del niño si de la solicitud presentada se comprobara que el progenitor solicitante conocía el domicilio del menor, por lo que no se produciría ninguna revelación de datos del otro progenitor con quien viviese y que tuviese su guarda y custodia.

No obstante, ante la duda de cuándo un ayuntamiento tenía que solicitar la audiencia previa al progenitor que ostentase la guarda y custodia para que pudiera alegar lo que estimase oportuno ante esa petición de datos del otro progenitor, esta institución ha venido señalando que, en principio, el ayuntamiento debía verificar que el solicitante había acreditado, mediante resolución judicial, que ejercía la patria potestad compartida de su hijo. En ese caso se ha sugerido que se le comunicase al progenitor que tuviese la guarda y custodia, que se le ha expedido al otro tal documento que afectaba al hijo común ya que conocía su domicilio. Por el contrario, debería concederse al progenitor custodio una audiencia previa durante treinta días, cuando el que solicita los datos padronales de su hijo menor desconociera el domicilio de progenitor custodio, ya que, en estos casos, sí podría resultar necesaria la reserva sobre el lugar de residencia a favor de las personas que convivieran con ese menor. Igualmente procedería otorgar esa audiencia previa cuando el ayuntamiento tuviera conocimiento de alguna advertencia o situación sensible comunicada anteriormente por el progenitor que ostentase la guarda y custodia.

Esta institución entiende que, si estuviese justificada la razón alegada por el progenitor que no tuviese la guarda y custodia para solicitar el documento padronal del menor, procedería la expedición de ese documento si el progenitor que ostentase la custodia no aportara ningún dato objetivo que justificase su oposición, o cuando se formulase una mera negativa sin razón alguna, o no se apreciase de forma objetiva el perjuicio que ello le podría acarrear. En este tipo de casos se podría entender que se estaría produciendo un abuso de derecho por el progenitor que tuviese la guarda y custodia, además de una restricción de los derechos que el solicitante tendría en su condición de representante legal de su hijo menor. Esa actuación pasiva o injustificada también podría producir un perjuicio al menor si ese documento padronal pedido se precisase para la realización de un trámite que fuese favorable a sus intereses.

De igual modo se ha sostenido el criterio de que procedía la denegación sin más del documento padronal solicitado, cuando el ayuntamiento tuviese constancia de un caso de violencia de género, abuso de menores, orden de alejamiento del solicitante, riesgo claro de sustracción del menor por el progenitor solicitante, o cuando el progenitor no custodio careciera del derecho de visita a sus hijos menores o solo pudiera hacerlo bajo supervisión de terceros y en ciertos lugares, todo ello acreditado por resolución judicial (16012398).

17.5 BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Se han presentado igualmente quejas sobre la restricción e, incluso, exclusión del uso de un bien municipal de carácter cultural o deportivo a quienes no eran residentes en un

municipio. Esta práctica sostenida por algunos ayuntamientos ha sido considerada por esta institución como discriminatoria, ya que se trataba de bienes de dominio público destinados a un servicio público, por lo que la regulación de los servicios municipales que en ellos se prestaba, no podía vulnerar el principio elemental de que su uso correspondiese por igual a todos los ciudadanos.

Aunque dada la limitación de espacio existente en algunas ocasiones, no se podía dar a esos bienes un uso general sino uno especial, por lo que procedía regular la intensidad que de los mismos se hiciera, sin embargo, esta situación no podía servir para excluir por completo a unos ciudadanos por razón de su lugar de residencia.

Se ha recordado que parte de los ingresos municipales, con los que se habían construido y se mantenían esos edificios e instalaciones, provenían de los tributos que habían pagado personas que no residían en esos municipios, como podían ser los ciudadanos foráneos que querían acceder a usar esos servicios. También se tuvo presente que había ciudadanos empadronados en otros municipios que generaban ingresos directamente en esas administraciones locales, al pagar cualquier tasa o precio público cuando utilizaban algún servicio municipal, o indirectamente al pagar a las empresas ahí radicadas por las compras que hacían o por los pagos realizados al recibir servicios prestados por residentes en esos municipios. Además, la utilización de los servicios municipales por los foráneos, en muchas ocasiones contribuía a que se redujeran los costes sin menoscabo de su calidad (el uso de unas instalaciones deportivas o de otra índole que tuvieran que ser costeadas con precios públicos, etc.).

Esta institución ha sugerido, en los casos en que un ayuntamiento consideraba que sus vecinos debían contar con una preferencia en el uso de un servicio municipal, ya que eran quienes más contribuía a su sostenimiento, que utilizaran otra alternativa que fuera conforme con la ley ya que no lo era la exclusión o restricción que se había practicado por razón de residencia en el municipio (17024122 y 17016355, entre otras).

17.6 ACTIVIDADES Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En cuanto a las quejas presentadas por una deficiente prestación de servicios públicos mínimos y obligatorios (alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, etc.), esta institución ha podido observar que, debido a la crisis económica sufrida, se ha incrementado la escasez de ingresos municipales que los ayuntamientos padecen con carácter general, especialmente los de menor población. Ello ha motivado que no se prestaran de manera adecuada esos servicios ya que, además, tenían la obligación de evitar el déficit

presupuestario por así exigirlo la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (17005519, 17024311 y 17021678).

Generalmente el ciudadano ha presentado su queja porque le afectaba personalmente ese servicio local deficiente. Así reclamaba que se repusiera una farola que se había apagado junto a su casa, que se pavimentara por primera vez un trozo de la calle por la que accedía a su vivienda o se quitaran los baches o que se limpiara la calle en la que vivía, que se mejorara el alcantarillado de su zona, etc. (16011037, 17002813 y 17003067).

Ha resultado llamativo la presentación de bastantes quejas, a menudo contra el Ayuntamiento de Madrid, relacionadas con los árboles urbanos. Unas versaron en que no se volvían a plantar en los alcorques vacíos o no se reponen los que habían sido talados; otras porque los árboles estaban tan próximos a sus viviendas que sus ramas impedían su luz y ventilación, a la vez que generaban la presencia de insectos en su interior; otras, aun se refirieron a los daños causados en sus bienes por las raíces o las ramas de árboles municipales colindantes con ellos, etc. (1703169, 17011916 y 17012684). En este tipo de quejas se observa una discrepancia entre los vecinos y los técnicos municipales sobre los criterios de actuación. En estos casos, el criterio sostenido por esta institución ha sido el que la discrecionalidad técnica del ayuntamiento debía prevalecer sobre las demandas ciudadanas, a salvo de una justificación objetiva. Por ello, no se admitieron a trámite las quejas que versaran simplemente en una disconformidad con una decisión municipal basada en motivos técnicos objetivos, ya que esta había podido adoptarse dentro de la legalidad, en virtud de un cierto margen de discrecionalidad que le está atribuido al ayuntamiento.

Sin embargo, sí se admitieron las quejas de los ciudadanos que aportaron suficientes datos objetivos que apoyaban una posible irregularidad cometida por haberse incumplido alguna norma aplicable, como fue tener el tronco del árbol a menos de 2 metros de la fachada, invadir las ramas la propiedad privada del interesado, sufrir la planta alguna plaga que también fuera perjudicial para la salud de esas personas, etc. En estos casos se sugirió que se procediera a la poda severa de ese ejemplar o a su tala en el caso de que no guardase la distancia mínima establecida o se encontrase en alguno de los supuestos previstos expresamente en la normativa aplicable.

Durante la tramitación de otra queja, un ayuntamiento reconoció que se había acumulado una gran suciedad tras la verja existente en un local particular y que se veía desde la calle. Esta situación provocaba que los vecinos temiesen que se pudiera producir un incendio o generar situaciones insalubres. En el informe remitido a esta institución por esa Administración local se ha comunicado que se había trasladado el problema a la empresa responsable del mantenimiento de las zonas verdes municipales y que esta había manifestado que no tenía encomendadas labores de limpieza de

locales privados, como es el caso, por lo que no podía eliminar esa situación denunciada. El Defensor del Pueblo sugirió a ese ayuntamiento que solucionara el problema, bien encomendando directamente esa tarea a un órgano o servicio municipal o imponiendo su solución a la empresa gestora.

La legislación de Régimen local atribuye a los ayuntamientos la competencia de intervenir en la propiedad urbana como policía administrativa y, por tanto, les corresponde vigilar que los propietarios de los edificios cumplan con su deber de mantenerlos en las adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Ante el incumplimiento de los propietarios de esa obligación, ese ayuntamiento debió haber actuado impartiéndoles las correspondientes órdenes y, en caso de que tampoco las cumplieran, debería haber procedido mediante la ejecución sustitutoria. Incluso se pudo haber conseguido fácilmente una forma de limpiar ese lugar a través de la verja, sin necesidad de tener que localizar al propietario para que procediera a hacerlo él o, en su defecto, sin que fuese preciso obtener la autorización judicial de entrada (16010938).

18 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

Consideraciones generales

Como es notorio, desde 2009 ha existido una severa política de restricción en esta materia. Dicha política, si bien se relajó desde la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, esta ha incidido en una reducción significativa de efectivos con el correspondiente impacto en la prestación de servicios públicos, en especial en educación y sanidad.

Por ello, es necesario resaltar la recuperación paulatina de la tasa de reposición desde 2015. Asimismo, es destacable que la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, haya aprobado para determinados sectores, como el educativo o el sanitario, la puesta a disposición de las administraciones públicas de una tasa adicional de reposición para la estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el noventa por ciento de las plazas que, dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente, al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016. Con ello se pretende alcanzar una tasa de cobertura temporal en cada ámbito inferior al ocho por ciento.

Esta institución considera loables los esfuerzos realizados para la reducción de la temporalidad en el empleo en las administraciones públicas. Es claro, asimismo, que dichos esfuerzos deben proseguir en los próximos años debido a la situación de envejecimiento de las plantillas, que se ha agravado como consecuencia de la crisis y de la reducción en las tasas de reposición que se han producido desde el año 2009.

La existencia de grupos muy numerosos de empleados públicos que desempeñan sus funciones al servicio de las distintas administraciones (estatal, autonómica y local) con carácter interino, o que trabajan en el sector público con contratos temporales o eventuales, en ocasiones durante largos períodos, produce situaciones que no son compatibles con la citada norma presupuestaria ni con el marco jurídico por el que se debe regir el acceso y la permanencia en la función pública establecido en el Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público.

Los requisitos para el nombramiento del personal interino establecen que únicamente se justifican en casos excepcionales de indudable y estricta necesidad y urgencia en los que resulte inaplazable la cobertura de un puesto, que solo pueden realizarse por un tiempo determinado. Por tanto, los rasgos característicos de esta clase de personal al servicio de la Administración son la provisionalidad o transitoriedad de la

relación de servicio, pues se trata de cubrir una necesidad transitoria de la Administración.

De la tramitación de las quejas recibidas, esta institución llega al convencimiento de que la realidad es muy distinta a la que recoge el marco legal citado y de que los problemas que se derivan de la excesiva utilización de las interinidades en puestos que deben ser desempeñados por funcionarios de carrera se aleja del modelo de función pública diseñado por el legislador. En las administraciones se abusa del nombramiento de personal interino, lo que origina la formación de bolsas de interinos que en algunas comunidades autónomas y sectores como el educativo y sanitario son muy elevadas.

Esta situación afecta al funcionamiento de la propia Administración y de los organismos públicos y perjudica, por una parte, a los aspirantes a un primer empleo en el sector público ya que las ofertas de empleo público no recogen las vacantes ocupadas por personal con nombramientos provisionales y, al mismo tiempo, perjudica al propio personal interino que lleva mucho tiempo desempeñando funciones públicas y que desea, lógicamente, la estabilidad profesional.

Un número importante de las quejas recibidas en este sentido son las presentadas precisamente por personal interino y personal laboral con nombramientos temporales o eventuales que reivindican medidas para solventar su situación. Estiman que llevan años ejerciendo sus funciones sin que por parte de la Administración se arbitre un plan real que posibilite a estos trabajadores interinos estabilizar su situación, por lo que señalan que este modo de proceder por parte de la Administración desvirtúa las finalidades de la interinidad y podría vulnerar los principios recogidos en el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

La situación descrita pone en evidencia que se deben arbitrar medidas para tratar de paliar las situaciones de inestabilidad que afectan a las personas que prestan servicios en régimen de prorrogada interinidad, así como las posibilidades de reducir la interinidad a favor de empleo fijo y dar salida y solución a estas situaciones tan prolongadas en el tiempo, como ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha declarado que no es conforme al derecho europeo la situación consistente en prorrogar o renovar de manera indefinida los nombramientos de personal interino para cubrir necesidades de naturaleza estable o permanente (dos SSTJUE de 14 de septiembre de 2016).

Si bien es cierto que la situación denunciada por el personal interino se vio agravada desde el 2012 hasta el 2015, por la situación de crisis económica que implicó una restricción en las tasas de reposición de empleados en las administraciones públicas, las actuales circunstancias de recuperación deben conducir a las

administraciones a dirigir sus estrategias hacia una oferta de ocupación que se ajuste a sus necesidades reales de reposición de efectivos de manera que no se acuda a la prórroga o renovación de las interinidades sino que se posibilite a este personal, que necesita la Administración para la prestación de un determinado servicio público, el acceso a un empleo estable, permanente e inamovible con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, de modo que las plazas vacantes ocupadas en régimen de interinidad estén vinculadas a las subsiguientes ofertas públicas de empleo y lograr también con ello la correcta utilización de la figura de la interinidad para los supuestos para los que está creada.

Por ello, desde el Defensor del Pueblo se estima necesario, y así se manifiesta ante las administraciones implicadas, que no se lleven a cabo prórrogas o renovaciones de nombramientos interinos por vacante al margen de los supuestos acotados que contempla el Estatuto Básico del Empleado Público y se arbitren soluciones eficaces que impliquen la reducción de la tasa de temporalidad en el empleo público y su conversión a empleos estables y permanentes.

18.1 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Para el ingreso en la función pública, los aspirantes deben cumplir con determinados requisitos, entre los cuales se encuentran el de poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas, tal y como reza el artículo 56.1.b) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

En relación con ello, se han llevado a cabo actuaciones de oficio ante la **Dirección General de la Guardia Civil, la Dirección General de la Policía y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** al comparecer numerosos ciudadanos que expresaron su inquietud en relación con las causas médicas de exclusión, de carácter genérico, establecidas en las pruebas de reconocimiento médico obligatorias para el acceso a estos cuerpos funcionariales.

Aludían los comparecientes a que los cuadros de exclusión médica incluyen patologías para el ingreso de manera generalizada sin atender a la gravedad de las mismas, es decir, sin que se determine o aluda a diferentes graduaciones, pues no siempre estas patologías son incompatibles con el desempeño del puesto al que se opta.

Insistían en que los tribunales médicos calificadores deben tener en cuenta la intensidad de la afección y el modo en el que su padecimiento afecta al ejercicio de las funciones propias del cuerpo al que se aspira a ingresar. Para ello aludían a causas de exclusión genéricas como enfermedades de la piel o pie varo o cavo, entre otras.

Recientes sentencias del Tribunal Supremo adoptadas en casación, Sentencias de 26 de enero de 2015 y de 7 de abril de 2015, han establecido que la sola detección de una patología no obliga a excluir del proceso selectivo al afectado sin atender a su gravedad y a su incidencia en cuanto a su actividad a ejercer. El criterio que en dichas sentencias se mantiene es el de que las causas genéricas de exclusión han de considerarse en función de si, efectivamente, inhabilitan para el ejercicio de los cometidos propios del cuerpo funcionarial de que se trate, comprobación que ha de considerarse imprescindible.

Esta institución puso de manifiesto ante las tres administraciones citadas con base en la amplia oferta de empleo público aprobada para 2017 para la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía, la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil y el Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias que, de cara a sus futuras convocatorias y razonando desde el principio de la proporcionalidad, que ha de estar presente cuando de la aplicación de normas restrictivas se trata, las causas definitivas de exclusión para el acceso a dichos cuerpos funcionariales han de considerarse en función de si, efectivamente, inhabilitan para el ejercicio de los cometidos propios de dichos cuerpos funcionariales (17006904,17006906 y 17006907).

En paralelo con lo anterior se iniciaron actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Función Pública** a raíz de la queja presentada por la Federación Española de Diabetes (FEDE).

Señalaba la citada federación que los afectados por diabetes ven limitado, cuando no imposibilitado, su acceso al empleo público al figurar en múltiples convocatorias públicas de acceso a cuerpos o escalas funcionariales o de personal laboral la citada enfermedad como causa de exclusión al no tenerse en cuenta, ni contemplarse, los avances sanitarios, farmacológicos, técnicos y formativos que se han producido en los últimos años y que permiten hoy en día un constante autocontrol de la dolencia de la diabetes sin merma de la aptitud para el ejercicio de las tareas funcionariales o laborales correspondientes.

La secretaría de Estado indicó en su respuesta que era conocedora de la problemática expuesta y resaltó la Proposición no de Ley aprobada por la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 5 de abril de 2017, relativa a acabar con la discriminación de los enfermos de diabetes en el acceso al empleo público, iniciativa legislativa que está en estudio actualmente. Asimismo informó de la reunión mantenida el pasado 20 de junio de 2017 por el director general de la Función Pública con los representantes de FEDE con el objetivo de conocer la problemática señalada por esa organización al respecto.

Fruto de esa reunión, la Dirección General de la Función Pública se comprometió a recabar información de los distintos departamentos ministeriales a efectos de analizar la incidencia de cualquier práctica discriminatoria e identificar posibles actuaciones para garantizar que el diagnóstico de la diabetes no constituya motivo de exclusión en el acceso al empleo público. Asimismo, solicitó la colaboración de FEDE a efectos de mejorar el conocimiento del estado de situación en otros países de nuestro entorno.

Con todo, comunicó la secretaría de estado que es su intención constituir un grupo de trabajo en el primer semestre de 2018 con los ministerios afectados, y en particular el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Ministerio del Interior a efectos de avanzar en el asunto planteado.

Finalmente, la secretaría de estado se ofreció a trasladar a esta institución información sobre los avances que se vayan produciendo en relación con este asunto (17000244).

18.1.1 Preselección de aspirantes por los servicios públicos de empleo

En materia de acceso al empleo público también debe destacarse las actuaciones realizadas sobre cómo la Administración General del Estado selecciona a los funcionarios interinos a través de los Servicios Públicos de Empleo Estatal.

La investigación se produjo como consecuencia de la denuncia de que, habiéndose convocado un proceso selectivo para el nombramiento de personal funcionario interino de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos del Ministerio del Interior, cuya preselección se encomendó a los servicios públicos de empleo, dicha preselección se circunscribió a la Comunidad de Madrid, no pudiendo optar otros candidatos inscritos en los servicios públicos de empleo de otras comunidades autónomas.

El procedimiento de selección de los candidatos a través de los servicios públicos de empleo se rige por lo dispuesto en la Instrucción de la Dirección General de la Función Pública de 26 de septiembre de 2002, por la que se aprueban los modelos a que deberá ajustarse la selección de personal funcionario interino.

En la citada instrucción se contempla la posibilidad de que el órgano convocante limite la preselección a entre tres y cinco candidatos por puesto. Asimismo se contempla la posibilidad de limitar la preselección de los candidatos a las provincias en las que se deseen cubrir puestos. Finalmente, se obliga a los partícipes a encontrarse inscritos en los servicios públicos de empleo. Todas estas cuestiones fueron analizadas con la Administración, ya que implican limitaciones en el acceso a la función pública que pudieran no estar debidamente justificadas.

En cuanto a la primera de ellas, desde la **Secretaría de Estado de Función Pública** se señaló que en ningún momento los servicios públicos de empleo realizan valoración de méritos, limitándose a preseleccionar a los candidatos según determinados criterios de priorización. En todo caso, se insistía, esta preselección de candidatos por parte de los servicios públicos de empleo no determina en ningún momento un orden de prelación de los candidatos preseleccionados, diferenciándose claramente esta fase previa de preselección del proceso selectivo posterior, que sí tiene como resultado la elevación por parte del tribunal calificador a la autoridad convocante de una relación de aspirantes que han superado el proceso selectivo, ordenados con base en la puntuación obtenida.

Sin embargo, la mencionada instrucción de 2002 establece, dentro del apartado de características de la oferta de empleo, que se indicará a los servicios públicos de empleo que preseleccionen entre tres y cinco candidatos. Dicha limitación, a juicio de esta institución, podría ser difícilmente compatible con la mera función de preselección de los citados servicios públicos de empleo, que no es otra que la de verificar si los candidatos cumplen o no con los requisitos para poder participar en el proceso selectivo.

