

RECOMENDACIONES Y
SUGERENCIAS
1983

Edici3n preparada por Ricardo Blanco Canales
El dise1o de la cubierta es de Francisco Mart3nez Mart3nez

DEFENSOR DEL PUEBLO

RECOMENDACIONES
y
SUGERENCIAS
1983

Madrid, 1987

ISBN: 84-505-7011-5
Depósito legal: M-41532-1987
Impreso en An-ya. Las Matas, 14. Madrid

PRESENTACION

En el conjunto de las facultades que los legisladores atribuyeron al Defensor del Pueblo, al desarrollar el artículo 54 de la Constitución, figura destacadamente la que podríamos denominar como función promocional del cambio normativo.

Cuando en el curso de sus indagaciones sobre la actuación de un determinado órgano administrativo el Defensor del Pueblo aprecia que, aun no habiendo quebranto de la legalidad vigente, al aplicar ésta se producen consecuencias injustas para las personas afectadas, puede sugerir o recomendar la promulgación de una nueva norma de índole reglamentaria o, incluso, legal.

Recomendaciones y sugerencias consisten, formalmente, en resoluciones del Defensor del Pueblo, en las que se indica a la Administración Pública o al órgano legislativo competente la modificación de normas o la adopción de nuevas medidas. Tomadas en su conjunto vienen a constituir los criterios de la institución en lo que se refiere al marco jurídico de los derechos fundamentales en que debe inscribirse la actividad de la Administración.

En los informes anuales presentados ante las Cortes Generales se han incorporado todas estas recomendaciones y sugerencias. Sin embargo, la amplitud de aquéllos y su necesaria complejidad, dada la cantidad de asuntos abordados, pueden hacer que recomendaciones y sugerencias pasen, en cierto modo, desapercibidas en el conjunto. Por ello, la Junta de Coordinación y Régimen Interior estimó conveniente editar esta serie de publicaciones que nacen con el propósito de ofrecer reunidas en volúmenes sucesivos las recomendaciones y sugerencias dirigidas cada año a los poderes públicos.

Los textos que se incluyen en este volumen corresponden a 1983 y proceden, en su mayor parte, del informe remitido a las Cortes Generales aquel año. Como se ha dicho en alguna ocasión, en 1983 hubo que conjugar la labor organizativa de puesta en marcha de la institución con la insoslayable atención a las numerosas quejas que se formularon. Con frecuencia, la Recomendación surgió como resultado de varias comunicaciones entre la institución y el órgano administrativo correspondientes haciéndose evidente al poner de manifiesto una situación injusta y formalizándose explícitamente en el informe anual. En años sucesivos se incluirá el texto exacto, tal como fue remitido. En éste, sin embargo, y por la razón apuntada, ha parecido más claro tomarlo del informe anual.

En cuanto a su ordenación se ha optado por una disposición convencional por materias. Las recomendaciones aparecen reunidas por áreas administrativas, con independencia de las autoridades concretas a quienes fueron dirigidas en función del orden competencial vigente en tal año.

En la segunda parte de la obra se incluyen las contestaciones dadas por el Gobierno a las recomendaciones contenidas en el informe anual. Este documento fue anunciado por el Presidente del Gobierno en el debate sobre el Estado de la Nación de 1984 y se ha convertido, en estos años, en una saludable costumbre, hoy día institucionalizada.

No queda, sino reiterar la confianza del Defensor del Pueblo en que las recomendaciones que hoy se recogen en este libro hayan sido útiles y hayan contribuido a la mejor defensa de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza.

SUMARIO

Páginas

PRESENTACION	5
---------------------------	---

I

RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN 1983

AREA DE LA FUNCION PUBLICA

Recomendación 1/1983 sobre la aplicación del Estatuto de Clases Pasivas de 1926, en comparación con Leyes posteriores	14
Recomendación 2/1983 sobre la equiparación de la mujer funcionario al hombre en materia de derechos pasivos	15
Recomendación 3/1983 sobre el derecho de huelga de los funcionarios.....	16
Recomendación 4/1983 sobre los derechos de participación de los funcionarios.....	16
Recomendación 5/1983 sobre el alcance de las Sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	17
Recomendación 6/1983 sobre celeridad de determinados procedimientos administrativos	18
Recomendación 7/1983 sobre el abuso de la práctica del silencio administrativo	19

AREA DE JUSTICIA

Recomendación 8/1983 sobre dilaciones en los procedimientos judiciales	20
Recomendación 9/1983 sobre la ejecución de las Sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	21
Recomendación 10/1983 sobre trabajo penitenciario	21
Recomendación 11/1983 sobre las Comisiones de Asistencia Social, creadas por la Ley General Penitenciaria.....	22

	<u>Páginas</u>
Recomendación 12/1983 sobre la situación de los llamados «locos judiciales»	22
Recomendación 13/1983 sobre información al interesado en expedientes de petición de indulto	23
Recomendación 14/1983 sobre cumplimiento de penas de reclusos drogadictos.....	23

AREA DE DEFENSA

Recomendación 15/1983 sobre miembros del antiguo Instituto de Carabineros	25
Recomendación 16/1983 sobre ingreso en la Real y Militar Orden de San Hermenegildo.....	27
Recomendación 17/1983 sobre la Justicia Militar	28
Recomendación 18/1983 sobre garantías y recursos en materia disciplinaria militar	30
Recomendación 19/1983 sobre la Seguridad Social de soldados y marineros que cumplen el servicio militar	30
Recomendación 20/1983 sobre extensión de las funciones de las Comisiones de Asistencia Social, creadas por la Ley General Penitenciaria a los reclusos en establecimientos penitenciarios militares	32
Recomendación 21/1983 sobre plazos de prescripción para la solicitud de los beneficios del Real Decreto Ley 6/1978 sobre militares del Ejército de la República	33
Recomendación 22/1983 sobre aplicación del Estatuto de Clases Pasivas de 1926 a las pensiones causadas por el personal militar y asimilado, Guardia Civil y Policía Armada	34
Recomendación 23/1983 sobre medidas alternativas al internamiento obligatorio de los enajenados mentales en el ámbito de la Justicia Militar	35

AREA DE ECONOMIA Y HACIENDA

Recomendación 24/1983 sobre retraso en la resolución de expedientes de pensiones especiales causadas como consecuencia de la guerra civil	37
Recomendación 25/1983 sobre Impuesto de Lujo en adquisiciones de vehículos por disminuidos físicos	40
Recomendación 26/1983 sobre garantía de los ahorradores en supuestos de insolvencia de las sociedades de promoción de inversiones	41
Recomendación 27/1983 sobre garantías del asegurado en supuestos de insolvencia de las entidades aseguradoras.....	41