Parece evidente que, si los candidatos inscritos en los servicios de empleo que cumplen con los requisitos exigidos exceden del limitado número de candidatos a preseleccionar por plaza, es imposible que los citados servicios puedan realizar un descarte de candidatos sin proceder a una ordenación de estos mediante una valoración de los mismos para así proceder a eliminar de la preselección a aquellos que tengan unos méritos o «requisitos» inferiores, con independencia de que hayan cumplido objetivamente con todos los requisitos establecidos para poder acceder al proceso, lo cual, a juicio de esta institución, es una competencia propia del órgano de selección y no de los servicios de empleo.

Sobre la segunda cuestión —la limitación prevista de la preselección de candidatos a un concreto ámbito provincial—, la secretaría de Estado señaló que la solución al recurso a los servicios públicos de empleo de una provincia determinada se tendrá que analizar y, en caso de acometer alguna modificación del actual sistema, coordinar con los órganos estatales o autonómicos competentes en materia de empleo la gestión de la preselección de candidatos.

Por lo que respecta a la tercera cuestión —los fundamentos legales o normativos que habilitan a la Administración a incorporar el requisito de inscripción en los servicios públicos de empleo como demandantes de empleo— recordó la Administración que estos procesos son de carácter extraordinario y de urgente y perentoria cobertura. Por ello, cuando se encomienda la preselección a los servicios públicos de empleo, estos realizan la búsqueda de los posibles candidatos entre aquellas personas que les consta que están solicitando un puesto de trabajo. Esta solicitud de un puesto de trabajo es la

demanda de empleo, y para poder ser seleccionado para un puesto de trabajo, se debe estar inscrito en la base de datos de personas demandantes de empleo, lo que implica la inscripción o el alta como «demandante de empleo».

Sobre este punto, el Defensor del Pueblo, aun tomando en consideración las razones de urgencia y el carácter extraordinario de las convocatorias, hubo de poner de manifiesto que en la base normativa alegada no se establecía ningún requisito en tal sentido.

El artículo 4 de la Orden APU/1461/2002, de 6 de junio, por la que se establecen las normas para la selección y nombramiento de personal funcionario interino, señala que: «los requisitos de los aspirantes serán los mismos que los exigidos para participar en las pruebas de acceso como funcionario de carrera al Cuerpo o Escala de que se trate».

Por otro lado, el citado requisito no se encuentra tampoco dentro de los requisitos generales establecidos en el artículo 56.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, ni puede ser subsumido en lo dispuesto en el artículo 56.3 del mismo, ya que no guarda relación objetiva ni proporcionada con las funciones asumidas ni con las tareas a desempeñar.

Por todas estas razones, esta institución formuló a la secretaría una **Recomendación** en el sentido de adoptar e impulsar las acciones necesarias para garantizar que el procedimiento excepcional de selección de personal funcionario interino que, por razones de plazos o de dificultad para captar candidatos, exija a la Administración recurrir a los servicios públicos de empleo para realizar la preselección de candidatos cumpla con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, al tiempo que se garantice la reserva de ley que el artículo 103.3 de la Constitución exige de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional para el acceso a la función pública.

La secretaría de Estado comunicó que se tendría en cuenta la **Recomendación** formulada. Concretamente, se indicaba que era intención de esa secretaría de Estado introducir el criterio objetivo de preselección de preferencia de los demandantes de empleo con mayor antigüedad que cumplieran con los requisitos establecidos, en los casos en que el número de candidatos que satisficieran los requisitos establecidos sea superior a cinco. Sin embargo nada se decía del instrumento legal que sería utilizado para establecer el citado requisito. Pedidas las oportunas aclaraciones, la Administración señaló que estaba trabajando en la modificación de la Orden APU/1461/2002, de 6 de junio de 2002, por la que se aprobaron las normas para la selección y nombramiento del

personal funcionario interino, razón por la cual esta institución entendió rechazada la **Recomendación** formulada (15014317).

18.1.2 Acceso a la función pública docente

En materia de acceso a la función pública y, en particular, a la docente, durante el ejercicio objeto de informe, también fueron desarrolladas diversas actuaciones de las que se da cuenta a continuación.

En materia de acceso de las personas con discapacidad, en la Comunidad de Madrid, esta institución debe resaltar la modificación producida en el Acuerdo de 11 de marzo de 2016, de la Mesa Sectorial de Personal Docente no Universitario. Esta institución ya había realizado diversas actuaciones en el anterior ejercicio y, de acuerdo con la información remitida desde la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte**, estaba a la espera de la modificación precisa para garantizar la aplicación efectiva del cupo de reserva del siete por ciento para el personal interino docente de la comunidad autónoma. Dicha modificación se ha producido finalmente a través del artículo 13 del citado acuerdo, lo que es puesto en valor por esta institución.

En todo caso, y aparte la de modificación señalada, el citado acuerdo también introdujo ciertos cambios que produjeron numerosas quejas ante esta institución.

Todas ellas hacían referencia a la prioridad absoluta en el nombramiento como funcionario interino para sustituciones, con independencia de la lista en la que se encuentren, que el citado acuerdo en su artículo 13 establece a favor de los integrantes de las listas mayores de cincuenta y cinco años con al menos 10 cursos de servicios prestados en centros públicos de la Comunidad de Madrid, y de todos aquellos integrantes de las listas que tengan 15 cursos de servicios prestados en centros públicos de la Comunidad de Madrid.

El Tribunal Constitucional tiene declarado que se contraría abiertamente el principio de igualdad cuando se prima desaforadamente y de manera desproporcionada la experiencia representada por el desempeño de una determinada categoría en una concreta Administración (STC 281/1993, de 27 de septiembre, entre otras).

Por su parte, el Tribunal Supremo en su Sentencia Sección Séptima, 6/6/2012, RC 738/2011, vino a señalar que: «La experiencia docente previa [...] es la que se precisa reglamentariamente como la adquirida en centros públicos sin limitación alguna por razón de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca el centro en cuestión».

Sobre la base de lo expuesto, esta institución formuló a la Administración una **Recomendación** para que promueva la modificación del mencionado artículo de la Mesa Sectorial de personal Docente no Universitario, sobre selección de candidatos a ocupar

puestos docentes en régimen de interinidad, composición y ordenación de las listas de funcionarios interinos docentes en el ámbito de la Comunidad de Madrid, a fin de valorar la experiencia docente previa en centros dependientes de otras administraciones educativas y limitar el carácter absoluto de la prioridad otorgada a los colectivos de especial consideración en la redacción actual del acuerdo.

La citada **Recomendación** fue rechazada, informando la Administración de que la **Recomendación** había sido incluida en el orden del día de la Mesa Sectorial de Personal Docente no Universitario, y que las organizaciones sindicales manifestaron su disconformidad (16010505 y otras).

En otro supuesto similar, el promotor de la queja denunciaba el hecho de que en la Comunidad Autónoma de Galicia fuera posible que docentes interinos que habiendo obtenido una nota de cero, en la fase de oposición en el último proceso selectivo realizado en la citada comunidad autónoma, pudieran ejercer como interinos con preferencia a otros docentes que habían aprobado la fase de oposición aunque finalmente no hubieran obtenido plaza.

Solicitada información a la Administración, esta señaló que la normativa reguladora la conforma el Acuerdo de 20 de junio de 1995 entre la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria y los sindicatos ANPE, CC.OO, CSI-CSIF y FETE-UGT, por el que se regula el acceso y las condiciones de trabajo del personal docente interino y sustituto dependiente de esa consejería que imparte enseñanzas distintas de las universitarias.

Analizado dicho acuerdo, esta institución advirtió que de lo dispuesto en su apartado 2.1 cabía deducir la existencia de dos listas para el acceso a función pública docente gallega como profesores interinos y/o sustitutos de los cuerpos docentes que imparten enseñanzas distintas de las universitarias: La conformada por el profesorado que ya ha prestado servicios como interino o sustituto en la Comunidad Autónoma de Galicia, y la conformada por los demás aspirantes que hayan participado en los procedimientos selectivos de ingreso y acceso a los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, convocados por la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria.

A los integrantes de la primera lista el acuerdo les otorga el derecho de prioridad de llamamiento sobre los de la segunda y el mantenimiento de la posición que tuvieran en aquella para los llamamientos futuros, con independencia de los resultados que obtuvieran en las ulteriores pruebas selectivas en las que tienen la obligación de participar.

Los de la segunda lista, en cambio, situados siempre a continuación de los de la primera, tienen una posición variable, que depende, según el artículo 2.4 del citado

acuerdo, de los resultados obtenidos en el proceso selectivo para el acceso al cuerpo y especialidad que corresponda, posición siempre subordinada a la de los aspirantes que ya han prestado servicios como interinos o sustitutos en Galicia.

La Administración justificó la preferencia en el «plus» de capacidad o en la capacidad reforzada que cabe presuponer a quienes ya han prestado servicios con anterioridad respecto de quienes simplemente han participado en un proceso selectivo superando la fase de oposición o alguno de los ejercicios.

Considerando que esa valoración de la experiencia docente previa, limitada además a la obtenida en la propia Administración autonómica, resultaba excesiva, se formuló a la **Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria** de la citada comunidad autónoma una **Recomendación** para que promoviera la modificación del texto refundido del mencionado acuerdo de la Dirección General de Centros y Recursos Humanos de la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, a fin de valorar la experiencia docente previa en centros dependientes de otras administraciones educativas y limitar el carácter absoluto de la prioridad otorgada al colectivo. Se está a la espera de la contestación (16011082).

También respecto al personal docente, se tuvo noticia a través de las quejas recibidas de que en la Comunidad Autónoma de Extremadura era práctica habitual asignar puestos docentes en institutos de secundaria a maestros interinos, incumpliendo los requisitos determinados por la Ley Orgánica de Educación vigente para ser profesor de secundaria, y la propia excepción establecida para el colectivo de funcionarios del cuerpo de maestros previsto en la disposición transitoria primera de la citada ley de acuerdo a como la misma ha sido interpretada por el Tribunal Supremo en su jurisprudencia.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo realizó una **Recomendación** a la **Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura** para que establezca las medidas correctoras necesarias para que los puestos de primer ciclo de secundaria que actualmente están siendo ocupados por maestros interinos, sean ocupados por personal funcionario de carrera del cuerpo de maestros.

La **Recomendación** fue aceptada con fecha de 7 de junio de 2017 (15014383).

18.2 DESARROLLO DE LOS PROCESOS SELECTIVOS

Un año más han sido frecuentes ante esta institución las quejas planteadas respecto a la actuación de los tribunales calificadores y comisiones de selección de procesos selectivos, tanto las que se han basado en el carácter procedimental, como por ejemplo la composición de los tribunales, como las de carácter formal por falta de motivación

adecuada de las resoluciones adoptadas, e incluso las que han versado sobre razones de fondo cuando las resoluciones se han adoptado apartándose de los baremos o criterios establecidos en cada caso para evaluar los méritos y la capacidad de los candidatos, por ejemplo utilizando fórmulas de corrección no previstas en la convocatoria correspondiente.

La consideración de la discrecionalidad técnica de los tribunales de selección, reconocida expresamente en el artículo 55.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, basada en la presunción de certeza y razonabilidad de sus actuaciones y apoyada en la imparcialidad y especialización de sus componentes, ha evolucionado hacia un control del ejercicio de dicha potestad discrecional avanzando en la distinción entre el núcleo técnico no susceptible de revisión y el análisis jurídico de la actuación de estos órganos calificadores que puede dar lugar a la declaración de invalidez de sus resoluciones.

En esta línea, apuntada por la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, se han basado las actuaciones que el Defensor del Pueblo ha desarrollado ante las administraciones convocantes y que han versado, entre otros aspectos, sobre las actuaciones preparatorias para fijar la calificación de las pruebas selectivas o la interpretación del baremo y la vinculación de los criterios previamente fijados por los propios tribunales calificadores.

En todos estos supuestos, el aspecto decisivo es la motivación de las resoluciones que dichos órganos de selección adopten, que ha de ser concreta y suficiente a efectos de determinar el uso que se ha hecho de la discrecionalidad técnica.

Por ello debe insistirse en que si bien el núcleo del juicio técnico sobre el que opera la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores no es fiscalizable, sí lo es la motivación de ese juicio, especialmente cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado «juicio de discrecionalidad técnica» ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la prohibición constitucional de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate (STS de 15 de diciembre de 2011).

La libertad de apreciación técnica del tribunal a la hora de resolver, se ejerce sin perjuicio de la sujeción en su actuación al ordenamiento jurídico, y en la que se admite, no solo la fiscalización de los actos por vía judicial, sino también administrativa, a través de recursos (STS de 16 de febrero de 2011).

Ejemplo de estas actuaciones han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Griñón (Madrid)** que no aceptó la **Sugerencia** formulada por el Defensor del Pueblo

de contestar los escritos que una aspirante había formulado ante el tribunal calificador sobre las respuestas que dicho órgano de selección había considerado correctas en los términos en que fueron planteados y notificarle formalmente la resolución que fuese adoptada (16015019).

El control de la discrecionalidad comporta el derecho a una respuesta motivada del actuar de los órganos de selección, y las interpretaciones que estos realicen de las lagunas o problemas que puedan surgir en el devenir y desarrollo de los procesos selectivos deben ir encaminadas a la estricta observancia del principio de igualdad de oportunidades y evitar favoritismos.

En esta línea, aspirantes a la Escala Básica del Cuerpo de Policía Nacional mediante oposición libre, que participaron en el proceso selectivo convocado por Resolución de 12 de abril de 2016, expusieron que el tribunal calificador no se había ajustado a las bases de la convocatoria en la realización de la segunda prueba de conocimiento y ortografía que consistía en la contestación por escrito de 100 preguntas, cada una de ellas con el valor de un punto, por lo que serían considerados aptos en esta prueba los opositores que hubieran obtenido al menos 50 puntos tras la aplicación de la formula correctora. Sin embargo, los comparecientes expresaban ante esta institución que habían sido aprobados aspirantes que no habían alcanzado los 50 puntos reales y que tenían una puntuación de 44 sobre 100.

En respuesta a las actuaciones iniciadas, la **Dirección General de la Policía** señaló que al ser anuladas por el tribunal cuatro preguntas, la fórmula de corrección se aplicó sobre 96 preguntas, siendo necesario declarar aptos a los opositores que hubieran obtenido al menos 50 puntos que coincidirían con 48 preguntas acertadas. Tras la aplicación de la fórmula, fueron declarados aptos de manera directa 1.526 opositores.

Analizado el contenido de la información trasladada, y aun procediendo a finalizar las actuaciones iniciadas, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que la puntuación establecida para superar la prueba de conocimientos se llevó a cabo no con base en el número de respuestas correctas sino al número de plazas convocadas, al haberla superado menos aspirantes que el número de plazas, lo que a su vez conllevó que, ante la dificultad de la prueba de ortografía, el tribunal, con base en el punto 5.3 de la convocatoria, adoptara la medida de no tener en cuenta la prueba de ortografía para que concurriera un número suficiente de opositores en la tercera prueba para lograr una eficaz selección.

De los antecedentes de convocatorias anteriores podría desprenderse que la prueba de ortografía (que de acuerdo con las bases tiene carácter eliminatorio) podría calificarse como de «filtro» para, en los casos en que el número de plazas convocadas es muy inferior al de aspirantes que superan la prueba de conocimientos sí tenerla en

cuenta y, en supuestos como el de la convocatoria de 2016 que el número de aspirantes que superaron la prueba de conocimientos era muy inferior al de plazas convocadas, no tenerla en cuenta, ya que «la ortografía no es una prueba que se tenga en cuenta para la calificación final de la fase de oposición», por lo que se concluye que el acuerdo adoptado por el tribunal calificador, que fue declarar aptos a todos los que hubieran alcanzado un 4,40 en la prueba de conocimientos, no alteró la puntuación final obtenida por los opositores de acuerdo con la base 6.10.

Si bien las conclusiones de ese centro directivo se ajustaban a las bases del proceso selectivo, esta institución manifestó ante la Dirección General de la Policía que habría de reparar en que la utilización de la prueba de ortografía como filtro del número de aspirantes que han de concurrir a la siguiente prueba (con tres partes eliminatorias) en función del número de las plazas convocadas podría alterar la finalidad de la misma y vaciarla de contenido, además de perjudicar a aquellos que la hubieran superado con éxito, pues verían reducido el número de aspirantes a las siguientes pruebas de carácter eliminatorio lo que sin duda podría beneficiarles en el resultado final del proceso y, en cambio, con la medida adoptada se beneficia a aquellos otros que, de haber sido tenida en cuenta la referida prueba de ortografía, no la hubieran superado (17001984).

18.2.1 Paralización procesos selectivos

Una vez publicada la convocatoria correspondiente a un proceso selectivo, y transcurrido el plazo para presentar los interesados las instancias de participación, cabe exigir a la Administración convocante que el citado proceso se desarrolle y resuelva en plazos razonables.

El motivo por el que esta institución ha llevado a cabo en 2017 actuaciones sobre este asunto ha sido por la falta de información a los aspirantes sobre la paralización de los procesos de selección, pues tras la publicación de la convocatoria y presentación de instancias se hace confiar a los participantes en la normal marcha del proceso selectivo cuando, sin embargo, la actitud de silencio de las administraciones al respecto al transcurrir meses e incluso años motiva la comparecencia de los afectados que reclaman la intervención del Defensor del Pueblo.

Esta institución considera que las administraciones públicas, y en este aspecto concreto con especial referencia a las administraciones locales, deben conducir la gestión de los procesos selectivos de forma más transparente, pues demoras tan importantes son merecedoras de una explicación a los interesados ya que en caso contrario se pone en riesgo la confianza de los eventuales aspirantes en que el acceso al empleo público discurra de manera objetiva, así como en la exigencia de buena administración a las que se deben todas las administraciones públicas en su proceder.

La jurisprudencia tiene declarado, respecto al marco de derechos subjetivos en un proceso de selección, que la participación en la convocatoria de un proceso selectivo, previo al acceso a un empleo público, genera meras expectativas en los aspirantes (STS de 4 de abril de 2000; en la misma línea Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 7 de noviembre de 1998 y de 15 de abril de 2010). Ahora bien, la Administración que ha convocado un proceso selectivo goza de la facultad de suspenderlo —al menos de forma transitoria— poniendo de manifiesto una causa justificada y razonada, pues la motivación del acto asegura la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración y es un requisito necesario que cumple con la doble finalidad de impedir que la decisión administrativa aparezca como puramente voluntarista, como sucedería si no explica su razón de ser, y de evitar que, conociendo esta, el recurrente pudiera quedar privado de los argumentos precisos para combatirla.

Por ello desde el Defensor del Pueblo se recomienda a las administraciones convocantes que, sobre la base de las circunstancias que concurran, adopten de manera formal y motivada la resolución que proceda, ante las causas sobrevenidas que impidan la continuación del desarrollo del proceso selectivo, y trasladen dicha decisión a los interesados mediante su correspondiente publicación en el *Boletín Oficial del Estado, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* o en el tablón de anuncios del ayuntamiento según proceda.

Ejemplos de estas actuaciones han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Pinto (Madrid)** (17010645) y el **Ayuntamiento de Fuensalida (Toledo)** (17010647).

También en la Comunidad de Madrid se denunciaron retrasos injustificados en el desarrollo de procesos selectivos. Concretamente, en las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Agentes Forestales, Escala Operativa, Categoría de Agente Forestal, de Administración Especial, Grupo C, Subgrupo C1, de la Comunidad de Madrid, convocado por Orden 3152/2016, de 28 de septiembre, de la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno** (BOCM de 30 de septiembre de 2016), se denunció que habiendo transcurrido 16 meses desde su convocatoria aún no se habían publicado las listas definitivas de aspirantes admitidos al citado proceso.

Solicitada la oportuna información a la Administración convocante, esta justificó la demora en el elevado número de solicitudes de participación en el proceso selectivo y las laboriosas actuaciones de mecanización y comprobación de las mismas a efectos de analizar los defectos en que hubieran podido incurrir los interesados al cumplimentar las instancias de participación.

Sin embargo, comprobadas las fechas de la convocatoria, de la aprobación de las listas provisionales, de la publicación del tribunal calificador y de la resolución de

modificación del tribunal calificador, esta institución constató que entre unos actos y otros transcurren varios meses, lo que daba lugar a que los aspirantes que habían solicitado su participación en ese proceso selectivo en octubre de 2016, en enero de 2018 desconocieran si habían sido formalmente admitidos a dicho proceso, o no.

Por ello, esta institución formuló a la Administración una **Recomendación** para que adoptara las medidas necesarias para proceder a la inmediata publicación de los listados definitivos de admitidos y excluidos en el mencionado proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo de Agentes Forestales.

A fecha de cierre del presente informe se está a la espera de una contestación (17011808).

18.3 PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD

En el año 2017 las quejas sobre movilidad y los distintos sistemas de provisión de puestos de trabajo previstos para hacer efectiva aquella se centraron nuevamente en los procedimientos de movilidad voluntaria.

El concurso es el procedimiento ordinario, y es el que debe ser empleado por las administraciones públicas para la provisión de puestos de trabajo con carácter general. Sin embargo, para determinados colectivos y en determinados ámbitos de la Administración no se aplica este procedimiento con carácter normal u ordinario afectando de manera directa a la movilidad y al derecho a la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

En el ámbito de la Administración General del Estado, con relación a cómo es aplicado el sistema de concursos, se han tratado cuestiones relativas a la utilización en los mismos de las denominadas claves de exclusión y, en el caso de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la sustitución de este sistema de provisión por otro procedimiento interno, denominado «paneles de movilidad», acordado con los sindicatos más representativos en la citada agencia.

Con relación a las claves de exclusión, la cuestión fue planteada por un número importante de funcionarios en relación con el concurso para la provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Seguridad Social, publicado en Boletín Oficial del Estado número 72, de fecha 25 de marzo de 2015 y también por la Asociación de Farmacéuticos de la Administración General del Estado (16011981 y 17002617).

Dichas claves de exclusión vienen recogidas en las relaciones de puestos de trabajo para cada puesto en su caso. Su marco normativo está establecido en la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se dispone la publicación de la resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se

aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

Su funcionamiento es complejo. Con carácter general de conformidad con el artículo 15.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, existe la regla general de la adscripción indistinta de los puestos de trabajo a todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la citada ley.

Dicha regla significa que, con independencia del cuerpo o escala de ingreso, un funcionario podría ocupar cualquier puesto de trabajo en la Administración, salvo que el Gobierno mediante real decreto, excepcionalmente, y por causas justificadas, establezca que un determinado cuerpo o escala por razón de su especialización deba ocupar en exclusiva determinados puestos de trabajo.

Sin embargo, la citada Orden de 6 de febrero de 1989, una vez recogida la citada regla general de la adscripción indistinta en su apartado 9.1, y su excepción en su apartado 9.3, tal y como establece la ley y ha sido descrita, procedió a incorporar de nuevo un sistema de claves de exclusión en sus apartados 9.5, 9.6 y 9.7, sin habilitación legal aparente.

Lo que las claves de exclusión vienen a establecer es el impedimento de que un funcionario perteneciente a un determinado sector pueda ocupar un determinado puesto de trabajo de la relación de puestos de trabajo con independencia de los méritos o capacidades que pudiera alegar. Por ejemplo, un puesto clasificado por la clave ex14 (sanidad) no puede ser ocupado por ningún funcionario perteneciente a un cuerpo y escala clasificado dentro del sector 14.

La cuestión se vuelve más compleja por el hecho de que la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones ha establecido claves nuevas que son una agrupación de las claves existentes.

La consecuencia práctica de la citada orden, a juicio de esta institución, no ha sido otra que alterar o, cuando menos, difuminar el principio de no adscripción, a través del uso generalizado de las citadas claves, pasando a un «principio de exclusión», no contemplado ni habilitado en la ley, el cual se ha instrumentalizado a través de la citada orden y de las relaciones de puestos de trabajo, ninguna de las cuales, a juicio de esta institución, cumple con el criterio habilitante expresado a favor del Gobierno en el artículo 15.2 de la citada Ley 30/1984 y requerido por la Sentencia número 99/1987, de 11 junio, del Tribunal Constitucional.

Asimismo, a través del uso generalizado de las claves de exclusión en las relaciones de puestos de trabajo se ha conseguido lo no querido por el legislador, que no es otra cosa que la adscripción de determinados cuerpos o escalas a concretos puestos, ya que al impedir a amplios colectivos funcionariales acceder a determinados puestos

mediante el uso de claves o agrupaciones de claves de exclusión, lo que verdaderamente se ha producido es la adscripción, por eliminación de aquellos, de determinados puestos de trabajo a uno o varios cuerpos o escalas no excluidos, a través de una decisión administrativa, contraviniendo, a priori, el principio de adscripción indistinta y su excepción, que compete en exclusiva al Gobierno.

Cuestionada la Administración sobre lo señalado, la **Secretaría de Estado de Función Pública** manifestó en los distintos escritos remitidos que las claves de exclusión tienen su origen y habilitación en las normas reguladoras de las relaciones de puestos de trabajo. Dichas claves son consideradas como un elemento indispensable de las citadas relaciones y distintas a la adscripción exclusiva del artículo 15.2 de la Ley 30/1984, siendo de este modo una competencia originaria tal y como marca el artículo 15.1 e) de la citada Ley 30/1984.

Esta competencia conjunta se reitera en el artículo 26 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, y en el Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, por el que se articulan las competencias conjuntas atribuidas al Ministerio para las Administraciones Públicas y al Ministerio de Economía y Hacienda, en la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987 que creó la Comisión Interministerial de Retribuciones, y su Comisión Ejecutiva ya citada.

Para la secretaría de estado citada esta adscripción de los puestos a distintos cuerpos o escalas mediante claves de exclusión es diferente a la adscripción exclusiva del artículo 15.2 de la Ley 30/1984, ya que este es el caso de los puestos que única y exclusivamente pueden ocupar los pertenecientes a un único cuerpo, por ejemplo, los puestos en exclusiva para los abogados del Estado, los en exclusiva para los inspectores de Hacienda, para los diplomáticos, etcétera.

En consecuencia, para la Administración la adscripción a cuerpos y escalas realizada a través de las correspondientes claves responde a unos principios básicos y esenciales para el buen funcionamiento de cualquier organización, como son los de planificación, ordenación y especialización funcional.

Esta institución no compartió el criterio mantenido reiteradamente por la Administración en el sentido de que «no es tanto que las claves de exclusión estén desligadas del artículo 15.2, sino que son una excepción legalmente válida a la adscripción indistinta». Sin embargo, en ningún momento se justificó tal afirmación a la vista de la redacción del citado artículo 15.2 de la Ley 30/1984, que solo contempla dos posibilidades: la adscripción indistinta como regla general y la excepción a la regla si así lo determina el Gobierno.

Tampoco la Administración justificó, a juicio de esta institución, que la regla general de la adscripción indistinta prevista por el legislador haya devenido en la

excepción aplicable, casi en exclusiva, a los puestos de libre designación, dando lugar, en consecuencia, a un modelo de provisión de puestos de trabajo diferente al querido por el legislador que, por otro lado, es dudosamente compatible con la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en su Sentencia 48/1998, de 2 de marzo, y que cuestiona el establecimiento de requisitos negativos en el acceso a puestos de trabajo que generen exclusiones de antemano, que es lo que ocurre frecuentemente con las claves de exclusión.

Todo ello conduce a esta institución a afirmar que el sistema de claves de exclusión establecido por la Orden de 6 de febrero de 1989, además de tener un sustento legal inadecuado, implica una alteración del modelo elegido por el legislador, convirtiendo la regla general de la adscripción indistinta en la excepción, al tiempo que limita, no solo el derecho a la carrera profesional de los funcionarios de la Administración General del Estado, sino la aplicación de los principios constitucionales de mérito y capacidad que deben informar la provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios públicos en la Administración, tal y como señala la doctrina del Tribunal Constitucional.

Siguiendo con el sistema de concurso de méritos, debe mencionarse, como ya se ha indicado, el sistema de paneles establecido por la **Agencia Tributaria** arriba citado, que dieron lugar a las actuaciones de los expedientes 17003220 y 17021356.

De conformidad con lo señalado por la Administración, el citado sistema de paneles está sustentado en el Acuerdo de 30 de octubre de 2014 sobre provisión de puestos de carrera horizontal correspondientes a cuerpos y especialidades adscritas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria firmado con los sindicatos.

Dicho acuerdo, según señaló la Administración, se articuló como proceso para conjugar las necesidades organizativas para la eficaz prestación de los servicios públicos con las legítimas expectativas de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas adscritos a la Agencia Tributaria que desean movilidad geográfica y/o funcional antes de la incorporación de los funcionarios de nuevo ingreso.

Se trata de una oferta de destinos interna que, una vez resuelta, permite determinar a dónde van a ser destinados los funcionarios de nuevo ingreso.

La movilidad facilitada por los señalados paneles se instrumentaliza a través de la movilidad por cambio de adscripción, comisión de servicios o adscripción provisional, todas ellas figuras previstas en la normativa vigente (artículos 61 a 64 del Real Decreto 364/1995).

De la información aportada por la Administración esta institución puso de manifiesto que si bien la finalidad perseguida es legítima, no se adecua al marco legal vigente la utilización ordinaria de los señalados paneles, y, en especial, la utilización de

las figuras de la comisión de servicios y la adscripción provisional para la instrumentalización de aquellos de acuerdo a lo previsto en el citado real decreto.

En primer lugar, los paneles relegan a un papel secundario al concurso de méritos, que de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento General de Ingreso, y tal y como menciona el citado Acuerdo de 30 de octubre de 2014, es el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. En este sentido, aun habiéndole solicitado a la Administración que informara sobre cuándo fue convocado el último concurso, esta no aportó dicha información.

Por otro lado, esta institución, asimismo, advirtió a la Administración que las formas de provisión utilizadas para implementar los paneles tienen un carácter excepcional, que solo pueden utilizarse cuando el sistema normal de provisión, es decir, el concurso, no sea posible.

Concretamente, con relación a las comisiones de servicio, el elemento normativo que las habilita, aparte de la existencia de una necesidad del servicio, es que dicha necesidad sea urgente e inaplazable. Sin embargo, según el citado acuerdo se hace uso de este sistema excepcional de provisión en aquellos supuestos en los que para la resolución del panel no cabe utilizar la adscripción provisional como mecanismo de movilidad, con independencia de que se dé o no el supuesto habilitante previsto reglamentariamente.

En cuanto a la utilización de la adscripción provisional como medio de provisión, recordó esta institución que su uso tiene unos supuestos muy concretos establecidos en el artículo 63 del Reglamento General, ninguno de los cuales relacionados con necesidad del servicio alguna ni demanda laboral, ya que tiene por finalidad la de dar un puesto de trabajo a un funcionario que por diversas razones, cese, remoción, supresión o excedencia sin reserva de puesto, carece de un concreto puesto de trabajo, por lo que su utilización en la resolución de los paneles tampoco parece adecuada a juicio de esta institución.

Respecto a la adscripción de puestos de trabajo como modalidad usada por la Agencia Tributaria, preocupó a esta institución que su uso, que debe ser excepcional, y justificarse en razón a necesidades del servicio, se basara simplemente en la necesidad de satisfacer las expectativas en materia de movilidad de los funcionarios con mayor antigüedad de la agencia sobre los funcionarios de nuevo ingreso garantizándoles, al mismo tiempo, que dicha movilidad no suponga merma retributiva alguna.

En todo caso la Administración no informó concretamente (si dicho sistema no supone la adjudicación de vacantes, sino el cambio de adscripción del puesto de trabajo del funcionario a la localidad ofertada por la Administración) cómo dicha modificación se producía y si se modificaba, o no, la relación de puestos de trabajo de la agencia.

Tampoco se mencionó si los puestos de trabajo no demandados o vacantes eran a su vez asignados a las unidades o localidades que habían sufrido merma de puestos de trabajo por el procedimiento de adscripción citado. Esto, si así fuera, daría como resultado, a largo plazo, que en los destinos menos atractivos, por distintos motivos, se concentren a su vez los puestos con las retribuciones más bajas en su categoría, lo que reforzaría su escaso atractivo, y la permanente rotación del personal de la agencia en los mismos.

Finalmente, la agencia no justificó a esta institución cuál era la base legal que habilitó a la Administración a aplicar el sistema de paneles establecido en el citado Acuerdo de 2014 a un colectivo distinto al establecido por el propio acuerdo, que es el de los funcionarios pertenecientes a Cuerpos y Escalas adscritos a la Agencia Estatal de Administración Tributaría.

En todo caso, y sin perjuicio de lo señalado, la agencia resaltó que la obligatoriedad de los acuerdos o pactos exige el cumplimiento de los mismos por las partes directamente vinculadas. Por consiguiente, únicamente por medio de un nuevo pacto o de una disposición legal o jurisprudencial se podía anular o modificar su contenido, o bien suspender sus efectos. En definitiva, dado que el acuerdo sobre movilidad se encuentra en vigor y que su contenido no ha sido anulado o modificado ni sus efectos suspendidos, la Agencia Tributaria estimó que debía cumplirlo en sus términos, bajo pena de incurrir en responsabilidad.

18.3.1 Comisiones de servicio

Siguiendo con las figuras de movilidad excepcional, en el ejercicio 2017, la figura de las comisiones de servicio, y su utilización contraria a la legalidad vigente, fueron objeto, asimismo, de quejas por parte de los ciudadanos (16016676, 17001890 y 17005026).

Una interesada puso de manifiesto que desde hace al menos cuatro años no se convocaba ningún concurso de provisión de puestos de trabajo que permitiera la promoción del personal de administración y servicios en la **Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)**, ni tampoco procesos para la promoción interna de los funcionarios.

Asimismo, la interesada alegó que la cobertura de las vacantes que se producían se realizaba, en todos los casos, a través del otorgamiento de comisiones de servicio, cuya duración para alguna de las cuales se prolongaba ya desde hacía más de cuatro años, cuando la normativa establece un máximo de dos años.

Preguntada la Administración sobre lo denunciado, esta señaló que la ausencia de concursos y de procedimientos de promoción interna se debía a razones de carácter

presupuestario que le impedía incorporar nuevo personal, situación que no revertiría hasta que se solucione el exceso de gasto respecto a los costes de personal autorizados en las leyes de presupuestos del Estado.

En relación con las comisiones de servicio, indicó la universidad que el número de plazas que se encontraban ocupadas por el Personal de Administración y Servicios de la Universidad (PAS) mediante el procedimiento de comisión de servicios era de 74 (6,71 % del total de la plantilla del PAS) de las cuales 72 llevaban ocupadas dos o más años mediante el citado procedimiento.

Como consecuencia de lo señalado esta institución formuló a la Administración una **Recomendación** para que se cubra con carácter definitivo los 72 puestos de trabajo del personal de administración y servicios de la universidad que llevan ocupados más de dos años a través del procedimiento de comisión de servicio.

Dicha **Recomendación** fue aceptada el 22 de noviembre de 2017 (16016676).

Una situación similar se planteó en la Administración del Principado de Asturias, donde existen más de 100 funcionarios del Grupo A ocupando en comisión de servicios puestos de trabajo por un período superior a los dos años rebasando, en consecuencia, el máximo legal permitido para el citado sistema de provisión.

Solicitada información a la Administración, esta reconoció dicha situación. Según indicó la **Consejería de Hacienda y Sector Público**, la misma era consecuencia de la entrada en vigor de la Ley del Principado de Asturias 7/2014, de 17 de julio, que requiere como requisitos imprescindibles para la convocatoria de los necesarios concursos para regularizar la situación señalada de la sectorización de los puestos a través de la relación de puestos de trabajo, previa definición normativa de lo que es el «sector», y de la concreción de los mismos, y por otro lado, la aprobación de una relación de puestos de trabajo en la que se hagan constar las funciones de cada uno de ellos y el sector y subsector/es al que queden asignados.

Ambas operaciones aún no habían sido realizadas por la Administración autonómica desde el año 2014.

Analizada la situación, esta institución manifestó a la Administración su preocupación por la situación generada en el Principado de Asturias que tiene paralizado desde el año 2014 el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y que aún no ha desarrollado la normativa ni los demás instrumentos legales necesarios para desbloquear la situación generada, dando lugar a una situación en la que numerosos funcionarios estarían ocupando puestos de trabajo sin base legal ni administrativa alguna al haber superado con creces el plazo legal de dos años que pueden permanecer en un puesto de trabajo en comisión de servicios.

Sobre la base de lo indicado, esta institución formuló unas **Recomendaciones** para que se apruebe el instrumento legal pertinente que permita a la Administración autonómica convocar concursos de provisión de puestos de trabajo mientras prosiguen los trabajos de desarrollo del artículo 51 bis.3 de la Ley del Principado de Asturias 7/2014 y para que se agilicen los trabajos de desarrollo del artículo 51 bis.3 de dicha ley.

A cierre del presente informe, se no ha recibido respuesta de la Administración (17001890).

En otro expediente, también la superación del plazo máximo en comisión de servicio era objeto de denuncia. Sin embargo, a diferencia de los supuestos anteriores, las comisiones eran utilizadas por la Administración, en el presente caso, la Junta de Extremadura, para dotar puestos cuya forma de provisión era la libre designación.

Solicitada la pertinente información a la **Junta de Extremadura**, la Administración indicó que el setenta y nueve por ciento de los puestos de trabajo que debían ser provistos mediante el sistema de libre designación estaban provistos mediante comisiones de servicio al menos desde el año 2004.

La Administración alegó que dicha situación se debía a la reciente aprobación de la citada la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, a la necesidad de esperar al desarrollo reglamentario del procedimiento de libre designación, al hecho de que desde el año 2004 no hubiera existido una convocatoria de provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación y a la no percepción por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de una demanda de convocatorias para la provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación ni por parte de las distintas consejerías ni por parte de los empleados públicos.

Analizados los hechos y la base normativa alegada, esta institución apreció que ya existía en la actualidad un desarrollo reglamentario en vigor y unas disposiciones legales vigentes a las que había que dar cumplimiento.

Por otro lado, el hecho de que desde el año 2004 no hayan existido convocatorias de provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación no eximía a la Administración de cumplir con sus obligaciones legales, ni justificaba la necesidad de utilizar el sistema de comisión de servicios para cubrir los puestos vacantes ya que la decisión de convocar o no los citados puestos por el sistema de libre designación era de la propia Administración, la cual teniendo la habilitación legal y reglamentaria para ello había decidido utilizar un sistema extraordinario como es el de la comisión de servicio y prolongar su uso por un período de más de doce años.

Finalmente, resultó extraña a esta institución la alegación relativa a que por parte de esa consejería no se había apreciado demanda de convocatorias para la provisión de

puestos de trabajo por el sistema de libre designación ni por las distintas consejerías ni por los empleados públicos.

El que fuera percibida o no esa demanda resultaba irrelevante ya que de lo que se trataba era de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de acuerdo con lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias vigentes, de respetar los límites temporales de las comisiones de servicio y el carácter excepcional de este sistema de cobertura y de utilizar en cada caso la forma de provisión prevista para cada plaza en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

De acuerdo a lo señalado, esta institución formuló a la Junta de Extremadura una **Recomendación** para que se convocara, mediante el sistema de libre designación, los puestos de trabajo a cubrir y que actualmente están provistos por el sistema de comisión de servicio habiendo superado el plazo legal máximo establecido para dicha forma de provisión.

La Administración aceptó dicha **Recomendación** (17005026).

18.3.2 Movilidad en el Sistema Nacional de Salud

Respecto a la movilidad, dentro del Sistema Nacional de la Salud, del personal estatutario y funcionario, se han seguido las actuaciones correspondientes a la **Sugerencia** formulada a la **Secretaría General de Sanidad y Consumo**, para posibilitar que el personal funcionario de carrera y estatutario fijo de los servicios de salud, pueda acceder, indistintamente, a los procedimientos de movilidad voluntaria establecidos para ambos tipos de personal.

Como subrayó el ministerio, puesto que tanto el Consejo Interterritorial como la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud pueden establecer cuantas medidas de coordinación y cohesión de las políticas de recursos humanos de los distintos servicios de salud estimen convenientes en orden a garantizar la movilidad dentro del sistema, una de las medidas podía ser la de establecer un modelo común de convenio de colaboración, como sugirió el Defensor del Pueblo, sin perjuicio de que su formalización competa a las distintas administraciones sanitarias. Por ello, debía someterse a estudio de la Comisión de Recursos Humanos y a una propuesta, para su aprobación por el Consejo Interterritorial.

Se acordó en el pleno, que en la reunión de la Comisión Técnica Delegada, a celebrar a partir de septiembre de 2017, se acordaría el texto definitivo de ese convenio de colaboración que en cuanto se apruebe por la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud se comunicará a esta institución.

Por ello, se ha dado continuidad a estas actuaciones al objeto también de valorar los diferentes planteamientos efectuados por las comunidades autónomas sobre este asunto, en el marco de la investigación de oficio iniciada por esta institución (16008649, 16013325 y otras).

En otro supuesto sobre movilidad del personal estatutario de los servicios de salud, se cuestionó el régimen de ocupación de plazas en comisión de servicio correspondientes a la categoría profesional de Facultativo Especialista de Área de Urología del Servicio Madrileño de Salud y la ausencia de convocatorias de procedimientos voluntarios de movilidad de esa especialidad.

Respecto de la comisión de servicios, se trata de un régimen jurídico específico de acuerdo con el artículo 39 de la Ley del Estatuto Marco de este personal estatutario de los Servicios de Salud que regula esta situación administrativa, diferenciado de las previsiones establecidas en la regulación general de esta materia en la función pública, que recoge el artículo 64 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

Acerca de la ausencia de convocatorias de procedimientos de movilidad voluntaria de la especialidad de urología, el **Servicio Madrileño de Salud** aducía las posibilidades que la legislación autonómica brinda a esa Administración conforme al artículo 10.2 de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, por la que se estableció la separación entre las formas de provisión de plazas de personal estatutario de ese servicio y se suprimió la obligatoriedad de la convocatoria de traslados con anterioridad a la convocatoria y resolución de los procedimientos selectivos.