Recomendación 28/1983 sobre tratamiento fiscal de la unidad familiar y retraso en las devoluciones de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	43
---	----

AREA DE INTERIOR

Recomendación 29/1983 indemnizaciones a víctimas del terrorismo ..	45
Recomendación 30/1983 sobre la revisión anual de los permisos de conducir para las personas mayores de setenta años	46

AREA DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

Recomendación 31/1983 sobre defensa del medio ambiente.....	48
Recomendación 32/1983 sobre conservación del espacio natural	48
Recomendación 33/1983 sobre coordinación de la legislación en materia urbanística, del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico.....	49
Recomendación 34/1983 sobre revisión de la Ley de Arrendamientos Urbanos.....	49
Recomendación 35/1983 sobre revisión de los artículos 122 y 123 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.....	49
Recomendación 36/1983 sobre peticiones de vivienda de promoción pública.....	50
Recomendación 37/1983 sobre adjudicación de viviendas de promoción pública	50
Recomendación 38/1983 sobre salubridad e higiene de las viviendas..	50
Recomendación 39/1983 sobre eliminación de barreras arquitectónicas para minusválidos	51

AREA DE EDUCACION

Recomendación 40/1983 sobre concesión de becas y ayudas al estudio.....	52
Recomendación 41/1983 sobre la situación de los profesores de la asignatura de Hogar	53
Recomendación 42/1983 sobre Formación Profesional de Tercer Grado	53
Recomendación 43/1983 sobre equipación del personal docente con el resto de funcionarios públicos en cuanto a sus retribuciones	54
Recomendación 44/1983 sobre integración de maestros de taller en los cuerpos de Formación Profesional	55
Recomendación 45/1983 sobre situación de las funcionarias docentes de EGB, como consecuencia de haber permanecido en situación de excedencia por razón de matrimonio	55

AREA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

TRABAJO

Recomendación 46/1983 sobre la falta de regulación del régimen jurídico de algunas relaciones laborales de carácter especial, enumeradas en el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores.....	57
Recomendación 47/1983 sobre desarrollo del artículo 33 y concordantes del Estatuto de los Trabajadores y simultánea refundición de los preceptos reglamentarios pre y postestatutarios	58
Recomendación 48/1983 sobre la promulgación del Reglamento de Faltas y Sanciones en materia laboral	59
Recomendación 49/1983 sobre la obligación de readmitir en los supuestos de despidos nulos.....	60
Recomendación 50/1983 sobre lentitud en la tramitación y excesivas demoras en la concesión de prestaciones de desempleo	61
Recomendación 51/1983 sobre el problema de los efectos de caducidad del derecho asignado a los plazos de inscripción en la Oficina de Empleo	62
Recomendación 52/1983 sobre la ampliación del ámbito personal de aplicación de la Disposición Transitoria Tercera del Proyecto de Ley de Protección por Desempleo, por el que se modifica el Título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre.....	64
Recomendación 53/1983 sobre la necesidad de un desarrollo global y comprensivo de los artículos 14 y 15 de la Ley Básica de Empleo.....	65
Recomendación 54/1983 sobre la denegación de las subvenciones o bonificaciones vigentes en su momento como medidas de fomento del empleo a favor de ciertos colectivos de trabajadores, especialmente las reguladas en el Capítulo IV, artículos 33 y siguientes, del Real Decreto 1445/82, de 25 de junio	66
Recomendación 55/1983 sobre el patrimonio sindical	67

SEGURIDAD SOCIAL

Recomendación 56/1983 sobre modificación del artículo 167.1. b) de la Ley General de la Seguridad Social	69
Recomendación 57/1983 sobre modificación de la legislación de protección a las familias numerosas.....	70
Recomendación 58/1983 sobre desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos	72
Recomendación 59/1983 sobre simplificación y sistematización de la normativa reguladora de la Seguridad Social.....	74
Recomendación 60/1983 sobre responsabilidad en orden al pago de las prestaciones de la Seguridad Social.....	75

	<u>Páginas</u>
Recomendación 61/1983 sobre supresión del requisito de alta para causar derecho a las prestaciones de la Seguridad Social	76
Recomendación 62/1983 sobre modificación de los artículos 11. c) y 21.1. d) de la Orden de 13 de febrero de 1967	77
Recomendación 63/1983 sobre organización de un sistema de información periódica a los solicitantes de plazas de residencias de pensionistas de la Seguridad Social	77
Recomendación 64/1983 sobre flexibilización del requisito contemplado en el artículo 1.2. b) del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, para tener derecho a las ayudas económicas individualizadas en favor de la tercera edad y de los enfermos e inválidos incapacitados para el trabajo	78
Recomendación 65/1983 sobre prolongación del derecho a asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los familiares mayores de veintinueve años de edad de los titulares.....	79
Recomendación 66/1983 sobre modificación del criterio contenido en la Resolución de la Dirección General de Prestaciones, de 24 de octubre de 1978.....	80
Recomendación 67/1983 sobre agilización de los trámites para la Resolución de recursos pendientes ante la extinta Comisión Técnica Calificadora Central.....	81
Recomendación 68/1983 sobre la posibilidad de modificar la base reguladora para el cálculo de pensiones en determinados regímenes de la Seguridad Social y el estudio de una fórmula que posibilite la percepción de mensualidades extraordinarias a los pensionistas que en la actualidad carecen del derecho a las mismas	82

AREA DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES

Recomendación 69/1983 sobre cuota de extrarradio en instalación de teléfonos.....	84
--	----

AREA DE ADMINISTRACION LOCAL

Recomendación 70/1983 sobre regulación del Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos.....	86
Recomendación 71/1983 sobre derechos pasivos de los funcionarios de la Administración Local y deficiencias en el funcionamiento de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.....	106

AREA DE SANIDAD Y CONSUMO

Recomendación 72/1983 sobre mejora en los Servicios de Inspección Sanitaria de la Seguridad Social.....	115
--	-----

	<u>Páginas</u>
Recomendación 73/1983 sobre modificación de los artículos 18 y 19 del Decreto 1766/1967, de 16 de noviembre.....	115
Recomendación 74/1983 sobre desarrollo del artículo 28.1 de la Constitución en lo que afecta a huelgas en centros sanitarios.....	116
Recomendación 75/1983 sobre derechos de los enfermos en centros sanitarios del sector público.....	116
Recomendación 76/1983 sobre efectiva aplicación de normas vigentes.....	117
Recomendación 77/1983 sobre regulación del régimen estatutario del personal sanitario de la Seguridad Social.....	118
Recomendación 78/1983 sobre dotación de recursos a los órganos de control del ámbito sanitario y de consumo.....	118
Recomendación 79/1983 sobre desarrollo reglamentario de la Ley de Extracción y Trasplante de Organos.....	119
Recomendación 80/1983 sobre higiene y seguridad laborales.....	119
Recomendación 81/1983 sobre programas sectoriales de salud en relación con determinadas enfermedades.....	119
Recomendación 82/1983 sobre asistencia psiquiátrica y trata miento de los enfermos mentales.....	119
Recomendación 83/1983 sobre ayuda a toxicómanos.....	120

II

CONTESTACIONES DEL GOBIERNO A LAS RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO PARA 1983

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	122
MINISTERIO DE JUSTICIA	125
MINISTERIO DE DEFENSA	130
MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA	135
MINISTERIO DEL INTERIOR	140
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO	142
MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA	147
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	156
AREA DE SEGURIDAD SOCIAL	160
MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES	167
MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL	168
MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	171
RECOMENDACIONES QUE AFECTAN A VARIOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES	180

I

RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN 1983

AREA DE LA FUNCION PUBLICA

Recomendación 1/1983 sobre la aplicación del Estatuto de Clases Pasivas de 1926, en comparación con Leyes posteriores.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 512.)

Existe un problema que parece postergado por la Administración y afecta a todos aquellos funcionarios, o a sus causahabientes, que, por haberse jubilado o haber fallecido antes de la entrada en vigor de la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios Civiles del Estado (Texto Refundido aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril) o de la de Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada (Texto Refundido aprobado por Decreto 1211/1972, de 13 de abril), se les aplica el Estatuto de Clases Pasivas del Estado de 22 de octubre de 1926. A este problema nos hemos referido anteriormente, pero conviene insistir en él, pues es preciso y urgente encontrar una solución justa.

Los períodos de carencia para causar pensión de jubilación exigidos en el Estatuto eran mucho más largos —veinte años por lo general—, mientras que la Ley de 1966 sólo exige el haber perfeccionado tres trienios de servicios efectivos.

Respecto a las pensiones, familiares, el Estatuto de 1926 exigía un período de carencia de veinte años para causar pensión vitalicia y de diez para la temporal.

Así, las pensiones familiares causadas por funcionarios civiles y militares fallecidos que no hubieran completado veinte años de servicios efectivos se pagaban durante un período equivalente al período cotizado, agotando sus efectos una vez finalizado el tiempo para el cual se

concedió. En cambio, la Ley de Derechos Pasivos de 1966 exige únicamente dos trienios para causar pensión familiar permanente.

Esto produce graves situación de desprotección que no tienen justificación, si se piensa, por ejemplo, que la normativa sobre amnistía ha permitido constituir derecho a pensión a personas que sólo prestaron servicios efectivos durante tres o cuatro años, pero que han completado el período de carencia suficiente, según el Estatuto de 1926 o la Ley de 1966.

Recomendación 2/1983 sobre la equiparación de la mujer funcionario al hombre en materia de derechos pasivos.

(“B.O.C.G”, Serie E, núm. 47, pág. 513.)

Es otro importante punto necesitado de reforma, a través de la modificación de la normativa vigente en esta materia, tal y como está previsto en el proyecto de Ley de medidas de reforma de la Función Pública, de acuerdo con el criterio sustentado en las Sentencias del Tribunal Constitucional de 22 y 23 de noviembre de 1983, que declaran inconstitucional el artículo 160 de la Ley de Seguridad Social, de similar contenido al artículo 40 de la Ley de Derechos Pasivos en cuanto establece que la mujer funcionaria público no causará, en ningún caso, pensión de viudedad y que a la de orfandad no tendrán derecho los hijos mientras viva el padre, salvo que éste sea pobre en sentido legal, haya abandonado a sus hijos o sufra condena de privación de libertad con pena superior a un año.

La discriminación es tanto más patente cuanto que la mujer funcionario contribuye con idéntica cotización que el hombre al sistema de clases pasivas.

Realizadas, en consecuencia, las correspondientes gestiones ante la Administración Pública se ha informado al Defensor del Pueblo de que el problema será resuelto en las proyectadas medidas de reforma de la Función Pública y del régimen de pensiones. Por ello se ha estimado oportuno suspender, de momento, nuevas recomendaciones mientras se regula definitivamente esta cuestión en sentido constitucional, es decir, en cumplimiento del artículo 14 (igualdad ante la Ley y no discriminación por sexo) de la Constitución.

Recomendación 3/1983 sobre el derecho de huelga de los funcionarios.

(“B.O.C.G”, Serie E, núm. 47, pág. 513.)

Sin perjuicio de que la regulación del derecho de huelga en el ámbito de la Administración Civil (y del personal civil de la Administración Militar) debe garantizar, en todo caso, la necesaria continuidad de los servicios públicos, sin dañar al contenido esencial de ese derecho fundamental, como de cualquier otro (según el artículo 53.1 de la Constitución), es necesario regular por Ley Orgánica su ejercicio para cubrir el vacío normativo existente y evitar serios conflictos.

Algunos departamentos de la Administración Estatal y Autonómica retuvieron cantidades por las jornadas no trabajadas durante una huelga y no devuelven de oficio las mismas, salvo cuando se ha obtenido Sentencia judicial favorable, a pesar de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la propuesta elevada en su día por la Comisión Superior de Personal en el sentido de que no se aplique el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 1979.

La Secretaría de Estado para la Administración Pública dictó el 22 de junio de 1986 unas instrucciones sobre esta cuestión. Se ha acordado no aplicar en adelante el Acuerdo del Consejo de Ministros citado, pero, al seguir formalmente vigente, se mantiene el criterio de desestimar las reclamaciones administrativas. Ello ha motivado diversas quejas de funcionarios de distintos departamentos, principalmente de Educación y Ciencia, que solicitan les sean devueltas las cantidades deducidas, de oficio, sin necesidad de tener que acudir a la vía contencioso-administrativa.

Recomendación 4/1983 sobre los derechos de participación de los funcionarios.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 513.)