Se añade la falta de un carácter imperativo a lo dispuesto en el artículo 37.2 del Estatuto Marco, por el que se establece que los procedimientos de movilidad voluntaria se efectuarán preferentemente cada dos años en cada servicio de salud, criterio temporal que queda sujeto a la discrecionalidad de cada Administración sanitaria, y se anunciaba que estaría en estudio efectuar la convocatoria de movilidad voluntaria en las distintas especialidades médicas de la categoría de facultativos.

Esta institución no cuestiona la especificidad del régimen legal regulador de la relación de este personal estatutario, donde el Estatuto Marco cobra naturaleza de norma especial y básica, lo que introduce un factor diferenciador en la no sujeción a un plazo predeterminado en la duración de estas situaciones de provisión, acotado expresamente en la legislación general de función pública, amén de otras diferencias.

Ambas regulaciones comparten, sin embargo, la misma naturaleza necesariamente temporal de esta figura cuyo límite se deriva de las causas que motivan esta forma de ocupación, que se origina por la concurrencia de las «necesidades del servicio y cuando una plaza o puesto de trabajo se encuentre vacante o temporalmente desatendido», pero sujeta a un límite temporal al que debe responder esa cobertura mientras concurra la causa, doble y concatenada, que originó su ocupación, por tanto, en tanto subsista la necesidad del servicio que se precisa paliar, y no se lleve a cabo su cobertura ordinaria.

Ello quiere decir que, aun contando con la especificidad propia del ejercicio de las profesiones sanitarias y del servicio público asistencial, que obliga a una prestación permanente de esa asistencia sanitaria mediante los recursos humanos disponibles conforme a las propias características organizativas del servicio, también es cierto que en esa cobertura temporal de las plazas incide la oportunidad de la ocupación regular de las vacantes ante una prolongación de esa ocupación de los puestos sin que se provean a través de los procedimientos de selección o de provisión establecidos con carácter general para este personal.

La ausencia durante un largo período de tiempo de esa cobertura abierta a otro personal interesado —a personal proveniente de procesos de selección o de provisión— no parece adecuarse a la naturaleza temporal de esta situación administrativa. Y ello puesto que las necesidades del servicio deben estar justificadas suficientemente y su permanencia en el tiempo lleva consigo que deba procederse a resolver la otra causa, la cobertura ordinaria de la vacante a través de los procedimientos generales, que motiva el acudir de forma extraordinaria a la comisión de servicio, a fin de conciliar todos los intereses y derechos en juego, también el derecho a la movilidad voluntaria de este personal conforme a una adecuada planificación y gestión de los recursos humanos.

Como se ha traído a colación en otras ocasiones por esta institución y así se pone de manifiesto por el Tribunal Supremo en Sentencia de 15 de octubre de 1991 al definir el termino, las «necesidades del servicio constituye un concepto jurídico indeterminado en cuya concreción actúa la Administración con un margen de apreciación que no la dispensa de la necesidad de aportar al expediente el material probatorio necesario para acreditar que la decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice su legalidad y oportunidad, así como la congruencia con los motivos y fines que la justifican».

La Administración ha de acreditar y motivar, en todo caso, la valoración realizada sobre la conveniencia de no incluir en el procedimiento todas las plazas vacantes, también las que se encuentren ocupadas en comisión de servicio y, como señala la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2014, en qué forma ese modo de proceder viene a satisfacer un interés público.

A esta premisa responde igualmente lo dispuesto en el Plan de Ordenación de Recursos Humanos respecto de la movilidad voluntaria del personal estatutario de ese servicio de salud, donde se establece —respecto a la movilidad dentro del Área Sanitaria de la Comunidad de Madrid— que la configuración del sistema sanitario madrileño hace precisa la habilitación de procesos de movilidad que permitan, por un lado, la reestructuración organizativa en función de las necesidades asistenciales y, por otro, garantizar la movilidad de los profesionales del Servicio Madrileño de Salud entre los centros sanitarios dependientes del mismo.

El Defensor del Pueblo consideró que esta falta de periodicidad en las convocatorias, apreciada hasta ese momento, no garantiza el compromiso de esa Administración sanitaria acerca de la movilidad de los profesionales del Servicio Madrileño de Salud en los centros sanitarios dependientes del mismo.

Además, a través de sucesivas solicitudes de acceso a la información pública, se pudo establecer una información más concreta sobre la existencia y permanencia de vacantes de la especialidad médica de urología ocupadas bajo esa situación administrativa en esa comunidad autónoma, datos entre los que destacaba que el número de comisiones de servicio autorizadas a Facultativos Especialistas de Urología cuyo centro de destino sea alguno de los hospitales del Servicio Madrileño de Salud y con una duración superior a dos años, ascendía a 22 comisiones de servicio, siendo su duración media de 4,75 años.

Por todo ello, se formuló al **Servicio Madrileño de Salud** una **Recomendación** para garantizar la movilidad de los profesionales del Servicio Madrileño de Salud en los centros sanitarios dependientes del mismo con la periodicidad suficiente, preferentemente cada dos años. También dirigió **Sugerencias** para que se promovieran los procesos de movilidad voluntaria en las distintas especialidades médicas de la categoría de facultativos, incluida la especialidad de urología, a la mayor brevedad posible, e incluir en el proceso de movilidad para la especialidad de urología las plazas cubiertas en comisión de servicio que se estimen pertinentes, de acuerdo con la facultad de autoorganización de ese servicio, y motivaran la conveniencia de no convocar otras y en qué forma ese modo de proceder viene a satisfacer un interés público (17012291).

18.3.3 Movilidad y conciliación

Con relativa frecuencia se tiene conocimiento de situaciones que afectan a los empleados públicos relacionadas con la provisión de las plazas o los puestos de trabajo ante la petición de cambio de turno de trabajo motivada por la necesidad de conciliar la vida laboral y familiar del trabajador.

Si bien la normativa vigente en materia de conciliación laboral y familiar establecida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el Estatuto Básico del Empleado Público no contemplan medida alguna para la conciliación relativa al cambio de turno, que suele someterse a procesos de movilidad interna, la dimensión constitucional del asunto debía ser analizada, a criterio de esta institución, desde la perspectiva del derecho fundamental a la no discriminación, en relación con un motivo específico de prohibición de la desigualdad que el artículo 14 de la Constitución enumera, referido a las circunstancias personales o sociales.

Lo que se plantea es un problema que puede incidir en una posible discriminación por razón de la situación familiar y personal, en la medida en que la denegación del acceso a la asignación de un turno de trabajo, sin llevar a cabo una valoración específica de la dimensión constitucional de ese derecho, pudiera suponer un menoscabo para la efectiva conciliación de su vida familiar y laboral y la desatención al deber de protección a la familia y a la infancia (artículo 39 CE).

Se cuestionaba así la actuación del **Servicio Madrileño de Salud** ante una petición de cambio de turno de trabajo, habida cuenta de la existencia de plaza que no se encontraría cubierta y disponible, con el fin de poder conciliar la vida laboral y familiar de la trabajadora solicitante, que se encontraba al cuidado de un hijo menor con discapacidad, solicitud que venía interesándose desde 2014 ante la Dirección de Enfermería del Hospital Ramón y Cajal.

En la respuesta a la solicitud se informaba de los motivos que en su momento impidieron el cambio de turno, aludiendo a que la plantilla se encontraba cubierta mediante concursos de movilidad interna, acaecidos en 2008 y 2012, y como resultado de una convocatoria efectuada en 2014. En esta última la interesada participó pero no obtuvo plaza, manteniéndose la situación en el momento actual, por lo que, según se indicaba, no resultaba posible realizar el cambio solicitado.

La Administración sanitaria señaló que era a través de los procesos de movilidad interna convocados por cada centro donde se encauza la solicitud voluntaria de cambio de turno de trabajo, puesto y unidad de su centro sanitario, aumentando así su nivel de satisfacción y la posibilidad de participar en los mismos por razones de conciliación familiar y laboral, y ello conforme a la previsión establecida en el apartado 9.2 —sobre los procesos de movilidad interna dentro de los centros sanitarios— del Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud.

Se apuntaba entonces que la normativa vigente en materia de conciliación laboral y familiar establecida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, el Estatuto Básico del Empleado Público y el Estatuto

Marco del personal estatutario de los servicios de salud no contemplan medida alguna para la conciliación relativa al cambio de turno. Y se indicaba que, aun no existiendo plazas disponibles en esa categoría profesional, el centro estaba valorando la posibilidad del cambio de turno, por lo que próximamente se daría contestación motivada a la solicitud.

De estos hechos se desprendía, en primer lugar, la ausencia de resolución inicial a la solicitud de cambio de turno fundada por la interesada en la conciliación de la vida familiar y laboral, a la que se había dado respuesta, a raíz de la actuación de esta institución, pasado más de un año de su presentación.

Por otra parte, no se advertía en la motivación de esa resolución, en qué forma se había valorado la posibilidad de cambio de turno a la que se hacía expresa mención, más allá de la ausencia de vacantes en la plantilla. Tampoco se había tenido en cuenta la solicitud —que venía reiterándose desde 2014, al menos— conforme al examen y concreta apreciación y reconocimiento de la situación familiar inherente a la trabajadora.

En suma, no se había ponderado la dimensión constitucional del asunto planteado, de manera que pudiera ser analizada desde la perspectiva del derecho fundamental a la no discriminación, en relación con un motivo específico de prohibición de la desigualdad que el artículo 14 de la Constitución enumera, referido a las circunstancias personales o sociales, toda vez que la denegación del acceso a la asignación de un turno de trabajo, sin llevar a cabo una valoración específica de la dimensión constitucional de ese derecho, pudiera suponer un menoscabo para la efectiva conciliación de la vida familiar y laboral y la desatención al deber de protección a la familia y a la infancia (artículo 39 CE).

El Tribunal Constitucional ya se pronunció al respecto (STC 26/2011, de 14 de marzo).

El Defensor del Pueblo formuló al **Servicio Madrileño de Salud** un **Recordatorio del deber legal** de dictar resolución expresa y una **Sugerencia** para revocar la resolución denegatoria de la solicitud de cambio de turno de trabajo, y dictar nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental a la no discriminación por razón de las circunstancias personales o familiares de la afectada.

En lo referente al recordatorio, el Servicio Madrileño de Salud ha indicado al Hospital Universitario Ramón y Cajal que se deberán cumplir las instrucciones dictadas por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, con fecha 4 de octubre de 2017, sobre el deber general de motivación de actos administrativos y resoluciones de las gerencias, y resolver y motivar los actos administrativos y resoluciones que dicten en el ámbito de sus competencias dentro del plazo general previsto de tres meses en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incluidas, por tanto, las peticiones de conciliación de la vida laboral y familiar.

Respecto a la **Sugerencia** planteada, se ha informado a esta institución de la no aceptación de la **Sugerencia** en los términos planteados, y en el sentido de que deberá dictarse nueva resolución que en el caso de ser denegatoria, deberá ser motivada en los términos previstos en la Instrucción de la Dirección General de 4 de octubre de 2017 y notificada de manera fehaciente a la interesada.

Argumenta la Administración sanitaria que con el objetivo de garantizar el derecho constitucional a la salud contemplado en el artículo 43, las gerencias de los centros sanitarios deben planificar cada uno de los puestos de trabajo en los distintos turnos existentes que deben ser cubiertos necesariamente por los distintos profesionales.

La asignación de turnos se efectúa en los centros sanitarios a través de concursos de movilidad interna, baremados y respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Es decir, todos aquellos que hayan accedido a estos turnos a través de su participación en estos procesos lo han adquirido con carácter indefinido, señalando que el turno de mañana o turno rotatorio mañana y noche es el preferido por los profesionales.

Por otra parte, actualmente, en el ámbito de la sanidad, ejerce un número de profesionales mayoritariamente de sexo femenino, por lo que no se puede acceder a esta pretensión atendiendo solo a las necesidades individuales, sino que hay una serie de factores que también inciden en esta decisión como son, entre otras, que el deber de conciliación familiar y laboral no es exclusivo de la mujer, la ponderación de las circunstancias concurrentes, la importancia que pudiera tener la concreta opción planteada por la interesada y, en su caso, las dificultades que la concesión pudiera ocasionar en el funcionamiento regular del centro sanitario. Por tanto, no puede ser automática esta concesión sin una valoración previa de las circunstancias y factores que inciden en esta concesión.

Esta institución debe resaltar que fue precisamente la ausencia de resolución inicial a la solicitud formulada y la falta de motivación de la adoptada posteriormente por el Servicio Madrileño de Salud, la causa que motivó la admisión de la queja y la formulación de la Sugerencia, como quiera que no se había ponderado la dimensión constitucional del asunto encomendado, ni se había analizado la solicitud desde la perspectiva del derecho fundamental a la no discriminación, en relación con un motivo específico de prohibición de la desigualdad, referido a las circunstancias personales o sociales que la Administración considera ahora que debe acompañarse de otros elementos de juicio, al realizar esa ponderación del mejor derecho a la conciliación laboral (17004229).

18.3.4 Plazas de especialistas en enfermería

En otros casos, la provisión de las plazas pasa por la creación y provisión de puestos acordes con la actividad y esfuerzos dedicados a la formación especializada de los empleados públicos. Es el supuesto de la formación especializada del personal estatutario de los servicios de salud, materia sobre la que continúan las actuaciones acerca del reconocimiento de la especialidad de Enfermería en Salud Mental.

Se trata de una situación en la que habiendo transcurrido más de dieciocho años desde el desarrollo y establecimiento de la formación especializada por el sistema de residencia a partir del año 1998, se viene realizando una inversión en formación en las distintas especialidades de enfermería y, específicamente, en la de Enfermería Especialista en Salud Mental, motivo de la queja.

Este desarreglo incide en las legítimas expectativas profesionales del personal de enfermería y en la atención sanitaria de los pacientes, además del desaprovechamiento de los medios empleados en la formación sanitaria especializada.

En la información suministrada por la **Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, se alude a la creación en el Ámbito de Negociación y en el Pleno de la Comisión de Recursos Humanos correspondientes, de un grupo de trabajo para el avance en cuantas cuestiones afecten a la implantación y dotación efectiva, lo antes posible en todo el Sistema Nacional de Salud, de las plazas de especialidades de enfermería en los diferentes servicios de salud, de manera homogénea y coordinada, actuaciones a las que se ha dado continuidad (15017817).

18.4 RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

A diferencia de ejercicios anteriores, en este las quejas planteadas en materia retributiva no han sido particularmente numerosas en tanto en cuanto se han adoptado algunas iniciativas tendentes a recuperar parcialmente la significativa merma retributiva padecida por los funcionarios y los empleados públicos en general en los últimos años. Ello no impide recordar aquí que una Administración pública de calidad y eficiente exige disponer de efectivos cualificados y motivados que solo se captan y, lo que no es menos importante, se mantienen si se retribuye su trabajo adecuadamente.

Las perspectivas económicas actuales parecen otorgar cierto margen a las previsiones presupuestarias y a las negociaciones actualmente en curso con las organizaciones sindicales representativas para completar la recuperación y mejora de las

retribuciones de los empleados públicos y para cumplir con compromisos adquiridos y dar efectividad a previsiones que quedaron en suspenso por la crisis económica.

18.4.1 Carrera profesional del personal estatutario

En este sentido, por ejemplo, se ha dado continuidad a las actuaciones relacionadas con la recuperación de la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud, asunto del que se dio cuenta en el informe pasado, al tratarse de un derecho que quedó suspendido en el marco general de restricción presupuestaria establecido como consecuencia de la crisis económica.

En el caso del **Servicio Madrileño de Salud** se aceptó **la Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo sobre la recuperación de la carrera profesional. La Consejería de Sanidad de esa comunidad informó de que se había dictado Resolución por parte de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud sobre la reactivación de los Comités de Evaluación de Área de Carrera Profesional de Licenciados y Diplomados Sanitarios, de cada uno de los hospitales, de la Gerencia de Atención Primaria y del SUMMA 112.

En dicha resolución se contemplaba la presentación y evaluación de las solicitudes y el reconocimiento y asignación, en su caso, de nivel, y la fecha de efectos administrativos indicando, sin embargo, que los efectos económicos quedarían condicionados a lo previsto en la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para cada año, información de la que se desprendía la puesta en práctica de la **Recomendación** aceptada, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones.

Sin embargo, el artículo 27.3 de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017, contenía una previsión normativa, que daba continuidad a la línea suspensiva marcada a raíz de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010, y que ha venido siendo reproducida en las sucesivas leyes de presupuestos, incluida la correspondiente al ejercicio de 2016, razón por la cual seguía sin producirse el reconocimiento y pago de los niveles de carrera profesional.

La norma afectaba al ejercicio presupuestario 2017 y entraba en aparente contradicción o descoordinación con la instrucción y previsiones establecidas en la Resolución de 24 de enero de 2017, dictada por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud sobre la reactivación de los Comités de Evaluación de Área de Carrera Profesional de Licenciados y Diplomados Sanitarios y el reconocimiento de niveles.

Por todo ello se resolvió solicitar nuevamente la remisión de la información y en su respuesta el Servicio Madrileño de Salud dio cuenta de que se habían constituido los Comités de Evaluación en los distintos centros y la previsión de que el reconocimiento de los distintos niveles de carrera profesional se llevase a cabo durante el último trimestre de 2017, si bien este reconocimiento tendría efectos única y exclusivamente de carácter administrativo, sin abono económico.

Reactivado el reconocimiento de niveles de carrera profesional con efectos únicamente de carácter administrativo, el Defensor del Pueblo se ha interesado por conocer, la previsión y horizonte temporal para que pueda hacerse efectivo el abono de los distintos niveles de carrera, como reconocimiento al derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, en su desarrollo y carrera profesional, por lo que continúan las actuaciones, puesto que se trata aquí del reconocimiento integral de este derecho.

No obstante, puede adelantarse, al cierre de este informe, que la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018, ha modificado la redacción del precepto reiterado en anteriores leyes de presupuestos de modo que, si bien siguen suspendidos los efectos económicos, se contempla la posibilidad de que por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid se apruebe expresa y formalmente un acuerdo, previa negociación entre la Administración y las organizaciones sindicales en el ámbito de la Mesa Sectorial de Sanidad, en cuyo caso se estaría a lo establecido en los términos del mismo.

Esta modificación supone dar entrada en la norma presupuestaria al reconocimiento de los niveles de carrera, en concordancia con el procedimiento establecido reglamentariamente, si bien se condiciona su pago a los términos del acuerdo alcanzado en el ámbito de negociación, por lo que estas actuaciones continúan en curso (17012634).

En lo que atañe a la Región de Murcia, la Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el ejercicio 2016 habilitó a la Mesa General la negociación de la recuperación progresiva de las condiciones de trabajo suspendidas, la cual, a su vez, ha autorizado a la Mesa Sectorial de Sanidad a elevar propuesta sobre recuperación de la carrera y promoción profesional del personal del **Servicio Murciano de Salud**.

En seguimiento de las actuaciones en curso, esta institución se ha interesado por conocer la previsión y horizonte temporal para que pueda hacerse efectiva esa recuperación de la carrera profesional y el reconocimiento de niveles y el abono de los distintos grados de carrera, como reconocimiento al derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, en su desarrollo y carrera profesional (16012970).

En cuanto al personal estatuario adscrito al **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha**, la Dirección General de Recursos Humanos del SESCAM indicó que era su intención proceder al inicio de las oportunas negociaciones con las organizaciones sindicales para proceder a la reactivación de la carrera profesional de los profesionales que prestan servicios en el Sescam, por lo que esta materia sería objeto de estudio y negociación en el seno de las futuras reuniones de la Mesa Sectorial de las Instituciones Sanitarias (16011362).

Diferente es el caso de la **Comunidad Autónoma de Galicia** que no ha aprobado la normativa que regula el proceso ordinario de reconocimiento de la carrera profesional al personal estatutario, aunque sí arbitró en su momento un limitado proceso extraordinario. La ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud contempla como exigencia a las comunidades autónomas, el reconocimiento mutuo de los grados de carrera profesional como garantía de la libre circulación de los profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud. Por ello, se iniciaron actuaciones ante la Administración sanitaria de Galicia para conocer las previsiones al respecto y las razones de la ausencia de esta regulación.

En su contestación la Consejería de Sanidad de Galicia indicó que los artículos 40 y 80 del Estatuto Marco y 37 del Estatuto Básico del Empleado Público, incluyen los sistemas de carrera profesional entre las materias cuya regulación requiere una previa negociación en las correspondientes mesas de negociación, de forma que el artículo 34 de la última norma habilita a la Administración y a la mayoría de la representación sindical para determinar la fecha de apertura de esos procesos.