La Administración tiene atribuida la potestad organizatoria de los servicios públicos. No obstante, es aconsejable, y concorde con el espíritu democrático de la Constitución, que en determinadas materias (retribuciones, política de empleo público, traslados a las Comunidades

Autónomas, etc.) se institucionalicen los cauces de participación del personal. Hasta ahora, la Administración ha recurrido a la concertación en casos concretos, pero no existe una normativa general en esta materia, aunque está prevista en el artículo 103.3 de la Constitución.

Recomendación 5/1983 sobre el alcance de las Sentencias de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 514.)

Además de los problemas de legitimación colectiva, impuestos por el artículo 28.1. a) y b) de la Ley de la Jurisdicción, el alcance de esas Sentencias es limitado por la Administración, que exige un fallo individualizado para reconocer derechos ya declarados reiteradamente por la jurisprudencia. La estricta aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional, cuando se trata de problemas de personal, supone la imposición de la carga de recurrir a los funcionarios que deben esperar varios años hasta ver reconocidos sus derechos.

Pueden señalarse, como ejemplo, algunos casos concretos de los que se ha tenido conocimiento en esa institución.

a) Como ya se dijo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1982 reconoció a los guardas de las antiguas Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, hoy Cámaras Agrarias, el derecho de acceder a la condición de funcionarios mediante la creación de una escala a extinguir.

Sin embargo, según varias quejas, sólo han sido integrados aquellos que recurrieron, pero hay numerosos guardas que no fueron parte en el recurso, sea por la dificultad de personarse en el procedimiento (por la dispersión geográfica de este colectivo), sea porque esperaron que la Administración, una vez dictada esa Sentencia, aplicaría de oficio el mismo criterio a los que se encontrasen en idéntica situación a los recurrentes. Y es justo que así se haga.

b) Otro problema es el ya citado de la huelga de funcionarios.

El Ministerio de Educación y Ciencia, así como la Consejería de Educación y Cultura del País Vasco, dedujeron cantidades en los haberes

correspondientes a las jornadas no trabajadas a funcionarios que participaron en paros amparándose en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 1979. A pesar de ser numerosísimas las Sentencias del Tribunal Supremo [verbigracia: Sentencias de 22 de mayo y 2 de julio de 1982 (RJ 2984, 4271, 4272, de 1982), que, en revisión, han declarado la improcedencia de estas deducciones por considerar que la cobertura para practicar las mismas es insuficiente, dichos departamentos continúan desestimando las reclamaciones en vía administrativa, siguiendo la instrucción de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 22 de junio de 1983.

Contrasta esto con el justo criterio del Ministerio de Economía y Hacienda, que estima las reclamaciones en vía administrativa, devolviendo las cantidades retenidas.

Esta Institución recomienda que se unifiquen los criterios de la Administración en esta materia de manera que se devuelvan, de oficio, las cantidades retenidas a todos los funcionarios, cualquiera que sea el Organismo o Administración que practicó la deducción de los mismos.

Recomendación 6/1983 sobre celeridad de determinados procedimientos administrativos.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 515.)

En el ámbito de la Función Pública se observa que la promulgación de Leyes que afectan a grandes colectivos, como la de amnistía (Ley 46/1977) o la de reconocimiento de servicios previos (Ley 70/1978), no han provocado la creación o ampliación de los servicios administrativos suficientes para atender al lógico incremento de la revisión de expedientes, de solicitudes de certificaciones y preparación de resoluciones. La tramitación dura hasta dos o tres años en muchos casos.

Esta situación supone que el reconocimiento de determinados derechos queda sin efectividad durante períodos de tiempo excesivamente prolongados, con los perjuicios consiguientes. Su solución únicamente se puede lograr mediante una adecuada programación de efectivos y la organización o ampliación de los servicios necesarios.

Recomendación 7/1983 sobre el abuso de la práctica del silencio administrativo.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 515.)

Numerosas son las quejas recibidas en las que, aun sin necesidad de entrar en el fondo del asunto, se comprueba que la Administración Pública no ha respondido a los escritos e instancias del ciudadano. La Administración recurre con demasiada frecuencia a la perniciosa práctica del silencio administrativo. No contesta al interesado cuando estima que no es asunto de la competencia del servicio o que el administrado no tiene razón. A veces, sencillamente, para retrasar la resolución del problema.

Además de dilatar indebidamente la terminación de los procedimientos, esta práctica crea en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza respecto a la Administración. Es urgente y necesaria la supresión de esta práctica por los órganos de la Administración Pública, tanto estatal como autonómica o local.

Se aprecia también, a veces, que el silencio administrativo, no orientado debidamente al administrado, y la dilación del procedimiento, son formas de posponer temporalmente resoluciones que conllevan efectos económicos (particularmente en materia de amnistía, reconocimiento de servicios previos o resolución de recursos solicitando devolución de cantidades indebidamente pagadas, como ocurre con el Impuesto de Plusvalía).

El Defensor del Pueblo se ve en el deber de formular en este punto una seria advertencia, pues del conjunto de quejas examinadas en el año 1983 se deduce que el abuso del silencio administrativo es una realidad incuestionable y que constituye una práctica viciosa considerada normal por muchos órganos administrativos.

En algunos casos la respuesta de algunos de esos órganos a las quejas planteadas por el Defensor del Pueblo ha consistido en afirmar que no había motivo de queja, ya que se había utilizado el silencio administrativo según el artículo 94 de procedimiento Administrativo; pero omitiendo que el mismo precepto en su apartado 3, establece el deber de la Administración de dictar, en todo caso, una resolución expresa.

AREA DE JUSTICIA

Recomendación 8/1983 sobre dilaciones en los procedimientos judiciales.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 530.)

Las demoras en los procesos se reconocen en algunos de los escritos de los propios órganos jurisdiccionales, remitidos con motivo de las intervenciones del Defensor del Pueblo. Así, en respuesta a la investigación abierta a consecuencia de la Queja núm. 19.632, por supuesta dilación en un proceso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, su Presidente manifestó.

“...Debo, además, subrayar la dificultad que ordinariamente supone el señalamiento para fallo en las cinco secciones de esta Sala, dada la gran masa de asuntos que tramitan y que deben ser resueltos por 12 Magistrados en total, puesto que de la total plantilla de 15, tres se hallan en otros puestos en situaciones de excedencia especial o destino eventual Pese a lo cual, durante el pasado año judicial se han resuelto unos 7.000 procesos...”