Esta negociación se encuentra sujeta, de acuerdo con el artículo 33 del Estatuto Básico, entre otros, al principio de «cobertura presupuestaria», principios incorporados a la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia.

Se señala que en 2005, 2006 y 2007 fueron acordados en la Mesa Sectorial de Negociación del personal de las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud, y publicados en el Diario Oficial de Galicia, sucesivos sistemas de acceso extraordinario aplicables al personal fijo que cumpliese determinados requisitos. Este proceso, que estaba previsto finalizar en 2011, quedó interrumpido en 2010, al quedar suspendida la aplicación de los pactos y acuerdos que supongan incrementos retributivos, debido a las circunstancias económicas excepcionales, suspensión que mantuvieron las sucesivas leyes de presupuestos autonómicas.

Se alude a que, en los últimos años, las circunstancias económicas y consiguientes disponibilidades presupuestarias no han permitido a la Administración sanitaria iniciar la negociación del sistema de carrera ordinaria con posibilidades de

cobertura presupuestaria y, en atención a las reivindicaciones de las organizaciones sindicales en la Mesa Sectorial, con unas mínimas expectativas de acuerdo.

Se subraya, no obstante, que el pasado mes de octubre se acordó con las organizaciones sindicales profesionales y centrales sindicales iniciar próximamente la negociación de las bases de la carrera profesional ordinaria, la cual debería estar finalizada en el mes de junio de 2018 (17015091).

18.4.2 Ayudas al personal del servicio exterior

El artículo 59.3 de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior 2/2014, dispone: «El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas determinará reglamentariamente las condiciones en las que los funcionarios de la Administración General del Estado destinados en el extranjero podrán percibir ayudas destinadas a proporcionar a sus hijos en edad escolar una educación de calidad comparable a la del sistema público español».

Este desarrollo reglamentario no se ha producido y en esta materia sigue siendo de aplicación la Orden de 6 de junio de 2001, de desarrollo del Real Decreto 6/1995, de 13 de enero, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero.

La norma citada limita el importe de la indemnización al sesenta por ciento de los gastos de educación hasta un máximo de 3.906,58 € por hijo y año. En su momento, esa cuantía suponía el gasto medio que el Estado invertía por alumno en el año 2001.

Esta cantidad en el momento actual no corresponde al coste real de la educación ni fuera ni dentro del territorio nacional. Así, en el año 2014, conforme a los datos oficiales publicados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el gasto anual por alumno en centros públicos de España fue de 7.861 euros (Nota de Prensa de MECD de 16 de septiembre de 2013).

Solicitada información al **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** y al **Ministerio de Hacienda y Función Pública** en razón de la queja planteada al respecto por una asociación de familiares de diplomáticos y funcionarios del servicio exterior, se evidenció de manera inmediata la existencia de una divergencia de criterio entre los departamentos ministeriales implicados.

Mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación estaba a favor de la actualización de la indemnización, al tiempo que se indicaba que una adecuada compensación económica al colectivo de familias con menores a su cargo en el Servicio Exterior que cubriera completamente sus gastos reales de escolaridad no supondría probablemente al erario público una carga inasumible, ya que el número de funcionarios que solicitaron la indemnización por educación en el 2016 fue de 159, desde el Ministerio

de Hacienda y Función Pública la postura era completamente contraria a la actualización de dicha indemnización.

Indicó este último departamento que con independencia de la señalada indemnización prevista en la Orden de 6 de junio de 2001, la indemnización general por destino en el extranjero que perciben los funcionarios españoles desplazados ya tiene en consideración las circunstancias existentes en el país extranjero desde el punto de vista de la educación de los hijos del funcionario. En este sentido se ponía de manifiesto que en el cálculo del módulo de calidad de vida empleado para calcular la indemnización citada interviene el factor educativo con un peso del cinco por ciento, entre otros doce factores que condicionan la calidad de vida del funcionario.

Manifestó el Ministerio de Hacienda y Función Pública que una modificación de la normativa descrita generaría un gran impacto de carácter económico. En la actualidad hay casi 3.800 funcionarios españoles destinados en países extranjeros, ocupando plazas de Relación de Puestos de Trabajo (RPT). La modificación del régimen vigente para ampliar la indemnización al personal repatriado podría afectar, según el citado ministerio, no solo a estos funcionarios, sino, tal y como sugiere la queja planteada, a todos los que hayan regresado a España tras ocupar plaza en un país extranjero.

En todo caso, y a solicitud de esta institución, el Ministerio de Hacienda y Función Pública comunicó que no había intención, a corto plazo, de desarrollar reglamentariamente el citado artículo 59.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Asimismo, se indicó que tampoco había, a corto plazo, la intención de actualizar la cuantía indemnizatoria prevista en la Orden del Ministerio de Hacienda de 6 de junio de 2001 que no ha sido modificada desde su aprobación.

Quedó así patente la renuencia del citado departamento a realizar las actuaciones y modificaciones normativas para la actualización de las indemnizaciones a percibir por los funcionarios con hijos en edad escolar que deben escolarizar a sus hijos en el exterior. La política de restricción presupuestaria y de cumplimiento del déficit son las razones fundamentales esgrimidas para mantener, al menos a corto plazo, el *statu quo* de la situación denunciada (17004614).

18.5 PERMISOS DE LOS FUNCIONARIOS

El artículo 48.j) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, señala que los funcionarios públicos tendrán permiso por tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.

Con motivo de la comparecencia de un funcionario policial que expresaba su desacuerdo con la desestimación llevada a cabo de su solicitud, al amparo del citado precepto, esta institución constató que el apartado 2.1 j) de la Guía Interpretativa de la Circular de la Dirección General de la Policía sobre Vacaciones, Permisos y Licencias y otras medidas de conciliación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía contempla, entre los supuestos excluidos en el concepto de deber inexcusable, por considerarlo un deber de carácter social, el acompañamiento de un hijo al médico.

La Dirección General de la Función Pública en fechas 26 de marzo de 2013 y 14 de julio de 2016 ha señalado como respuesta a consultas formuladas relativas a la ausencia del trabajador para atención de un hijo menor que se ha de tener en cuenta que el concepto de «deber inexcusable» es un concepto jurídico indeterminado que ha intentado definirse en el Manual de Procedimientos de Gestión de Recursos Humanos, publicado por Resolución de 14 de diciembre de 1992 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, según el cual se trata de la obligación que incumbe a una persona cuyo incumplimiento le genera una responsabilidad de índole civil, penal o administrativa.

El Código Civil establece en el artículo 110 que el padre o madre, aunque no ostenten la patria potestad, están obligados a velar por los hijos menores y a prestarles alimentos. Respecto a prestarles alimentos, el mismo Código Civil entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica.

Asimismo, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, señala que los poderes públicos velarán para que los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y les facilitarán servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afectan al desarrollo de los menores.

La jurisprudencia ha encuadrado las visitas al médico con hijos menores de edad dentro de estos deberes inexcusables. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia de 17 de enero de 2011 ha considerado que «la presencia de un deber inexcusable de carácter público y personal, para justificar la ausencia, también está presente, desde el momento en que, en el artículo 110 de Código Civil, se establece la obligación de los padres de velar por los hijos menores; en que esta obligación tuitiva es insoslayable y con un matiz público evidente».

Asimismo, tal calificación ya ha sido plasmada por ejemplo en la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (artículo 117) y en la Resolución de 24 de febrero de 2016, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan instrucciones sobre el régimen de vacaciones, permisos y licencias y que incluyen, entre los permisos para el cumplimiento de deberes inexcusables de carácter público o personal y de deberes

relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral, «el acompañamiento a las revisiones médicas de los hijos menores de edad».

Si bien cada supuesto debe ser examinado particularizadamente a fin de determinar si se dan los requisitos determinantes de la concesión de permiso, la interpretación que realiza ese centro directivo y la redacción del mismo en la Guía Interpretativa de la Circular de la Dirección General de la Policía sobre vacaciones, permisos y licencias y otras medidas de conciliación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía podría suponer para los funcionarios policiales un agravio con respecto a otros empleados del sector público y un menoscabo de los derechos de los menores y de los cuidados que precisan, motivo por el que se han iniciado a finales de año actuaciones de oficio sobre este asunto (17023565).

Por otra parte, se continúan recibiendo quejas relativas a la interpretación literal y restrictiva por parte de las administraciones autonómicas y locales del permiso contemplado en el artículo 49.e) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, pues se deniega a los funcionarios el permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad grave que hace de su hijo un enfermo dependiente que precisa de un cuidado directo, continuo y permanente.

De las quejas planteadas se observa que el criterio mantenido para la denegación del permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad grave parte de una interpretación literal y restrictiva del precepto aplicable, a tenor de la cual se diferencian dos supuestos para su concesión.

Por una parte, en el supuesto de que el causante del permiso, es decir el menor afectado por una enfermedad grave, lo sea por cáncer, no se requiere más que la acreditación de dicha circunstancia mediante informe del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma correspondiente, otorgándose el permiso tanto para el período de hospitalización como para el tratamiento continuado en el domicilio posterior al ingreso hospitalario.

Por otro lado, en el supuesto de que la enfermedad grave padecida no fuese cáncer, una vez acreditada su existencia del mismo modo que en el anterior supuesto, el permiso únicamente se concede para el período de ingreso hospitalario de larga duración debido a la enfermedad y siempre y cuando el menor precise un cuidado directo, continuo y permanente de su progenitor, lo que también deberá constar en el informe médico correspondiente, pero no para el período de atención domiciliaria posterior aunque persistan esas necesidades de cuidados.

Esta situación, expuesta ya en informes anteriores, continúa dando lugar a recomendar ante distintas administraciones que sea reexaminado el criterio interpretativo

en el sentido de admitir la posibilidad de que, en el caso de enfermedad grave que no sea cáncer, quepa considerar como ingreso hospitalario de larga duración la continuación del tratamiento o cuidado del menor tras el diagnóstico de la misma, sin que se exija sistemáticamente que el ingreso hospitalario prolongado y la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente sean circunstancias que hayan de darse simultáneamente.

Ejemplo de estas actuaciones en 2017 han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Málaga** que ha aceptado la **Recomendación** formulada (17003410).

18.6 JUBILACIÓN Y CLASES PASIVAS

Transcurridos 10 años desde la aprobación de la disposición adicional sexta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, actualmente recogida en la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aún no se ha elaborado el estudio sobre los distintos regímenes de acceso a la jubilación de los funcionarios que contenga, entre otros aspectos, recomendaciones para asegurar la no discriminación entre colectivos con características similares y la conveniencia de ampliar la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada de determinados colectivos, que dicha disposición contempla.

Solicitada información a la **Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos** se confirmó que el citado informe no había sido elaborado, justificando dicha falta de elaboración por la situación de crisis económica; señalando, en todo caso, que su desarrollo quedaba a expensas de las **Recomendaciones** sobre la actualización y modernización del sistema de Seguridad Social que se acuerden en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, del Congreso de los Diputados, sobre la situación del sistema de pensiones y las medidas que han de adoptarse para garantizar su sostenibilidad y adecuación a la situación demográfica y laboral que presenta España.

Esta institución expresó su desacuerdo con las razones expuestas, en primer lugar, porque el mandato del legislador no estaba sujeto a condición alguna; en segundo lugar, porque el tiempo transcurrido, de más de diez años desde que se aprobó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, evidencia el incumplimiento del mandato del legislador; y en tercer lugar, porque el legislador para desarrollar su función normativa y asimismo la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados, debe disponer de la información suficiente y adecuada, la cual, a pesar del mandato recibido, la Administración no le había aportado.

Como consecuencia, desde el Defensor del Pueblo se formuló la siguiente **Recomendación**: «Dar cumplimiento a la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público».

Dicha **Recomendación** fue aceptada por la **Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos** el 18 de octubre de 2017 (17006666).

La posibilidad de los ciudadanos de formular consultas a la Administración para aclarar las dudas que se les puedan plantear constituye uno de los derechos recogidos en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, que señala que los ciudadanos tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

La consulta es un instrumento de asistencia al ciudadano por parte de la Administración a la que se dirige. Los principios que informan la configuración legal del régimen de las contestaciones a consultas, vinculantes o no, son los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima que deben regir las relaciones entre la Administración y sus administrados.

Estos principios garantizan la veracidad, transparencia y objetividad de la contestación que se facilita al ciudadano que, obviamente, confía en la certeza de la respuesta que le sea transmitida.

En 2017 se han planteado quejas relativas a la actuación de la **Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas** en relación con las consultas planteadas a dicho organismo relativas al cálculo aproximado de la cuantía de la pensión de jubilación voluntaria a percibir pues, aun no teniendo carácter vinculante, planteadas las consultas por el mismo ciudadano en años diferentes, las respuestas facilitadas sobre los importes calculados son muy desiguales.

Ante estas notables diferencias de cálculo se iniciaron actuaciones ante el citado centro directivo que informó de que ciertamente las diferencias de cuantía, además de deberse al tiempo transcurrido entre las distintas fechas teóricas de jubilación señaladas por el propio interesado, vendrían motivadas porque la valoración de la documentación aportada por el interesado había sido considerada de manera diferente por el informador en cada caso.

Por esta institución se indicó que la información que se facilita al ciudadano no puede depender del «criterio del informador en cada caso» pues, a partir de los datos objetivos aportados por quien en consulta se dirige a la Administración, no caben criterios subjetivos por parte del funcionario que a la misma responde.

La **Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas** aceptó la **Sugerencia** de revisar las respuestas no vinculantes dadas a las consultas formuladas por el afectado e informarle de la manera más uniforme y objetiva posible sobre el cálculo aproximado de su futura pensión de jubilación, para que adoptara la decisión particular que a su interés conviniera (16008097).

De acuerdo con la normativa vigente en esta materia, en concreto la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, en el aspecto que nos ocupa respecto a las resoluciones adoptadas por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas el plazo para resolver la reclamación del interesado y notificar la resolución que al respecto adopte el Tribunal Económico-Administrativo Central es de un año.

Constatados en 2017 retrasos de hasta tres años en la resolución de reclamaciones económico-administrativas por el Tribunal Económico-Administrativo Central, sin justificar las razones de tales demoras a los afectados, y sobre la base de la competencia atribuida a esta institución de velar por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, cumpliendo así lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se recordó una vez más a dicho organismo el deber legal de observar los plazos y términos establecidos por las leyes tributarias y administrativas para resolver en tiempo y forma las reclamaciones que le sean planteadas y notificarlas formalmente a los interesados (16006299).

18.6.1 Cotizaciones del personal interino al servicio de la Administración de Justicia

Funcionarios sustitutos e interinos de la Administración de Justicia que prestaron servicios entre el 30 de junio de 1987 y el 1 de agosto de 1990 expusieron que hasta el 1 de agosto de 1990 la mayoría no estaban afiliados ni cotizaban en el Régimen General de la Seguridad Social, a diferencia de los funcionarios interinos de otras administraciones públicas ya fuesen del Estado, de las comunidades autónomas y de ayuntamientos y diputaciones que sí estaban integrados en el citado régimen general con acceso a todas las coberturas de dicho sistema público de protección.

El personal interino de justicia en aquellos años únicamente tenía concertada la asistencia sanitaria a través de la Mutualidad General Judicial (Mugeju), pero por parte del Ministerio de Justicia no se cotizaba por ellos para que, por dichos períodos

trabajados, se les pudiera reconocer, en un futuro, las oportunas pensiones de jubilación, invalidez, muerte o supervivencia que pudieran producirse.

A partir del Real Decreto 960/1990, de 13 de julio, se integró en el Régimen General de la Seguridad Social al personal interino de la Administración de Justicia y, para períodos anteriores, la integración se subordinaba al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Orden de 18 de junio de 1992 que, entre otras exigencias, comprendía las de haber sido cotizante de la Mugeju, solicitud de la persona interesada en los plazos establecidos y el abono de las cotizaciones que resultasen pertinentes.

Las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en concreto, la Sentencia 938/2015, de 19 de noviembre, y la Sentencia 785/2015, de 30 de septiembre, señalaron en sus fundamentos jurídicos una notoria situación de desigualdad entre el personal interino al servicio de la Administración de Justicia frente a los interinos de otras administraciones públicas que sí estaban incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, por lo que obligaron al Ministerio de Justicia a considerar como afiliados y en alta en el Régimen General de la Seguridad Social, con carácter retroactivo, a funcionarios interinos que desempeñaron sus funciones con anterioridad al 1 de agosto de 1990.

Las aludidas sentencias no entran a analizar, al no ser objeto del recurso, si el reconocimiento retroactivo del derecho a ser dado de alta en la Seguridad Social a todos los efectos lo sería previo pago de las cotizaciones o si había prescrito el derecho o no de la Administración a reclamarlas.

Los afectados expusieron ante esta institución que, ante las solicitudes que formulaban, la Administración de Justicia no les reconocía de oficio los servicios prestados como interinos anteriores a 1990. Asimismo expresaban su inquietud respecto a cómo ese reconocimiento se haría efectivo en la práctica pues, como se ha expuesto, las resoluciones judiciales adoptadas estimatorias de su pretensión no se pronunciaban al respecto.

Iniciadas ante la Administración de Justicia actuaciones de oficio sobre ambos extremos y, en concreto, sobre si tras las sentencias adoptadas se habían iniciado gestiones con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para establecer un procedimiento que permitiese cumplir con las obligaciones de afiliación, alta y cotización para posteriormente reconocer a los afectados el derecho de acceso a las prestaciones reconocidas en el Régimen General de la Seguridad Social, la **Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia** señaló que las respectivas unidades de personal se limitaban a certificar y reconocer los servicios prestados por este personal, pero respecto a la afiliación o alta en el Régimen General de la Seguridad Social se

insistía en que era la Tesorería General de la Seguridad Social el órgano competente para proceder a la afiliación y alta retroactiva solicitada por el personal interino.

El Ministerio de Justicia insistió ante esta institución en que cumple su obligación de ejecutar dirigiendo las solicitudes de afiliación y alta a la Administración competente para realizarlo. Sin embargo, la Tesorería General de la Seguridad Social manifestó que no había sido demandada ni había resultado condenada en el proceso, por lo que no se podían realizar requerimientos judiciales contra la misma.

El Defensor del Pueblo expuso ante la **Tesorería General de la Seguridad Socia**l la necesidad de arbitrar un procedimiento que permitiera cumplir con las obligaciones de afiliación, alta y cotización señaladas en las resoluciones judiciales que debía ejecutar el Ministerio de Justicia.

En su respuesta, y a tenor de los fundamentos de la Sentencia número 785/2015, de 30 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y dado que la misma no entra a valorar la forma de hacer efectiva la cotización, se indicó que cabría estudiar la posibilidad de elaborar una orden conjunta de dicho Ministerio de Justicia y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en la que se estableciese un nuevo plazo, tal y como se hizo en la Orden de 18 de junio de 1992, para que quienes así lo solicitasen y cumpliesen los requisitos pertinentes pudieran integrarse en el sistema de Seguridad Social, cotizando en los términos establecidos en el Real Decreto 960/1990, de 13 de julio.

Esta institución continúa con las actuaciones iniciadas a efectos de que se desarrolle la citada tarea conjunta y haga efectiva la propuesta señalada (17003828, 17001565 y 17012882).

A la situación descrita se añade la denunciada en posteriores quejas sobre las lagunas o ausencias de cotización para cierto volumen de personal tras la entrada en vigor del ya mencionado Real Decreto 960/1990.

Iniciadas actuaciones ante el Ministerio de Justicia, la **Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia** informó de que el departamento era consciente del problema que se centraba fundamentalmente en el período comprendido entre 1990 y febrero de 2004, que es cuando se centralizó la nómina de todo el personal en virtud del Decreto 256/2004, de 13 de febrero, por el que se centraliza en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia la autorización de la nómina del personal de la Administración de Justicia.

En el mencionado período, en el que las nóminas se gestionaban por las numerosas habilitaciones, según informa el departamento, los períodos no cotizados no pueden ser comprobados por las gerencias territoriales ya que, por el tiempo

transcurrido, en unos casos los boletines de cotización son ilegibles o en otros simplemente no existen al no haber obligación de custodia.

Combinada así la problemática inicialmente citada de las cotizaciones anteriores a 1990 y la detectada sobre la ausencia de cotizaciones posterior a ese año, cuando el departamento tenía la obligación de realizarlas, se han llevado a cabo en los últimos meses diversas actuaciones para buscar una solución conjunta a todo lo planteado.

Así, al cierre del presente informe, se daba cuenta de las reuniones mantenidas entre el Ministerio de Justicia y la Tesorería General de la Seguridad Social y también de la mantenida en el seno de la Mesa de Negociación del personal de la Administración de Justicia para buscar soluciones a estos problemas e informar a las organizaciones sindicales al respecto. Más en concreto, en fecha 21 de junio de 2017, se celebró una nueva reunión entre representantes del Ministerio de Justicia y de la Tesorería General de la Seguridad Social en la que se avanzó en la delimitación del problema una vez que ambas partes aceptaron la conveniencia de plantear una propuesta normativa con rango de ley que posibilitase la regularización de las cotizaciones por el Ministerio de Justicia, identificándose los trabajadores afectados y las correspondiente bases de cotización y determinando el importe económico de la regularización de las cuotas.

Según la última información recibida, se estaba trabajando en la redacción de la propuesta normativa con la intención de incluirla en el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (17002204).

18.7 MUTUALIDADES ADMINISTRATIVAS

La **Mutualidad de Funcionarios de la Administración General del Estado (Muface)**, el **Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Isfas)** y la **Mutualidad General Judicial (Mugeju)** facilitan la asistencia sanitaria a sus mutualistas y beneficiarios a través de conciertos con entidades tanto privadas como públicas. Este sistema permite a los mutualistas optar anualmente entre la Red Sanitaria Pública, recibiendo la atención por los servicios de salud de las comunidades autónomas o con diversas entidades privadas.

Para hacer posible la prestación de determinados servicios sanitarios en las zonas rurales al colectivo mutualista que opta por la provisión privada, a través de cualquiera de las entidades de seguro concertadas, Muface ha suscrito, junto con Isfas y Mugeju, distintos convenios de colaboración con los Servicios Públicos de Salud competentes por el territorio, a fin de completar la asistencia sanitaria a cargo de las entidades.

Esta institución inició ante los citados organismos y ante el **Gobierno de Aragón** actuaciones de oficio con respecto a la cobertura de la asistencia sanitaria en atención

primaria de los mutualistas residentes en medios rurales de menos de 20.000 habitantes en la Comunidad Autónoma de Aragón, donde no hay centros concertados para la prestación de asistencia sanitaria, y que desde el 1 de enero de 2017 debían abonar de forma anticipada su atención sanitaria al Servicio Aragonés de Salud.

Los afectados calificaban su situación de discriminatoria frente a los mutualistas del resto de comunidades autónomas al no poder asistir a los centros sanitarios en las mismas condiciones, es decir, de forma gratuita. Manifestaron que debían abonar de forma anticipada la atención sanitaria recibida pues los servicios de salud facturaban los gastos directamente a los mutualistas lo que suponía, según tasas fijadas, por primera consulta el importe de 70 euros y, si la asistencia que se precisaba era más complicada, el importe iba aumentando, lo que insistían suponía una merma en las economías.

18.8 TROPA Y MARINERÍA

Durante 2017 se han continuado las actuaciones iniciadas a finales del pasado año ante la **Subsecretaría de Defensa** respecto a la situación que afecta a los militares profesionales de tropa y marinería de carácter temporal una vez que finaliza el compromiso de larga duración contraído con las Fuerzas Armadas, al cumplir los 45 años de edad y los 18 años de servicio.

Las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo se han encaminado a conocer el cumplimiento por parte de la Administración de los derechos de promoción profesional y las medidas de incorporación laboral y acciones complementarias contempladas en la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería.

Aun cuando la Administración militar en su respuesta manifestaba el esfuerzo realizado para atender a la promoción profesional y a la formación e inserción laboral del personal de tropa y marinería al finalizar su compromiso de larga duración, de las quejas planteadas se observaba que no se habían obtenido resultados acordes con el esfuerzo realizado ni con las expectativas de los interesados.

De los datos aportados se desprendía que las plazas ofertadas para el acceso a la condición de militar de carrera habían sido muy limitadas con relación al número de efectivos, especialmente las que daban acceso a la condición de tropa y marinería de carácter permanente. Más restringida aún había sido la oferta de puestos reservados a este personal en las convocatorias para acceso a cuerpos y escalas civiles adscritos a ese Ministerio de Defensa.

También había sido severa la disminución de la oferta de plazas reservadas a este personal en Guardia Civil y Policía Nacional, especialmente limitadas entre 2010 y

2015, y sin que hubiera ofrecido buenos resultados, tampoco, la oferta de plazas reservadas en otras administraciones y para los Cuerpos de Policía Local.

Por otra parte, tanto el Programa de Formación para el Apoyo como otras actividades formativas puestas en marcha habían tenido buenos resultados entre el personal al que iban dirigidas. Sin embargo, no parecía que ello hubiese determinado un índice razonable de empleabilidad entre quienes iban finalizando su compromiso y sin que tampoco los empleos ofertados por las empresas inscritas en el programa SAPROMIL, destinado a gestionar las salidas profesionales para el personal militar, hubieran tenido aceptación al no resultar atractivas económicamente.

Las Fuerzas Armadas, para garantizar su operatividad, requieren unos efectivos de tropa y marinería con la edad y condiciones físicas adecuadas. Si la incorporación a las Fuerzas Armadas mediante la suscripción de compromisos, sean iniciales o de larga duración, no resulta razonablemente atractiva por las expectativas de acceso al empleo público permanente o al empleo privado cuando finalizan esos compromisos, es muy probable que en el futuro surjan dificultades para contar con los efectivos precisos y más aún, si el mercado de trabajo mejora los índices de desempleo que propiciaron en su momento la incorporación temporal a las Fuerzas Armadas como alternativa a las limitaciones del mercado laboral.

En este aspecto y a tenor de las quejas recibidas, en los próximos cinco años finalizarán su compromiso un muy considerable número de efectivos de tropa y marinería, con cargas familiares en la mayoría de los casos y sin expectativas laborales por razón de la edad en que tal circunstancia se produce. Parece, por tanto, necesario promover nuevas actuaciones a corto y medio plazo, más eficaces que las llevadas a cabo hasta ahora y profundizar en el análisis y actualización del régimen profesional de los militares de tropa y marinería adaptándolo a las necesidades de Defensa.

Por ello esta institución ha manifestado ante la Administración militar que resulta necesario impulsar y potenciar las actuaciones de intermediación laboral, en paralelo a los programas de formación, para que así tengan un resultado real y práctico. Al propio tiempo el Defensor del Pueblo ha insistido en el incremento de la oferta de plazas reservadas a este personal y en la mejora de la oferta de plazas para adquirir la condición de militar de carrera que a partir del año 2012 sufrió un descenso considerable.

Habida cuenta de que en febrero de 2017 el Congreso de los Diputados aprobó la creación de una subcomisión en el seno de la Comisión de Defensa para analizar la situación actual del modelo de tropa y marinería profesional y recabar información sobre las medidas necesarias que deberían introducirse para mejorar la situación de este personal, el Defensor del Pueblo está pendiente de las conclusiones que al respecto se

alcancen, pues los afectados continúan expresando ante esta institución su inquietud al respecto (16014688).

18.9 GUARDIA CIVIL

La Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil, contempla la realización de reconocimientos médicos y pruebas psicológicas y físicas con el contenido y periodicidad que reglamentariamente se establezca según el empleo, edad, escala y circunstancias personales, o en cualquier momento a iniciativa fundamentada del interesado o del jefe de su unidad, centro u organismo.

El Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil establece que la Dirección General de la Guardia Civil garantizará una adecuada vigilancia de la salud de sus miembros en función de los riesgos profesionales a los que estén expuestos.

Esta vigilancia se llevará a cabo respetando la dignidad de la persona, la confidencialidad de toda la información relacionada con el estado de salud y garantizando que los datos que deriven de esa vigilancia no podrán ser usados con fines discriminatorios ni en perjuicio del afectado. Tendrá carácter periódico y voluntario, excepto en los supuestos en los que la realización de los reconocimientos médicos y psicológicos sea necesaria para verificar si el estado de salud de este personal puede constituir un peligro para él mismo o para las demás personas relacionadas con la función que desempeña.

A pesar de haber transcurrido más de una década desde que la citada norma entró en vigor, hasta el momento, los guardias civiles continúan sin reconocimientos periódicos que cumplan con las obligaciones impuestas.

La normativa interna de la Guardia Civil, en concreto, la Orden General 11/2014 sobre regímenes de servicio, jornada y horarios, establece el derecho de los trabajadores que sean considerados «trabajadores nocturnos» a que se les realice un reconocimiento médico, reconocimiento que se desconoce en qué consistirá, cómo se realizará, quién lo realizará, etcétera.

Iniciadas actuaciones ante el instituto armado se informó de que por Resolución del órgano de contratación de 31 de marzo de 2015 se firmó la orden de inicio para la tramitación del expediente cuyo objeto era concertar un servicio de prevención ajeno para asumir la especialidad preventiva de medicina del trabajo y la realización de la vigilancia de la salud a los miembros de la Guardia Civil, así como al personal de las Fuerzas Armadas y funcionario, o laboral, destinado en las unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil.

Tras concretar la **Dirección General de la Guardia Civil** las vicisitudes de la tramitación del referido expediente, se indicó que había sido declarado desierto el referido procedimiento abierto de contratación por el supuesto específico de no haber licitadores, lo que implicaba que la situación planteada continuaba sin ser resuelta, por lo que el Defensor del Pueblo recomendó que, a la mayor brevedad, se buscasen soluciones, al amparo del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que coadyuvaran al cumplimiento de la obligación que la normativa antes citada impone a esa Dirección de la Guardia Civil y dar el servicio al que está obligada.

La citada **Recomendación** ha sido aceptada y esta institución lleva a cabo un especial seguimiento de la ejecución de la misma (16003565).

18.10 PERSONAL LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN

18.10.1 Discriminación por razón de maternidad en el empleo temporal

Algunas decisiones adoptadas por distintas administraciones públicas respecto de trabajadoras a las que correspondía ocupar un puesto de trabajo temporal en el ámbito de la Administración General del Estado pero no han podido incorporarse y desempeñarlo por razón de su reciente maternidad, a juicio de esta institución, no salvaguardaban suficientemente la proscripción de la discriminación por razón de sexo.

En los supuestos examinados, las interesadas no han renunciado a los puestos y han manifestado su deseo de incorporarse cuando finalizara la baja por maternidad. No obstante, las administraciones implicadas no han tomado en consideración esta posibilidad. En un caso han pospuesto la contratación al momento en que finalizó la baja, y en otro, en el que la interesada había quedado en primera posición en el proceso selectivo, han entendido que la no incorporación inmediata al puesto de trabajo equivalía a la renuncia al puesto.

El artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, establece que constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo y la maternidad. A este respecto, distintas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaran que la negativa a contratar a una mujer embarazada constituye una discriminación directa basada en el sexo.

La Unidad de Igualdad de Administración implicada, ante la que esta institución inició actuaciones, no apreció negativa a la contratación sino incumplimiento de la interesada del deber de incorporarse a la plaza solicitada, para solicitar, una vez establecido el vínculo laboral con la Administración, la baja por maternidad. Este mismo criterio ha sido el aceptado por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia que para

desestimar la pretensión de la interesada ha puesto el acento en que unilateralmente no ha tomado posesión de la plaza ni ha formalizado el contrato.

Esta institución ha recomendado a la **Secretaría de Estado de Función Pública** dictar instrucciones para garantizar el ejercicio del derecho a disfrutar de baja de maternidad a las aspirantes a una plaza de empleo temporal, en el ámbito de la Administración General del Estado, que, en el correspondiente proceso selectivo, han obtenido puntuación que les da acceso a ocupar la plaza y manifiestan su deseo de no incorporarse inmediatamente al puesto de trabajo que les corresponde, con la finalidad de disfrutar de esta baja.

Todo ello con el fin de determinar los trámites administrativos que deben realizar para hacer compatible la obtención y conservación del puesto de trabajo con la baja de maternidad y establecer la obligación de las administraciones de informar adecuadamente a las interesadas de estos trámites.

La Secretaría de Estado de Función Pública ha comunicado que distintas resoluciones de ese centro directivo que regulan procedimientos de gestión de candidatos para ser nombrados funcionarios interinos están incluyendo apartados relativos al mantenimiento en el orden de la lista para quienes se encuentran en situación de maternidad o embarazo de riesgo.

El informe recibido hace referencia a la toma en consideración de la situación de maternidad o embarazo de alto riesgo en los procedimientos de gestión de listas de candidatos para ser nombrados funcionarios interinos, pero no alude a las actuaciones llevadas a cabo para la consideración de estas situaciones con carácter general en la gestión del empleo temporal en la Administración General del Estado. Por tanto, el informe no refleja lo actuado para garantizar los mismos derechos en el ámbito del personal laboral de la Administración General del Estado.

Debe resaltarse fundamentalmente que la solución adoptada, consistente en que la mujer en situación de maternidad o de embarazo de riesgo mantenga su número de orden en la lista y pueda acceder a la siguiente vacante que exista genera una expectativa de derecho a la ocupación preferente de la plaza que en el futuro eventualmente pueda quedar vacante, pero a juicio de esta institución es insuficiente para salvar la situación de discriminación por razón de sexo que padece la mujer que se encuentra en estas circunstancias, toda vez que determina la negativa actual a su contratación para el puesto que le correspondería y esa negativa es directamente atribuible a su maternidad. Esta institución considera por tanto insuficientes las medidas adoptadas por la Secretaría de Estado de Función Pública para garantizar la no discriminación en el acceso al empleo público por razón de maternidad (17007216).

18.10.2 Movilidad administrativa por causa de violencia de género

La obligación ineludible de adoptar cuantas medidas sean necesarias para la mayor protección de las mujeres víctimas de violencia de género y el convencimiento de que el cambio de localidad de residencia y trabajo de la víctima de violencia de género es en muchos casos necesario para su protección o atención integral, ha determinado una regulación específica y excepcional de los traslados por esta causa, contenida en el artículo 82 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Este precepto reconoce el traslado de las mujeres víctimas de violencia de género como un derecho de las empleadas públicas que se encuentren en esta situación, (sean funcionarias o empleadas laborales). El precepto reconoce el derecho de las víctimas a ocupar vacantes de la localidad que soliciten, sin que sea necesario que se trate de vacantes de necesaria cobertura y les da la consideración de traslados forzosos.

La movilidad interadministrativa de las víctimas de violencia de género no está expresamente enunciada en este precepto. No obstante, la finalidad del traslado, que atiende no al aprovechamiento de los recursos humanos, sino a la necesidad de protección de la víctima y a garantizar su integridad, su configuración como traslado forzoso y la amplitud con la que se enuncia el derecho de acceso al puesto, indica claramente que se trata de supuestos que exceden de la aplicación de los principios que rigen la movilidad voluntaria entre administraciones públicas que regula el artículo 84 del Estatuto Básico del Empleado Público.

El reconocimiento del derecho al traslado a las víctimas de violencia de género del artículo 82 del Estatuto Básico del Empleado Público lleva aparejado el compromiso y la obligación de las administraciones públicas de realizar cuantas actuaciones resulten necesarias para que pueda ser efectivo y no se convierta en una mera declaración vacía de contenido. Esta institución considera que el artículo 82 del Estatuto Básico del Empleado Público impone a las administraciones la obligación de adoptar las medidas oportunas para que las víctimas de violencia de género puedan ejercer su derecho a traslado.

Como consecuencia de lo anterior, en los supuestos en los que la víctima de violencia de género solicita un puesto de trabajo de una Administración pública distinta de la que presta servicio, la Administración de destino no puede optar, en el ejercicio de su potestad autoorganizatoria, entre aceptar o denegar la solicitud, sino que deberá establecer el procedimiento adecuado para la efectividad del derecho de traslado de la solicitante. La Administración en la que se solicita el destino deberá realizar las actuaciones de colaboración con la Administración de procedencia que resulten necesarias para canalizar la solicitud de traslado, pero no resulta admisible que se

amparen en su incumplimiento de esta obligación para negar efectividad al derecho de la víctima.

En la Administración estatal es la Resolución de 25 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establece el procedimiento de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género, la que regula el cauce para tramitar las solicitudes. Esta resolución contempla en su artículo 7 la movilidad de las empleadas públicas procedentes de otras administraciones públicas. También ha contemplado este supuesto expresamente la Generalitat Valenciana, que además ha suscrito en fechas recientes un convenio de colaboración con la Federación Valenciana de Municipios y Provincias para impulsar la movilidad de las empleadas públicas, por razón de violencia de género, entre administraciones públicas. Estos convenios de colaboración pueden constituir un instrumento eficaz para facilitar el ejercicio del derecho a la movilidad entre entidades locales, por lo que se trata de una medida que merece ser estudiada por otras administraciones públicas para su posible aplicación.

La constatación de las dificultades para ejercer este derecho a la movilidad de una víctima de violencia de género que pretende su traslado por esta causa de la entidad local en la que presta sus servicios a otra entidad local de la misma comunidad autónoma ha requerido que esta institución dé traslado, ya en el año 2018, de estas consideraciones a las administraciones locales implicadas, con la **Recomendación** de que arbitren los mecanismos de colaboración necesarios para la efectividad del derecho (17012696).

18.11 PERSONAL LABORAL EN EL EXTERIOR

18.11.1 Elecciones sindicales en el exterior

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, regula en su artículo 14 los derechos sindicales del personal laboral en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos.

La falta de desarrollo de este precepto en los cinco años que han transcurrido desde el establecimiento de esta nueva regulación impide la celebración de elecciones sindicales para el personal laboral que presta servicios en el exterior y supone una limitación del ejercicio del derecho a la negociación colectiva y del derecho fundamental a la libertad sindical declarado en el artículo 28 de la Constitución.

En el curso de las actuaciones de oficio seguidas sobre este asunto, la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** informó de distintas reuniones mantenidas

con las principales organizaciones sindicales a lo largo de los años 2015-2016 y de la creación de un grupo de trabajo, a los efectos de tramitar el necesario texto legislativo que regulare el procedimiento de elecciones del personal laboral que presta servicios en el exterior.

Dado que al finalizar el año 2017 no se ha aprobado dicho texto legal, esta institución reanudará estas actuaciones (16007659).

18.11.2 Condiciones salariales del personal en el exterior

A través de distintas quejas y de noticias publicadas en los medios de comunicación, esta institución ha tenido conocimiento de que entre el personal laboral en el exterior se ha generalizado la reivindicación de mejoras salariales del personal laboral en el exterior tras la congelación salarial sufrida desde 2009 y la pérdida de poder adquisitivo y en varias embajadas y consulados el personal a su servicio ha iniciado una huelga en reivindicación de la mejora salarial.

Esta institución ha dado traslado de la situación a la **Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** a fin de conocer su criterio y las actuaciones que, en su caso, se están llevando a cabo para la revisión salarial que pretenden.

En los primeros días de enero esta subsecretaría ha reconocido esta realidad y ha informado de las actuaciones que ha seguido ante el Ministerio de Hacienda y Función Pública para la modificación y revisión de las retribuciones del citado personal. La información que ofrece responde solo parcialmente a lo solicitado por esta institución, por lo que las actuaciones se mantienen abiertas (17018509).

18.11.3 Personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID)

En el curso del presente año han continuado recibiéndose quejas relativas a convocatorias para la contratación de personal temporal en el marco de la cooperación en el exterior.

Las quejas recibidas inciden en la ausencia en las bases de las convocatorias examinadas de criterios que permitan objetivar las decisiones adoptadas por los tribunales de selección en la fase de oposición, ya que consiste en una entrevista. Además, en una de la convocatorias examinadas en la fase de concurso, consistente en valoración de méritos, tampoco hay establecida baremación de méritos.

Con ocasión del examen de anteriores convocatorias de la **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID)** esta institución dirigió sucesivos escritos a este

organismo en los que incidió en el amplio margen de discrecionalidad que otorgan estas convocatorias a los órganos de selección y expuso la necesidad de establecer medidas que permitan comprobar que los criterios de selección respetan los principios de igualdad, mérito y capacidad.

AECID sostuvo la adecuación a derecho de las bases de la convocatoria examinada pero reconoció que debe hacer una labor informativa o de orientación para concienciar más a los miembros de los diferentes tribunales de que es importante que dejen reflejados claramente en las actas los motivos de todas sus decisiones, de tal manera que quede absolutamente claro que se ha actuado siempre basándose en criterios objetivos y de acuerdo con el interés general.

A pesar de esta apreciación de AECID, las convocatorias examinadas y la información facilitada por este organismo en el curso del presente año no permiten afirmar que haya realizado actuaciones tendentes a dotar de mayor objetividad y transparencia estos procesos selectivos, como viene reclamando esta institución (17017205).

Se han seguido también actuaciones ante **AECID** en relación con la reivindicación, planteada ante esta institución por cincuenta y cuatro responsables de programas y proyectos de este organismo, de un reglamento que regule la carrera profesional de este personal y, fundamentalmente, la regulación del sistema de movilidad.

AECID consideraba prioritario abordar esta cuestión y establecer una movilidad reglada. Según ha comunicado en fechas recientes, la propuesta para reglar la movilidad está prácticamente finalizada y comenzará a negociarse con los sindicatos del exterior, representantes del colectivo, con el fin de que la resolución de movilidad pueda convocarse y resolverse antes del verano de 2018. Esta institución realizará un seguimiento para comprobar el avance de estas negociaciones (16010192).