Las deficiencias de personal y de equipamiento, así como la inadecuación a la realidad social de la legislación aplicable, se ponen de manifiesto de manera continua. En cumplimiento del deber que le incumbe, esta Institución del Defensor del Pueblo asume la voz de alarma de los propios órganos jurisdiccionales y reitera ante las Cortes Generales la urgencia de remediar eficazmente la situación de incapacidad de la Administración de Justicia, en las coordinadas actuales, de cumplir en forma satisfactoria la función que tiene encomendada y que es pilar básico en el Estado de derecho.

Recomendación 9/1983 sobre la ejecución de las Sentencias de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 530.)

En cuanto al problema de la ejecución de Sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, confiada a la propia Administración, importa insistir en las deficiencias del sistema en vigor, que sitúa a la Justicia administrativa en una evidente fragilidad, contraria a los principios consagrados en los artículos 117.3 y 118 de la Constitución, lo que avala una posible reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en este punto. Además, y a la luz del número e importancia, en algunos casos, de las deficiencias puestas de manifiesto, se revela necesario esforzar la labor investigatoria y de corrección que tiene encomendada el Consejo General del Poder Judicial, e impulsar la intervención del Ministerio Fiscal para subsanar los obstáculos que dificultan la ejecución de las Sentencias.

Recomendación 10/1983 sobre el trabajo penitenciario.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 530.)

Es necesario potenciar la adopción de todas aquellas medidas que faciliten la real aplicación del Capítulo 2 del Título II de la Ley General Penitenciaria, en relación con el trabajo penitenciario. El trabajo penitenciario se considera —y así lo expresa la mencionada Ley Orgánica— como el más importante factor de reeducación y reinserción social de los internos y ha de ser concebido como un derecho de quien permanece en prisión, bien en situación preventiva, bien en cumplimiento de condena. Es preciso que la Administración Civil del Estado y las de las Comunidades Autónomas, en su caso, tomen las medidas ordenadas para que este esencial medio de reinserción social no quede convertido en letra muerta, sino que sea pieza clave del desarrollo de la reforma penitenciaria.

Recomendación 11/1983 sobre las Comisiones de Asistencia Social, creadas por la Ley General Penitenciaria.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 530.)

Se reitera la importancia de las funciones encomendadas a las Comisiones de Asistencia Social, creadas por la Ley General Penitenciaria de 1979. El principal desafío que afrontan estas Comisiones es el problema del empleo de los excarcelados, dramático en la actual situación socioeconómica, en sí misma caracterizada por tan elevado índice de desempleo.

En este punto, hay que reconocer que los logros son muy escasos y producen gran frustración a los posibles beneficiarios, lo que provoca la persistencia de su situación de marginación con todas las consecuencias a ello inherentes. Urge un apoyo real a esas Comisiones y la dotación de medios adecuados para que puedan desempeñar con la indispensable y apremiante eficacia las tareas que tienen encomendadas y que contribuirían a reducir el índice de delincuencia.

Recomendación 12/1983 sobre la situación de los llamados «locos judiciales».

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 531.)

Es necesario y urgente adoptar las pertinentes medidas legales y regimentarias para resolver la situación de los denominados «locos judiciales».

Así se suele denominar, por desgracia, a los delincuentes a quienes se ha aplicado la eximente 1.ª del artículo 8 del Código Penal (“*enajenación mental o trastorno mental transitorio*”). La medida que el propio Código prevé de internamiento *sine die* para estas personas es, en la mayor parte de los casos, mucho más gravosa que la aplicación de una pena por un tiempo determinado. Se tiene noticia en esta institución de multitud de internos del Sanatorio Psiquiátrico y del Departamento de Enfermos Mentales de Yeserías, que llevan ya un tiempo indefinido de estancia en prisión.

Por otra parte, las condiciones de habitabilidad de dichos centros no son, desgraciadamente, aceptables, ni para cualquier persona normal y, desde luego, no responden a la función que tienen asignada como institución de tratamiento y rehabilitación de personas enfermas.

Actualmente, según informe recibido del equipo médico del Centro Asistencial Psiquiátrico Penitenciario de Madrid, hay 74 internos sin peligrosidad, que podrían beneficiarse de un tratamiento realizado fuera del Centro Penitenciario, bien porque su sintomatología clínica ha remitido, o porque necesitan una laborterapia y rehabilitación social en centros de hospitalización no penal, cerca, a ser posible, de la residencia familiar.

Por ello, es necesario que, tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas, tengan información puntual de estas deficiencias, para tratar de encontrar soluciones a esta falta de cauces asistenciales, de los enfermos psíquicos penados.

Recomendación 13/1983 sobre información al interesado en expedientes de petición de indulto.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 531.)

El Defensor del Pueblo asume el deber de solicitar confiadamente de las autoridades del Ministerio de Justicia que se arbitren las fórmulas oportunas para que los internos que solicitan petición de indulto, reciban alguna información sobre el estado de la tramitación de su expediente, de tal modo que resulte compatible el carácter graciable de la concesión de indulto, con el derecho a tener conocimiento, como cualquier ciudadano, de la tramitación de un expediente que le afecta.

Recomendación 14/1983 sobre cumplimiento de penas de reclusos drogadictos.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 531.)

El 17 por 100 de las quejas referidas al mundo penitenciario, conciernen a la tenencia y tráfico de drogas. El problema es de suma gravedad en la población juvenil reclusa, ya que se calcula que en los

centros penitenciarios de jóvenes, el 80 por 100 de los internos están relacionados con la droga. La magnitud de la cuestión excede en mucho lo que puede abordarse en este informe, pero no es posible dejar de hacer una referencia expresa al mismo, pues se comprueba la inexistencia de medidas adecuadas a la gravedad del fenómeno, fuente fundamental de la extensión de la delincuencia y marginación de la población joven.

En tal sentido, es apremiante llamar la atención sobre las dificultades con que en la práctica se tropieza a la hora de determinar el modo en que los drogadictos condenados puedan cumplir sus responsabilidades penales. Lo ha señalado expresa y certeramente el Fiscal de la Audiencia Territorial de Valladolid en la contestación a una queja tramitada por esta institución y que, por su carácter ejemplarizador, resulta oportuno reflejar aquí.