18.12 PERSONAL INVESTIGADOR

En el presente ejercicio y en relación con las retribuciones del personal investigador en formación, se ha planteado la cuestión relativa a su determinación por los entes públicos correspondientes al no quedar definidas claramente cuáles eran las categorías equivalentes a las que se refiere el artículo 21.d) de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que dispone que: «La retribución de este contrato no podrá ser inferior al 56 por 100 del salario fijado para las categorías equivalentes en los convenios colectivos de su ámbito de aplicación durante los dos primeros años, al 60 por 100 durante el tercer año, y al 75 por 100 durante el cuarto año […]».

A dicha indefinición contribuye el incumplimiento del mandato contenido en la disposición adicional segunda de la citada ley que establece que: «En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno elaborará un Estatuto del Personal Investigador en Formación, que deberá someterse a informe previo del Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación. Dicho estatuto sustituirá al actual Estatuto del Personal Investigador en Formación, e incluirá las prescripciones recogidas en la presente ley para el contrato predoctoral».

El personal investigador en formación mantiene una relación laboral, ya sea con una universidad pública o con un organismo público de investigación. Su salario en consecuencia debe ser pagado por las citadas entidades. A la hora de fijar el mismo, de conformidad con lo señalado en el artículo 21.d) de la citada ley, hay que acudir al instrumento convencional o equivalente que sea de aplicación en la entidad en la cual dicho personal tenga la condición de trabajador para saber cuál es la categoría equivalente a la que habría que referenciar su salario para así poder calcularlo según lo dispuesto en el citado artículo 21.d de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Sin embargo, prácticamente ningún instrumento convencional define cuál es la categoría equivalente a la que se debe referenciar la retribución del personal investigador en formación.

Por otro lado, la **Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación**, en su labor de fomento de la actividad investigadora otorga subvenciones para sufragar los costes salariales derivados de la contratación de dicho personal, utilizando como referencia para calcular el montante de la subvención el salario a percibir por los ayudantes de investigación establecido por el convenio de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), al considerar que dicha categoría era la equivalente, a tales efectos, por las similares funciones que realizan ambas.

Por ello, el Defensor del Pueblo, vista la situación planteada, y en que la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado, estimó necesario que la Administración del Estado, en uso de su competencia exclusiva estableciera, en desarrollo de la citada ley, un régimen supletorio aplicable solo en defecto de regulación convencional o análoga, viniendo a suplir de esta manera la carencia detectada solo en el caso de que se produjera.

Por otro lado, se estimó que dicho régimen supletorio, en el caso de que fuera establecido por la Administración debía pivotar sobre los derechos de igualdad y no discriminación salarial de conformidad con la reiterada doctrina que en esta materia ha sido establecida por el Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la que se deriva que a igual trabajo se debe percibir una misma retribución.

La **Administración** ha aceptado las **Recomendaciones** formuladas (17004997).

El cambio de código de la clave de modalidad de los contratos predoctorales en el Instituto Nacional de la Seguridad Social y su identificación con la clave de contrato en prácticas ha sido también objeto de investigación por esta institución. La Administración ha comunicado que el cambio se realizó a solicitud de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas y ha insistido en que se trata de un asunto de carácter instrumental para su clasificación administrativa, pero un efecto ya producido tras esta modificación es la negativa a expedir a los contratados en este régimen la tarjeta sanitaria europea. Tras examinarse qué código identificaba con mayor precisión estos contratos se les ha reasignado nuevamente el código anterior (17006993).

También en este ámbito debe ponerse de relieve la insuficiencia de las ayudas para contratos predoctorales contempladas en la convocatoria de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación del año 2015 para hacer frente a los gastos derivados de la contratación conforme al Convenio único del personal laboral de la Administración del Estado. Algunos centros de investigación han planteado a esta institución la imposibilidad de contratar en estas condiciones, toda vez que las consideran difícilmente compatibles con el principio de igualdad salarial, conforme al cual el desempeño de similares tareas exige también similares remuneraciones y carecen de recursos para completar la diferencia (17010129).

19 TRANSPARENCIA

Durante 2017 el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo una encuesta ciudadana, en la que ha preguntado por las dificultades para acceder a la información pública, el grado de conocimiento sobre transparencia, la claridad en la respuesta y el tiempo transcurrido para obtener la información solicitada, así como las áreas de mayor interés.

El volumen de la contestación es poco elevado, ya que solo se obtuvieron 423 respuestas, de las que destacan las conclusiones siguientes:

- El 75,12 % de los encuestados sabe cómo obtener la información pública y el 79,37 % conoce la existencia de la Ley de transparencia.
- El 26,63 % de las personas que contestaron a la pregunta sobre tiempo tardado en recibir la contestación de la Administración manifestaron que se había tardado meses en responder a una consulta de información.
- El 43,10 % de las personas que respondieron a la pregunta sobre la comprensión de la información, consideran que la información recibida de la Administración es difícil de entender.
- Los asuntos que dicen interesan más al ciudadano están relacionados con educación (11,04 %), sanidad (10,36 %), empleo y seguridad social (7,70 %) e impuestos (7,45 %) y políticas sociales (7,45 %).

La transparencia de la Administración en su relación con el ciudadano es algo más que proporcionar la información debida desde organismos que se financian con presupuestos, gestionan bienes o prestan servicios públicos. La información debida tiene, además, que ser clara, precisa y comprensible. No solo consiste en el buen uso de la lengua, sino en transmitir la información de manera clara, sencilla y procurar la concreción en la respuesta. En esto consiste la transparencia obligada.

Por su parte, las comunicaciones escritas de la Administración pueden producir importantes efectos y constituir testimonios de gran transcendencia para los ciudadanos, por lo que deben utilizar un lenguaje de fácil compresión para todos. Los ciudadanos han de poder entenderlas y, únicamente, cuando estén dirigidas a personas con una alta capacidad técnica pueden usar un lenguaje especializado y siempre como excepción.

El uso de las nuevas tecnologías no debe impedir, cuando así se desee, la comunicación por otros procedimientos para todas las personas que lo soliciten.

Un aspecto fundamental radica en el tiempo de respuesta y desde esta institución se estima que las administraciones tienen que hacer un esfuerzo para reducirle.

Las anteriores consideraciones llevaron a la apertura de 79 actuaciones de oficio, en las que se efectuaron dos recomendaciones para mejorar las obligaciones que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno impone, al sector público, sobre contestar a las peticiones de información con mayor prontitud e instar a las administraciones públicas a usar un lenguaje comprensible en sus escritos. Estas recomendaciones se han formulado al **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Instituto Nacional de la Seguridad Social; comunidades autónomas; los 10 ayuntamientos de España con mayor número de población: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma, Las Palmas de Gran Canaria y Bilbao; y diputaciones provinciales.** Se ha dado traslado de las mismas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En general han tenido buena acogida y se puede decir que han sido aceptadas en su integridad (17012688 y otras).

Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se enmarcan en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, dentro de la misma, recibe semestralmente las resoluciones dictadas por el consejo, en el que cuenta con un representante. A su vez, supervisa la actividad de dicho consejo como organismo público.

En el marco precisamente de dicha supervisión, se han suscitado dos aspectos en los que el Defensor del Pueblo discrepa del criterio seguido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ambos sobre el alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su relación con otras normas, ya que esta ley pretende reforzar la transparencia de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, para lo cual hay que hacer una interpretación amplia de su aplicación.

La primera cuestión surge a propósito de la información que solicitan los concejales, en su condición de cargos electos, al ayuntamiento del que forman parte. La disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, referida a las relaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, señala que «Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información». La interpretación que efectúa el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

(RT/0051/2016, RT/0056/2016 y RT/0071/2016) es que las pretensiones de acceso a la información de los cargos representativos locales puede sustanciarse por dos cauces alternativos, el que brinda el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y los artículo 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) y la dispuesta, con carácter general en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Según el consejo, estas vías son excluyentes entre sí y a él solo le compete el control de la aplicación de la Ley 19/2013, por lo que la opción de la vía del régimen local dará lugar a la inadmisión de las reclamaciones que los cargos electos de las entidades locales presenten ante el citado consejo. Para esta institución, ni la dicción de la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia ni el artículo 33 de la misma norma, dedicado a los fines del consejo, amparan tal limitación. Es más, esta interpretación ha sido uno de los fundamentos utilizado por el Ayuntamiento de Valencia para justificar la denegación de acceso a la información solicitada por unos concejales para el ejercicio de su función (17004974 y 17012916).

El otro argumento no compartido por esta institución, que ha sido utilizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para no tramitar una reclamación, se refiere al derecho de acceso a la información medioambiental. En este caso, el consejo no se considera obligado a velar por el derecho de acceso a la información medioambiental al contar esta materia con un régimen específico, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y, cuando recibe reclamaciones con este fundamento, las inadmite por carecer de competencias para su tramitación.

Esta institución considera que el régimen establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, es más avanzado y generoso que el de la Ley de transparencia, pero no es completo aunque sea específico, por lo que corresponde la aplicación en todo lo no previsto de las normas de transparencia e información pública. En concreto, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, no ofrece una vía de reclamación específica ante un órgano independiente, lo que sí hace la normativa de transparencia a través de la vía de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, sin embargo, se declara incompetente para resolver asuntos de falta de información medioambiental.

Esta circunstancia dio lugar a la realización al mencionado consejo de una Recomendación para que asumiese la función de informar a los reclamantes sobre los derechos y deberes recogidos en la normativa medioambiental; y una segunda Recomendación para que valorase como parte de sus atribuciones la resolución de reclamaciones que se presenten en ejercicio del derecho de acceso a la información medioambiental, en cuanto vía específica ante un órgano imparcial e independiente, por el carácter supletorio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Del mismo modo, y para el caso concreto de las ciudadanas que habían planteado este problema ante el Defensor del Pueblo, se hicieron dos Sugerencias para que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procediese a la tramitación y resolución de sus reclamaciones. En el momento de cierre de este informe aún no se ha recibido la correspondiente contestación (16015570).

20 EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (MNP)

Las disposiciones adoptadas tras la atribución al Defensor del Pueblo de la condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) apuntan a una separación en la dación de cuenta entre la actividad institucional general y la que incumbe específicamente a este mecanismo. Dicho criterio está basado en razones técnicas y en una estrategia de visibilización de este mandato sectorial, en línea con las previsiones del artículo 23 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OPCAT). No obstante, al objeto de ofrecer por medio de esta memoria anual una visión global del trabajo del Defensor del Pueblo, se reseñan a continuación los principales hitos de la gestión del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en el año 2017.

Debe comenzarse indicando que, entre el 15 y el 26 de octubre, se produjo la primera visita a España del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), órgano de Naciones Unidad creado por el OPCAT. Esta institución mantuvo un estrecho contacto con la delegación, que tomó parte en la jornada inicial de una visita del MNP al Centro Penitenciario de Madrid V (Soto del Real).

Visitas realizadas

La tarea más característica del MNP, la realización de inspecciones a cualquier lugar bajo la jurisdicción y control de cualquier autoridad española «donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privada de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito» (artículo 4 OPCAT), ha dado lugar en el año 2017 a 107 visitas, con el siguiente desglose:

LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD		Nº VISITAS
Privación de libertad de corta duración	Comisarías y otras dependencias de custodia de la Policía Nacional	22
	Cuarteles y otras dependencias de custodia de la Guardia Civil	20
	Dependencias de custodia de las policías locales y depósitos municipales de detenidos	7
	Comisarías de policías autonómicas	2
	Calabozos en edificios judiciales	3
	Centros de primera asistencia y detención de extranjeros (Policía Nacional)	5
	Salas de solicitantes de asilo en puestos fronterizos (Policía Nacional)	1
Privación de libertad de media duración	Centros de internamiento de extranjeros (CIE)	10
Privación de libertad de larga duración	Centros penitenciarios	16
	Centros para menores infractores	8
	Centros sociosanitarios	3
	Hospital psiquiátrico penitenciario	1
Lugares instrumentales de privación de libertad	Operativos de traslados de extranjeros por vía aérea (FRONTEX)	8
	Operativos de repatriación por vía marítima	1
Total		**107**

La gran mayoría de estas visitas no han sido anunciadas, con la única excepción de los operativos policiales de repatriación de extranjeros, dado que los requerimientos organizativos de los vuelos obligan a conocer con anticipación la identidad de las personas que tomarán parte en el dispositivo y la condición en la que actúan.

De la cifra total indicada 52 visitas han sido de seguimiento.

El reparto territorial de las visitas ha procurado cubrir todas las comunidades autónomas y también se ha visitado la ciudad autónoma de Melilla. Además de este criterio también pueden apuntarse otras líneas prioritarias de actuación: así, se ha prestado especial atención a las privaciones de libertad de corta duración, dado que son practicadas por un amplio elenco de cuerpos y plantillas policiales —lo que puede conducir a diferencias significativas respecto de los condiciones de trato—, se llevan a cabo en lugares de privación de libertad con estructuras heterogéneas y suponen el primer contacto de los ciudadanos con la privación de libertad.

También se ha prestado una atención preferente a los centros penitenciarios y a los centros de internamiento de extranjeros, que han sido visitados en este año (algunos de ellos, como el CIE de Madrid, en dos ocasiones), salvo el CIE de Valencia por encontrarse cerrado cuando se llevaron a cabo estas visitas.

Cabe apuntar dos cuestiones más en el capítulo de prioridades en la selección de lugares a visitar. Por un lado, la especial atención prestada a los centros de primera asistencia y detención de extranjeros en el arco mediterráneo, que han sido visitados junto con el centro de internamiento de carácter temporal para extranjeros, ubicado en las dependencias del C.P. Málaga II (Archidona), en el marco de una línea de trabajo dedicada a evaluar la capacidad de reacción ante episodios de incremento de la presión de entrada irregular por las costas. De igual manera, en el año al que se refiere este informe, ha aumentado de manera sustancial el número de operativos de repatriación de extranjeros supervisados.

El conjunto de estas visitas implica que el MNP haya permanecido en el interior de los lugares de privación de libertad más de 90 jornadas completas de trabajo durante 2017. Lógicamente, el tiempo que se dedica en cada visita varía de manera sustancial, en función del lugar visitado y de los objetivos que se programan para cada actuación. Mientras que determinados lugares de corta duración, que tienen solo un uso ocasional y por cortos períodos de tiempo, pueden ser visitados en horas, un centro de media o larga estancia requiere frecuentemente acotar los objetivos a determinados procedimientos o servicios considerados críticos (aislamiento, enfermerías, contenciones, etc.) y dedicarle un mínimo de dos o tres jornadas de trabajo sobre el terreno.

La realización de este conjunto de visitas exige la conformación de unos equipos suficientes y ajustados al perfil de cada uno de los lugares inspeccionados. Por ello,

además de las personas adscritas a la unidad MNP, en las visitas han tomado parte tanto la defensora del pueblo como, desde julio de 2017, el adjunto primero y defensor del pueblo (e.f), técnicos de diversas áreas de la institución, miembros del Consejo Asesor del MNP, técnicos externos, expertos en diversas ramas de las ciencias de la salud, así como intérpretes, cuando se ha podido anticipar la necesidad de entrevistar a personas privadas de libertad con dificultades para expresarse en las lenguas españolas o en lenguas de uso internacional más habitual. También se han sumado a los equipos de algunas de las visitas, concretamente en 11 de ellas, personal técnico de las instituciones autonómicas homólogas al Defensor del Pueblo. En números globales han sido 42 las personas que han tomado parte en las visitas realizadas en 2017.

Esta labor de contacto directo y continuado con la realidad se ve complementada con el necesario análisis posterior de la documentación y de las entrevistas, grabaciones y fotografías obtenidas, con la triangulación de la información con otras fuentes disponibles, así como con las aportaciones de los técnicos externos que dotan de una dimensión interdisciplinar un cierto número de visitas. En 2017 se han llevado a cabo 19 visitas multidisciplinares.

Diálogo con los organismos responsables

El resultado de todo ello se sintetiza en las conclusiones que, en su caso, dan lugar a resoluciones (recomendaciones, sugerencias y, con carácter más ocasional, recordatorios de deberes legales) que se comunican tanto a la Administración responsable del lugar de privación de libertad, como a la propia dirección de la dependencia. Esta tarea ha generado a lo largo de 2017 alrededor de mil conclusiones y casi seiscientas resoluciones, cuyo detalle puede consultarse, sistematizado por visitas, en la siguiente dirección electrónica: https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/.

También se comunican las conclusiones obtenidas a los actores de la privación de libertad que se consideran relevantes en cada caso y muy especialmente a quienes tienen reconocido por el ordenamiento un rol de vigilancia o garantía (juzgados de vigilancia penitenciaria, de control jurisdiccional de CIE, juzgados decanos, Fiscalía General del Estado, Fundamental Rights Officer de la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores [FRONTEX], etc.), para que tomen conocimiento de la situación apreciada por el MNP y de las sugerencias o recomendaciones formuladas respecto de ella.

La puesta en conocimiento de las conclusiones de una visita a la Administración competente no supone un cierre de las actuaciones, salvo en los muy escasos supuestos en que no se aprecia ningún elemento a mejorar, sino que pretende abrir el inicio formal de un proceso de diálogo constructivo para superar las deficiencias apreciadas. Dicho

proceso requiere de un tiempo y de una intensidad variables, en función del organismo interlocutor y de las cuestiones que se sustancien. En ocasiones se aprecia la necesidad de formular sugerencias adicionales, puesto que la explicación oficial recibida no se estima suficiente para justificar el criterio de la Administración.

En no pocos casos esta labor se prolonga en el tiempo, como se pone de manifiesto en el hecho de que expedientes de años anteriores a 2017 permanezcan aún en trámite, al considerarse que subsisten cuestiones que todavía no han recibido una solución satisfactoria y sobre las que, a criterio de esta institución, existe margen para alcanzar un compromiso que permita mejorar las deficiencias apreciadas.

Uno de estos casos es el del expediente en el que se ha seguido la tramitación sobre el uso de sujeciones mecánicas en el medio penitenciario, que ha dado lugar este año a la publicación de una *Guía de buenas prácticas en contenciones mecánicas* y a la emisión de **una recomendación** al **Ministerio del Interior** y de **19 recomendaciones** a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** y al **Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña**. Este trabajo fue remitido a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo y debatido en su sesión de 17 de octubre de 2017 (14014069).

Todos los expedientes tramitados son investigaciones de oficio, ya que debe recordarse que el MNP desarrolla una actuación preventiva, lo que implica que remita a las áreas operativas del Defensor del Pueblo, las quejas que reciba en el curso de las visitas, así como aquellos elementos directamente apreciados por los equipos que entiendan que pueden dar lugar a una investigación sobre casos particulares. Los tiempos de respuesta de las administraciones resultan por lo general razonables, sobre todo teniendo en cuenta que las conclusiones y resoluciones formuladas tienen en la mayoría de las ocasiones importantes implicaciones respecto de las instalaciones, los medios humanos y materiales o los procedimientos de actuaciones de los lugares visitados.

Resulta muy habitual que deban realizarse primeros requerimientos, excepto en lo referido a dependencias de la Guardia Civil y a operativos de repatriación de extranjeros por vía aérea, en donde estos requerimientos son solo ocasionales. El porcentaje de segundos requerimientos se restringe de manera muy notable y, en el año 2017, tan solo fue necesario efectuar un tercer requerimiento, concretamente a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura**, sobre una visita realizada en el año 2016 a la Unidad de Agudos del Hospital Universitario Virgen de la Montaña de Cáceres, que fue finalmente atendido (16012883).

En cuanto al tenor de las respuestas obtenidas, aunque habitualmente son pertinentes, se aprecia con alguna frecuencia que se soslaya ofrecer explicaciones sobre

determinadas conclusiones o que, en lo tocante a las sugerencias formuladas, se adquiere un compromiso de mejora de la observación realizada por el MNP, pero supeditado a la futura dotación de créditos presupuestarios e, incluso, a la formulación de determinados protocolos o instrumentos jurídicos sin concretar mínimamente los plazos para todo ello. Esto explica que un relevante número de resoluciones se califiquen como «aceptadas pero no realizadas», puesto que dichos compromisos no resultan suficientes para entender que los problemas apreciados hayan quedado superados.

Gestión de la información

En la dirección del portal web antes indicada puede realizarse el seguimiento detallado sobre cada visita, incluyendo el estado de la respuesta del organismo responsable y la valoración que sobre cada aspecto ha hecho el MNP. Respecto de las visitas de seguimiento, se procura mantener actualizado el estado de aceptación y las consideraciones de las visitas anteriores, sobre todo cuando se aprecian divergencias entre el compromiso de mejora asumido por la Administración y la verificación realizada por esta institución en la ulterior visita de comprobación.

No obstante, para el MNP es preciso mejorar los sistemas de información pública sobre sus actividades. Por esta razón se está trabajando en un modelo de ficha sistemática de cada lugar de privación de libertad que permita ofrecer de manera compendiada la totalidad de la información que el mecanismo genera sobre cada uno de estas dependencias. Ello permitirá superar el modelo actual, basado en matrices de seguimiento por visitas, que presenta limitaciones para apreciar la situación de los centros y su evolución, de modo que el relevante caudal de información que ya se ofrece a público conocimiento resulte más accesible y más fácilmente asimilable.

Constituye igualmente un objetivo estratégico para el Defensor del Pueblo, en su condición de MNP, incrementar las capacidades de análisis sobre el conjunto de los lugares de privación de libertad. Para ello se ha puesto en marcha un proyecto que pretende garantizar el acceso a información clave sobre la totalidad de los lugares de privación de libertad, periódicamente actualizada por los propios responsables de dichos lugares, a través de un sistema de trabajo cooperativo en un entorno digital; facilitar la comparación de datos y la identificación de situaciones en que deba priorizarse la realización de visitas; y establecer tablas de parámetros que permitan evaluar la situación de cada lugar de privación de libertad visitado respecto de los estándares que le resulten de aplicación.

Cuestiones de organización

El 21 de abril de 2017 se convocó el procedimiento para la renovación parcial del Consejo Asesor del MNP, de acuerdo con las previsiones del *Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo.* De los ocho vocales que se integran en este órgano procedía renovar la representación institucional de la abogacía y de los profesionales de la medicina, así como dos de los puestos cuya designación debe realizarse entre expertos que presenten su candidatura a título personal o en representación de entidades de la sociedad civil.

El 8 de junio (*BOE* núm. 142, de 15 de junio de 2017; cve: BOE-A-2017-6771) la defensora del pueblo resolvió el procedimiento designando a los siguientes consejeros: Milagros Fuentes González, renovada en esta tarea a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española; Inmaculada Martínez Torre, nombrada a propuesta de la Organización Médica Colegial-Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos; Maite Parejo Sousa, presentada por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE); y al profesor Julián Carlos Ríos Martín, cuyo mandato fue renovado.

A pesar de las limitaciones presupuestarias, también se ha apostado por incrementar en lo posible los medios humanos con los que cuenta el MNP para la realización de sus cometidos, tanto en lo referido al personal adscrito con carácter permanente como respecto de los técnicos externos que prestan su asistencia en visitas multidisciplinares.

Actividades de colaboración institucional

Con carácter complementario a lo hasta aquí expuesto, el MNP ha desarrollado diversas actuaciones encaminadas a profundizar los lazos de colaboración institucional con actores relevantes en la privación de libertad (ministerio fiscal, servicios de orientación y asistencia jurídica penitenciaria), con el mundo académico y con la sociedad civil.

Esta colaboración se ha extendido a los organismos internacionales de referencia (Subcomité para la Prevención de la Tortura, Consejo de Europa, Agencia de los Derechos Humanos [FRA]), así como las entidades de cooperación específica del Defensor del Pueblo (Asociación de Ombudsman del Mediterráno [AOM] y Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo [FIO]).

De igual forma, se ha prestado la cooperación solicitada a los organismos de formación de especial interés para el MNP, como la División de Formación y Perfeccionamiento de la Policía Nacional, el Servicio de Formación Continua y la Escuela Judicial, ambos vinculados al Consejo General del Poder Judicial, y diversos colegios de abogados.

ÍNDICE COMPLETO DEL VOLUMEN I. 1

Presentación **5**

Crisis económica y desigualdad **15**

La economía en España. Las consecuencias de la crisis 15

Desigualdad, empleo y condiciones de trabajo 17

La situación del sistema público de pensiones 19

La cuestión del acceso a la vivienda 22

La política fiscal 24

Instalados en la divergencia 26

Informe de gestión **29**

I Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo **29**

1 Resumen estadístico y presupuestario **31**

1.1 Total de expedientes, información al ciudadano y portal web 31

1.2 Tramitación de los expedientes 34

1.3 Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, o reabiertos en el año 2017 43

1.4 Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias 44

1.5 Presupuesto 2017 46

2 Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones **50**

2.1 Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes 50

2.2 Recomendaciones surgidas de los estudios monográficos 73

2.3 Seguimiento de resoluciones de años anteriores 85

3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional **89**

3.1 Solicitudes de recursos de inconstitucionalidad 89

3.2 Solicitudes de amparo 94

4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras **96**

5 Actividad internacional **99**

5.1 Cooperación internacional 100

5.2 Reuniones internacionales 102

5.3 Visitas y encuentros oficiales 105

5.4 Visitas a centros de privación de libertad y de ayuda humanitaria en el extranjero 106

6 Transparencia 107

II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 109

1 Administración de justicia 111

1.1 Servicio público de la justicia 114

1.2 Dilaciones indebidas 125

1.3 Medios personales y materiales de los órganos judiciales 136

1.4 Registro civil 146

1.4.1 Situación de provisionalidad normativa 146

1.4.2 Expedientes de nacionalidad presentados con anterioridad al 6 de noviembre de 2015 148

1.4.3 Expedientes presentados desde la entrada en vigor del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre 150

1.4.4 Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad 152

1.4.5 Implantación de sistema de cita previa en registros civiles concretos e inaccesibilidad 155

1.4.6 Registros civiles consulares 156

1.4.7 Otras cuestiones registrales de interés 158

1.5 Abogados 159

2 Centros penitenciarios 164

2.1 Fallecimientos 166

2.2 Malos tratos 179

2.3 Sanidad penitenciaria 187

2.4 Derechos de los internos 201

3 Ciudadanía y seguridad pública ... 209

3.1 Víctimas del terrorismo ... 210

3.2 Derecho al voto. Régimen electoral ... 212

3.3 Cuestiones relativas a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana ... 213

3.4 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y derechos ciudadanos ... 218

3.4.1 Detenidos ... 218

3.4.2 Malos tratos ... 220

3.4.3 Trato incorrecto ... 221

3.4.4 Denuncias ... 225

3.4.5 Régimen disciplinario ... 225

3.4.6 Distintivo de identificación personal en la Policía Nacional y la Guardia Civil ... 229

3.4.7 Pruebas radiológicas en los aeropuertos ... 231

3.4.8 Oficinas del Documento Nacional de Identidad (DNI) ... 231

3.5 Situaciones de inseguridad ciudadana ... 232

3.6 Tráfico ... 235

3.6.1 Procedimiento sancionador ... 235

3.6.2 Otras cuestiones de tráfico ... 237

4 Migraciones ... 240

4.1 Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero ... 247

4.1.1 Atención a emigrantes ... 247

4.1.2 Asistencia y protección en el exterior ... 249

4.1.3 Presos españoles en el extranjero ... 251

4.2 Entrada a territorio nacional ... 257

4.2.1. Actuaciones en puestos fronterizos ... 257

4.2.2 Denegaciones de entrada ... 259

4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a territorio español ... 260

4.3 Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar ... 261

4.4 Entrada por puestos no habilitados 263
4.4.1 Puestos no habilitados 263
4.4.2 Tratamiento a polizones 264
4.4.3 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) 265
4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Melilla 266
4.4.5 Centro de Estancia Temporal de Ceuta 268
4.5 Menores extranjeros no acompañados 269
4.5.1 Determinación de la edad 269
4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 279
4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela 281
4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia 282
4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados 285
4.5.6 Actuaciones en los centros de internamiento de extranjeros (CIE) . 286
4.5.7 Visitas a centros de menores 287
4.6 Centros de internamiento de extranjeros (CIE) 291
4.6.1 Cuestiones generales 291
4.6.2 Visitas y actuaciones en centros de internamiento de extranjeros .. 295
4.7 Expulsiones y devoluciones 301
4.8 Víctimas de trata de seres humanos 303
4.8.1 Dificultades para la identificación como víctimas de trata de seres humanos 304
4.8.2 Menores de edad víctimas de trata de seres humanos 306
4.9 Oficinas consulares 309
4.9.1 Medios humanos y materiales de los órganos consulares 309
4.9.2 Visados en régimen comunitario 310
4.10 Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 315
4.10.1 Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares 315

4.10.2 Régimen general de extranjería ... 319
4.11 Asilo ... 322
4.11.1 Acceso al procedimiento ... 325
4.11.2 Garantías en el procedimiento ... 330
4.11.3 La acogida y otras cuestiones relativas a los solicitantes de asilo ... 335
5 Igualdad de trato ... 343
5.1 Discriminacion por origen étnico, racial o nacional ... 343
5.1.1 Comunidad gitana ... 343
5.1.2 Controles policiales de identificación ... 344
5.1.3 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales ... 345
5.2 Discriminación por razón de discapacidad ... 345
5.3 Discriminación por razón de sexo y orientación sexual ... 348
5.4 Discriminación por razón de género ... 349
5.5 Discriminación por razón de religión ... 351
5.6 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social ... 353
6 Violencia de género ... 355
6.1 Víctimas menores de edad ... 358
6.2 Recursos de acogida ... 359
6.3 Dotación de medios ... 359
7 Educación, cultura y deporte ... 362
7.1 Educación no universitaria ... 362
7.1.1 Instalaciones escolares ... 362
7.1.2 Admisión de alumnos ... 367
7.1.3 Ayudas educativas ... 370
7.1.4 Inclusión educativa ... 373
7.1.5 Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria ... 377
7.1.6 Acceso a copias de pruebas de evaluación y exámenes ... 379
7.2 Educación universitaria ... 380

7.2.1 Acceso a la universidad 380
7.2.2 Precios públicos 390
7.2.3 Títulos universitarios 394
7.2.4 Becas y ayudas al estudio 406
7.3 Cultura 411
7.4 Deporte 418
8 Sanidad 425
8.1 Acceso a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud 427
8.2 Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria 431
8.3 Ordenación de prestaciones 432
8.4 Listas de espera 434
8.4.1 Listas de espera quirúrgicas 434
8.4.2 Lista de espera en implantes de prótesis de mama tras una mastectomía 436
8.4.3 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas 438
8.5 Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 440
8.6 Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 441
8.7 Salud mental 445
8.8 Salud pública 449
8.9 Transporte sanitario 450
8.10 Prestación farmacéutica y medicamentos 451
8.10.1 Copago farmacéutico 451
8.10.2 Financiación y acceso a los medicamentos y productos sanitarios 454
8.11 Espacio sociosanitario 457
8.11.1 Respuestas a las recomendaciones del estudio *La situación de las personas con enfermedad celíaca en España* 457
8.11.2 Actuaciones de oficio sobre la protección social a los pacientes oncológicos 463
8.12 Otras cuestiones 467

9 Política social 469

9.1 Sistema de protección de menores 473

9.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 473

9.1.2 Centros 476

9.1.3 Adopción 478

9.2 Familias numerosas 480

9.3 Personas con discapacidad 483

9.3.1 No discriminación 483

9.3.2 Atención temprana 484

9.3.3 Personas con capacidad intelectual límite 485

9.3.4 Valoración de la discapacidad 486

9.3.5 Accesibilidad 490

9.3.6 Centros residenciales para personas con discapacidad 494

9.3.7 Personas sujetas con la capacidad de obrar modificada judicialmente y sujetas a tutela 495

9.4 Atención a personas mayores 496

9.4.1 Atención en centros residenciales 496

9.4.2 Otros servicios asistenciales 505

9.4.3 Ocio de mayores 505

9.5 Personas en situación de pobreza y exclusión social 506

9.5.1 Rentas mínimas 507

9.5.2 Ayudas sociales de emergencia. Centros de acogida de personas sin hogar 510

9.5.3 Temporeros 510

9.5.4 Programas de garantía alimentaria 511

9.6 Situación de dependencia 512

9.6.1 Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia 512

9.6.2 Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos 516

9.6.3 Otras irregularidades en la tramitación de los procedimientos administrativos 519

9.6.4 Cómputo de plazos 519

9.6.5 Fallecimientos durante la tramitación del procedimiento administrativo 520

9.6.6 Incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas con grado I con efectividad demorada 521

9.6.7 Acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa de Atención Individualizada (PIA) 522

9.6.8 Efectos retroactivos de las prestaciones económicas 524

9.6.9 Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno 525

9.6.10 Continuidad de la acción protectora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) 526

9.6.11 Incompatibilidades entre prestaciones 527

9.6.12 Cuantificación de las prestaciones económicas 528

9.6.13 Aportación de las personas beneficiarias a la financiación del coste de los servicios 529

10 Vivienda 531

10.1 Planes de vivienda 531

10.1.1 Plan Estatal 531

10.1.2 Regulación y planes autonómicos 532

10.2 Adjudicación de viviendas de protección pública 533

10.3 Ayudas en materia de vivienda 535

10.4 Los problemas de conviviencia en las viviendas públicas protegidas 536

10.5 Cambio o permuta de viviendas de protección públicas 537

10.6 Problemas habitacionales de emergencia social ante los desahucios 538

10.7 Consecuencias de la venta de vivienda de protección pública a empresas privadas 539

11 Seguridad social y empleo 541

11.1 Seguridad social 541

11.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas 543

11.1.2 Cotización y recaudación 544

11.1.3 Cuestiones procedimentales de las prestaciones 551

11.1.4 Prestaciones por incapacidades 551

11.1.5 Pensiones 553

11.1.6 Desempleo 562

11.1.7 Seguridad Social internacional y reglamentos comunitarios 570

11.2 Empleo 574

11.2.1 Empleo juvenil 575

11.2.2 Acceso al empleo público en el marco de las políticas activas de empleo 578

11.2.3 Denegación de subvenciones a entidades públicas por incumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social 581

11.2.4 Formación profesional 581

11.2.5 Incorporación de cláusulas sociales en la contratación administrativa 587

11.2.6 Otros asuntos 592

12 Hacienda pública 596

12.1 Tributos estatales 596

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) 596

12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA) 606

12.2 Tributos cedidos 607

12.2.1 Impuesto sobre sucesiones y donaciones 607

12.3 Tributos locales 609

12.3.1 Gestión compartida. Bases de datos tributarios (censos, padrones y matrículas) 609

12.3.2 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) 609

12.3.3 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) 612

12.3.4 Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) 613

12.3.5 Tasas locales 616

12.4 Procedimientos tributarios y garantías del contribuyente 617

12.4.1 La obligación de resolver en materia tributaria. Plazos 618

12.4.2 Notificaciones tributarias 619

12.4.3 Requerimientos y obligación de facilitar información. Honor e intimidad 620

12.4.4 Recaudación 621

12.4.5 Administración telemática 624

12.5 Procedimientos de revisión 626

12.5.1 Procedimiento de revocación 626

12.5.2 Tribunales económico-administrativos 627

12.6 Catastro inmobiliario 627

12.6.1 El valor catastral 628

12.6.2 Procedimientos catastrales 632

13 Actividad económica 635

13.1 Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 635

13.1.1 Prórroga de la suspensión de los lanzamientos en ejecuciones hipotecarias 635

13.1.2 Falta de regulación de la actividad de las empresas de recobro 636

13.1.3 Usura. Protección de los clientes que suscriben préstamos con empresas no financieras de capital privado 638

13.1.4 Cesión de créditos 641

13.2 Banca 642

13.2.1 Caso Banco Popular 642

13.2.2 Inefectividad de los servicios de reclamaciones 644

13.2.3 Tipos de interés abusivos en los créditos rápidos 645

13.2.4 Problemas en la aplicación de la nueva normativa del Área Única de Pagos en Euros (SEPA). Pago de las obligaciones 647

13.2.5 El índice de referencia de préstamos hipotecarios (IRPH) en los préstamos hipotecarios de vivienda libres 648

13.2.6 Aplicación del IRPH y la supresión de la subsidiación a los préstamos de viviendas de protección oficial 650

13.2.7 Apertura de cuentas bancarias a favor de personas extranjeras en situación administrativa irregular..... 651

13.2.8 Devolución por cláusulas suelo tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea..... 652

13.2.9 Cláusulas suelo en las pequeñas y medianas empresas (PYME) .. 653

13.2.10 Reclamación de los gastos de formalización de los préstamos hipotecarios 654

13.3 Seguros..... 656

13.3.1 Restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer la contratación de seguros vinculados a los préstamos hipotecarios.. 656

13.4 Energía eléctrica 657

13.4.1 Precio de la electricidad 658

13.4.2 Bono social eléctrico 659

13.4.3 Condiciones de comercialización y suministro de la energía eléctrica 662

13.5 Agua..... 663

13.5.1 Facturación. Corte de suministro 664

13.6 Libertad de empresa y comercio..... 664

13.6.1 Defensa de la competencia..... 664

13.6.2 Turismo..... 665

13.7 Consumo..... 666

13.8 Gasto público 669

13.9 Contratación administrativa 669

13.10 Subvenciones..... 672

13.11 Responsabilidad patrimonial 673

13.12 Expropiación forzosa 674

14 Comunicaciones y transporte 678

14.1 Normativa de telecomunicaciones 678

14.1.1 Telefonía fija 679

14.1.2 Telefonía móvil 680

14.1.3 Administración electrónica 683

14.2 Correos y telégrafos 685

14.2.1 Prestación del servicio postal 685

14.2.2 Envíos internacionales 686

14.3 Transporte 688

14.3.1 Accesibilidad al transporte de las personas con discapacidad 689

14.3.2 Transporte urbano 694

14.3.3 Infraestructuras 697

14.3.4 Transporte por ferrocarril 700

14.3.5 Transporte por carretera: regulación 701

15 Medio ambiente 703

15.1 Derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia 704

15.2 Evaluación de impactos. Licencias municipales 707

15.2.1 Evaluación ambiental de proyectos 707

15.2.2 Impacto de las infraestructuras: puertos, carreteras, ferrocarriles y aeropuertos 711

15.2.3 Actividades clasificadas 717

15.3 Recursos naturales 718

15.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales 718

15.3.2 Fauna y flora 721

15.3.3 Minas 723

15.3.4 Mar, costas y puertos 724

15.3.5 Aguas continentales ... 726
15.4 Contaminación ... 728
15.4.1 Prevención y gestión de residuos ... 728
15.4.2 Contaminación atmosférica ... 732
15.4.3 Contaminación industrial ... 736
15.4.4 Contaminación acústica ... 737
15.4.5 Sustancias nocivas ... 740
15.4.6 Contaminación electromagnética ... 740
15.5 Bienestar animal ... 741
16 Urbanismo ... 742
16.1 Planeamiento y ejecución ... 742
16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística ... 742
16.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización ... 744
16.1.3 Otras quejas relevantes ... 746
16.2 Protección y conservación de edificios ... 748
16.3 Licencias urbanísticas ... 749
16.4 Participación urbanística y acceso a la información urbanística ... 753
16.5 Deficiencias en la dotación de servicios ... 756
16.6 Deber de conservación ... 759
16.7 Barreras arquitectónicas ... 762
17 Administración local ... 765
17.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales ... 766
17.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales ... 768
17.3 Responsabilidad patrimonial de las entidades locales ... 770
17.4 Territorio y población ... 771
17.5 Bienes de las entidades locales ... 773
17.6 Actividades y servicios públicos municipales ... 774

18 Función y empleo públicos ... 777

18.1 Acceso al empleo público ... 779

18.1.1 Preselección de aspirantes por los servicios públicos de empleo ... 781

18.1.2 Acceso a la función pública docente ... 784

18.2 Desarrollo de los procesos selectivos ... 786

18.2.1 Paralización procesos selectivos ... 789

18.3 Provisión de puestos de trabajo y movilidad ... 791

18.3.1 Comisiones de servicio ... 796

18.3.2 Movilidad en el Sistema Nacional de Salud ... 799

18.3.3 Movilidad y conciliación ... 802

18.3.4 Plazas de especialistas en enfermería ... 806

18.4 Retribuciones de los empleados públicos ... 806

18.4.1 Carrera profesional del personal estatutario ... 807

18.4.2 Ayudas al personal del servicio exterior ... 810

18.5 Permisos de los funcionarios ... 811

18.6 Jubilación y clases pasivas ... 814

18.6.1 Cotizaciones del personal interino al servicio de la Administración de Justicia ... 816

18.7 Mutualidades administrativas ... 819

18.8 Tropa y marinería ... 820

18.9 Guardia Civil ... 822

18.10 Personal laboral de la administración ... 823

18.10.1 Discriminación por razón de maternidad en el empleo temporal ... 823

18.10.2 Movilidad administrativa por causa de violencia de género ... 825

18.11 Personal laboral en el exterior ... 826

18.11.1 Elecciones sindicales en el exterior ... 826

18.11.2 Condiciones salariales del personal en el exterior ... 827

18.11.3 Personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) ... 827

18.12 Personal investigador 828

19 Transparencia 831

20 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 835

DEFENSOR DEL PUEBLO

www.defensordelpueblo.es