“Se trata de un muchacho nacido en 1961, que a los quince años de edad comenzó a utilizar drogas y muy poco después era toxicómano. Realizó multitud de robos en farmacias y robos de dinero para adquirir drogas. Tres años después ingresó en El Patriarca, donde se curó. Pero le quedaban muchas responsabilidades penales pendientes e ingresó en cárceles, en las que recayó una y otra vez... Porque el problema radica en que los drogadictos curados o que quieren curarse puedan cumplir sus responsabilidades penales en centros especiales —incluso privados— para que puedan continuar su terapia Así lo quieren recomendaciones de! Consejo de Europa y Naciones Unidas, y así lo establece la Ley francesa de 1970, por ejemplo. Pero han sido ineficaces cuantas gestiones se han hecho a tal fin.”

La creación de centros especiales donde los drogadictos puedan cumplir sus responsabilidades penales, a la vez que son sometidos a una cura de deshabitación, es, en estos momentos, una necesidad absolutamente prioritaria.

AREA DE DEFENSA

Recomendación 15/1983 sobre miembros del antiguo Instituto de Carabineros.

Desde que en el pasado mes de enero se inició el funcionamiento de esta institución se han venido recibiendo numerosas y fundamentadas quejas de distintos colectivos y asociaciones integrados por militares del Ejército de la República durante nuestra dolorosa guerra civil, así como mutilados, viudas y huérfanos de la contienda y otras personas en situación similar.

Algunas de esas quejas fueron ya admitidas a trámite y se dio traslado de ellas al Ministro de Defensa y, por su repercusión económica, al Ministro de Economía y Hacienda; siendo de notar, de manera laudatoria, que el Ministro de Defensa, en relación, en concreto, con la queja señalada con el núm. 994 de nuestro registro y que había sido formulada por la «Lliga de Catalunya de Mutilados y Viudas de la Guerra Civil de España, 36-39», nos envió el pasado 15 de abril un objetivo informe.

Entre ese conjunto de quejas destacan las referentes a los que fueron miembros del antiguo Instituto de Carabineros, presentadas por distintos cauces, unas veces de carácter colectivo (como la Queja núm. 2.665, firmada por don Francisco García Sacasa, de Alicante, y varios centenares de personas radicadas en la misma región, y la Queja núm. 14.943, encabezada por don Juan Comalat Aromi, como Delegado en Catalunya de «La Fraternidad de Antiguos Carabineros», y ratificada posteriormente por el Presidente de dicha entidad, don Manuel García Navarro, y los miembros del Consejo Directivo de la misma Fraternidad), y formuladas en otros casos (Quejas números 384, 490, 1.999, etc.) por personas individuales residentes en distintas localidades españolas.

Dada la importancia del problema los fundamentos jurídicos que se alegan, especialmente el artículo 14 de nuestra Constitución, y las razones de justicia y de humanidad que concurren en el caso, me considero en el deber de someter a la superior consideración de V.E. la posibilidad de que se acelere la aprobación por el Gobierno y su envío a las Cortes, de un proyecto de Ley que permita una resolución equitativa de este importante problema.

La serena reflexión sobre el mismo y los contactos tenidos con el Ministerio de Defensa y con el Ministerio de Hacienda y otros organismos que se preocupan también de esta cuestión, me impulsa a sugerir a V.E. la necesidad de que se clarifique, con la mayor rapidez posible, el dato referente al número de eventuales beneficiarios de la medida que se adopte. A tal efecto convendría elaborar un censo, tal vez confiado a los Gobiernos Civiles y, a través de ellos, a los Municipios, concediendo un plazo reducido, por ejemplo, de treinta a sesenta días, para que quienes se consideren integrados en lo que fue dicho Instituto de Carabineros se inscriban en unas listas que los señores Gobernadores Civiles remitirán al Ministerio de Hacienda, con una fotocopia para nuestra institución, a fin de tener una base más firme sobre dichos afectados, con los datos personales suficientes para precisar los que ingresaron en dicho Instituto al amparo de las Ordenes Ministeriales de 23 y 27 de septiembre de 1936, publicadas en la «Gaceta de Madrid», y los que lo hicieron con posterioridad, extremo éste que el Ministerio de Economía y Hacienda considera importante para la apreciación de lo que denomina «profesionalidad» de los reclamantes, aunque este aspecto debe ser objeto de una ecuaníme interpretación.

Una vez que ese censo se haya elaborado sería igualmente deseable que una Comisión interministerial lo examinase y elevase a V.E. las propuestas que se consideren más pertinentes.

Con el agradecimiento anticipado a V.E. por la atención que preste a esta sugerencia, que me atrevo a formular al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.2 de la Ley 3/81, de 6 de abril, reguladora de nuestra institución, saludo a V.E. atentamente.

Recomendación 16/1983 sobre ingreso en la Real y Militar Orden de San Hermenegildo.

(*"B.O.C.G.", Serie E, núm. 47, pág. 521.*)

Comparecieron ante del Defensor del Pueblo varios militares, poniendo de relieve, sustancialmente, que no les había sido reconocido el ingreso en la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, a pesar de tener cumplidas las condiciones necesarias sobre permanencia en la prestación de servicios.

Al solicitar el ingreso en dicha Orden, durante el régimen anterior, por primera vez, se les había denegado sobre la base de su participación y ayuda en filas del Ejército de la República.

Años después solicitaron la revisión de su expediente, siéndoles manifestado que no procedía el cambio de criterio por no variar los motivos en que se fundamentó la denegación primera.

Posteriormente, y ya en épocas más cercanas, pretendieron nuevamente el ingreso y se les comunicó que el Reglamento de la Orden admitía sólo una revisión, archivándose su expediente sin más trámites.

A la vista de estos antecedentes, y en concreto de la evolución jurídica apreciada y considerando que esas normas pudieran constituir una discriminación para esos oficiales del Ejército, se solicitó del Ministerio de Defensa la adopción de alguna iniciativa dirigida a la supresión de los obstáculos formales, ahora existentes, para el ingreso en tan meritoria Orden, afirmando así el principio de igualdad ante la Ley, sin perjuicio de admitir la competencia de los órganos de gobierno y decisión de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo en la concesión de estas recompensas.

El Ministerio de Defensa, en respuesta al Defensor del Pueblo, puso de relieve la existencia de un anteproyecto de Real Decreto, que tiene precisamente por finalidad la revisión de las denegaciones producidas en dichos casos.

Recomendación 17/1983 sobre la Justicia Militar.

(“B.O.C.G”, Serie E, núm. 47, pág. 524.)

Especial mención merece la necesidad de acelerar la conclusión de los proyectos referentes a la Justicia Militar, previstos en la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar.

En efecto, se estima muy importante y urgente el cumplimiento de la disposición última de esa norma, al especificar que en esas normas:

“Se han de reflejar abiertamente los principios jurídicos del orden constitucional nacional, la autonomía y especialmente de la Jurisdicción Militar, equilibradamente ponderada con la unidad procesal y sustantiva del ordenamiento jurídico y el sistema de Poder Judicial, así como el progreso comparado de los de la orgánica judicial militar de los Ejércitos extranjeros de más asidua relación”.

Como casos concretos de esas reformas hay que destacar dos:

1. Conveniencia de reducir la gravedad de algunas penas actualmente vigentes en el Código de Justicia Militar, y adoptar otros criterios para algunos tipos de infracciones, delitos o faltas.

Se ha recibido una gran cantidad de quejas referente a este punto. Muchos ciudadanos, familiares de soldados, transmiten su inquietud por el rigor excesivo con que se castigan algunos delitos militares.

Entre ellos está el delito de desertión (artículos 370 a 382 del Código de Justicia Militar), que constituye, con gran diferencia, el delito más repetido en las regiones militares y aéreas y zonas marítimas, y que, muchas veces, conlleva una circunstancia calificativa, lo que aumenta considerablemente la pena.

También, de los escritos y visitas personales efectuadas ante esta institución por un sector de ciudadanos, se aprecia el rigor de la pena establecida en el artículo 352 del Código de Justicia Militar a hechos catalogados, actualmente, como delitos contra el honor militar y castigados con penas de seis meses y un día a seis años de prisión militar,

y que, quizá, fuera equitativo reconducirlos en algunos supuestos excepcionales a cuestiones meramente disciplinarias.

2. Dentro del ámbito procesal se observa como prioritaria la adecuación de las normas del Enjuiciamiento Militar a los principios básicos procesales del Enjuiciamiento Común, sobre todo en aquellas materias que afectan a las garantías procesales constitucionalizadas:

a) En primer lugar ha de insistirse en la aplicación directa en el ámbito castrense, mediante las reformas legislativas correspondientes, de las normas sobre plazo máximo de prisión preventiva y otros requisitos fundamentales de ésta, dando cumplimiento al artículo 17.4 de la Constitución, ya desarrollado, como es sabido, en el marco de la Jurisdicción Ordinaria.

b) En segundo lugar ha de aludirse a la necesidad de reconsiderar algunas peculiaridades de los procedimientos militares, que afectan al artículo 25 de la Constitución, en cuanto que éste establece el derecho fundamental a la defensa, y que se deducen principalmente de la vigencia del artículo 452.2 del Código de Justicia Militar, que, literalmente; determina:

“En ningún caso se admitirá la querrela en los procedimientos militares.

La acción privada podrá ejercitarse en todos los procedimientos seguidos por delitos no perseguibles a instancia de parte, una vez acordado el auto de procesamiento, a cuyo efecto el instructor hará el oportuno ofrecimiento de acciones a la persona del agraviado o perjudicado por el delito, rigiendo con ello la manera supletoria los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal...”

Avalando este criterio, se han recibido en esta institución algunos escritos presentados por padres de soldados fallecidos mientras cumplían su servicio militar. En algunos supuestos, con ocasión de este evento, estos padres recibieron únicamente una resolución del respectivo Capitán General, en la que se les comunicaba la terminación de las diligencias previas instruidas, haciendo una muy somera descripción de los hechos, calificándolas como constitutivos de un suicidio y archivándolas, sin más trámites, con el perjuicio que este pronunciamiento supone, incluso para la posible concesión, en su caso, de una pensión.

Los familiares de estos soldados, además de la desinformación que esto implica, se encuentran, fundamentalmente en virtud del precepto

antes mencionado, con serios obstáculos para, por medio de un Abogado, pedir vista de las actuaciones, personarse en las mismas, en su calidad de personas directamente interesadas e incluso presentar la correspondiente querrela criminal, en los casos en que sea procedente, a diferencia, pues, de supuestos análogos en la Jurisdicción Ordinaria.

c) Ha de aludirse de nuevo a la necesidad de derogar las disposiciones relativas a la limitación de embargo de haberes militares, incluidas en el artículo 707.2 del Código de Justicia Militar, en relación con los artículos 709 y 710 del mismo cuerpo legal, teniendo en cuenta, como antes se ha señalado, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de junio de 1983, que declara inconstitucional la referencia a los alimentos (única cuestión que le fue planteada), sin afectar a los demás extremos, pero respecto a los cuales hay el mismo fundamento.

Recomendación 18/1983 sobre garantías y recursos en materia disciplinaria militar.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 525.)

Se insiste en la necesidad de fijar por vía normativa las garantías de defensa y el señalamiento de los recursos pertinentes (además del recurso extraordinario, ahora existente, de queja, ante el Consejo Supremo de Justicia Militar) a los expedientes judiciales por faltas graves, declarados materia disciplinaria por reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (especialmente la Sentencia de 15 de junio de 1981), pero no excluidos, con arreglo a las mismas Sentencias, de la protección del artículo 24.1 de la Constitución.

Recomendación 19/1983, sobre la Seguridad Social de soldados y marineros que cumplen el servicio militar.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 525.)

Por Ley 28/1975, de 27 de junio, que establece el Régimen Especial de la Seguridad Social en las Fuerzas Armadas, en su artículo 3.1. d) se admitió la integración de esos colectivos a este régimen de seguridad, al determinar:

“Quedan obligatoriamente incluidas en el campo de aplicación de este régimen especial las clases de tropa y marinería, mientras presten servicio en filas, con el alcance y condiciones que posteriormente se determine.”

Sin embargo, El Real Decreto Ley 9/1976, de 23 de julio, dejó en suspenso la aplicación del régimen especial para las clases de tropa y marinería, fundamentando tal medida en:

“...las especiales características que concurren en este personal, entre las que cabe destacar, la de su permanencia en filas por tiempo limitado..., y las serias dificultades que se plantean en la práctica por la inexistencia de un aparato burocrático capaz de hacerse cargo de los nuevos cometidos y actividades a realizar.”

El Real Decreto Ley mencionado pretende justificar este no desarrollo normativo en que la asistencia sanitaria de los soldados y marineros está ya protegida por la Sanidad Militar, y que estos soldados se encuentran, además, en situación asimilada a la de alta, al incorporarse a filas, a efectos de causar determinadas prestaciones por parte del Régimen General de la Seguridad Social.

Se ha observado la veracidad de esta última afirmación, por ejemplo, en el caso de prestaciones de protección a la familia [artículo 3, apartado a) de la Orden de 28 de diciembre de 1966, por la que se regulan esas prestaciones en el Régimen General de la Seguridad Social, según nueva redacción dada a la misma por la Orden Ministerial de 10 de abril de 1973, precisamente promulgada para amparar tales situaciones]; también, a efectos de las prestaciones de invalidez [artículo 20, apartado O de la Orden Ministerial de 15 de abril de 1969, reguladora de las prestaciones de invalidez en el régimen antes citado], y las prestaciones de muerte y supervivencia [artículo 2, apartado fi de la Orden Ministerial, de 13 de febrero de 1967, por la que se regulan estas prestaciones], etcétera.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de ciudadanos que se incorporan a filas, por su juventud, y teniendo en cuenta, además, las condiciones sociales que existen en nuestro país, en materia de primer empleo juvenil, acuden a la prestación del Servicio Militar, sin haber ostentado trabajo alguno, por lo que no pueden tener aplicación efectiva las previsiones antes señaladas.

En consecuencia, tales previsiones no alcanzan una virtualidad de protección, porque no se pueden aplicar, en la mayoría de las ocasiones, ya que estos soldados al incorporarse a filas carecen de «primer trabajo» y, por tanto, no se encuentran incluidos en ninguno de los regímenes de la Seguridad Social.

Por esta grave razón —y otras complementarias— se hace necesario el desarrollo del articulado de aquella Ley para que se incluya a este colectivo y a sus familiares en la protección de la Seguridad Social, como cobertura de las posibles contingencias que se produzcan (muerte, invalidez, prestaciones familiares, etcétera).

Hay que tener en cuenta, además, la restricción de las indemnizaciones militares en estos casos, que derivan de un concepto muy limitado del accidente o muerte en acto de servicio en la esfera militar.

Recomendación 20/1983 sobre extensión de las funciones de las Comisiones de Asistencia Social, creadas por la Ley General Penitenciaria a los reclusos en establecimientos penitenciarios militares.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 526.)

Han comparecido ante esta institución varios internos de establecimientos penitenciarios militares, que cumplían diversas condenas, para poner de relieve una situación de desprotección, fundamentalmente económica, en sus familias, solicitando que se interceda para que sea prestada a éstas la ayuda necesaria, mientras se encuentran cumpliendo las penas y correctivos que les han sido impuestas.

En conexión con este problema se observa que la gran mayoría de los delitos militares se refieren, como antes se ha dicho, al delito de desertión, delito muchas veces inspirado en cuanto a su comisión, según se deduce de varias quejas presentadas, principalmente en motivaciones de atención a la familia del desertor, a veces no atendibles jurídicamente, por cuanto los Consejos de Guerra entienden que no revisten los requisitos necesarios para integrar una causa de justificación de la responsabilidad criminal.

Sin embargo, la incorporación de estos soldados a los establecimientos penitenciarios militares, en cumplimiento de las penas impuestas, puede originar, en algunas ocasiones, situaciones de desprotección a sus familias, sobre todo en supuestos de matrimonios jóvenes con hijos pequeños.

Para solucionar esta cuestión y otras de análoga naturaleza se ha creado en la órbita común, por la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria y su Reglamento 1201/1981, de 8 de mayo, las Comisiones de Asistencia Social, dependientes orgánicamente del Ministerio de Justicia.

Estas comisiones provinciales, entre otras de sus muchas funciones, tienen encomendada la de prestar la asistencia necesaria a los familiares de los internos. Sin embargo, de las informaciones recibidas se deduce que no extienden su campo de aplicación al supuesto que se analiza, referente a los internos de establecimientos penitenciarios militares, quienes, por otra parte, tampoco están cubiertos debidamente por la Asistencia Social de las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, sería muy necesaria la adopción de medidas dirigidas a extender las funciones de esas Comisiones a los casos expuestos o, en todo caso, reforzar la acción social del Ministerio de Defensa.

Recomendación 21/1983 sobre plazos de prescripción para la solicitud de los beneficios del Real Decreto Ley 6/1978 sobre militares del Ejército de la República.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 526.)

Es urgente que se supere definitivamente la discriminación sufrida por este colectivo y a ello responde la conocida proposición de Ley sobre discriminación en el trato que reciben por Ley 46/1977, de 15 de octubre, los militares profesionales de la República respecto de los funcionarios civiles comprendidos en dicha Ley.

Pero hay que recalcar un aspecto concreto de esta cuestión. Se ha recibido un gran número de quejas, presentadas por supuestos beneficiarios del Real Decreto Ley, de 6 de marzo de 1978, sobre

pensiones a los militares que tomaron parte en la guerra civil, en las que se comunica al Defensor del Pueblo que han perdido sus derechos, como consecuencia del plazo de prescripción de un año señalado en esta norma, prorrogado en otro más por Real Decreto Ley 18/1979, de 19 de octubre.

Urge una solución acorde con el espíritu de la Ley 1/1984, de 9 de enero, que adicionó un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, sobre amnistía, determinando que, “*las acciones para el reconocimiento de los derechos establecidos en esta Ley serán imprescriptibles*”. No obstante, los efectos económicos de los derechos reconocidos estarán sujetos a las distintas normas de prescripción del ordenamiento jurídico.

Para el mejor cumplimiento de los fines expuestos anteriormente debe interpretarse la mencionada disposición, en el sentido de aplicar este criterio de imprescriptibilidad, a los supuestos contemplados en el Real Decreto Ley de 6 de marzo de 1978.

Recomendación, 22/1983, sobre aplicación del Estatuto de Clases Pasivas de 1928 a las pensiones causadas por el personal militar y asimilado, Guardia Civil y Policía Armada.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 526.)

Como afirmábamos al inicio de este Capítulo, al tratar del análisis de las quejas recibidas, un cierto número de ellas vienen firmadas por viudas de personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Nacional, y nos comunican que han dejado de percibir la única pensión temporal que disfrutaban, sin haber podido obtener una pensión vitalicia, por los años de servicios prestados por sus maridos, quedando, en consecuencia, en una situación de desamparo.

Esta situación, que se predica también de otras áreas de la Función Pública y afecta a otros familiares directos (e incluso, en su caso, a los propios profesionales retirados), se refiere al supuesto en que los funcionarios causantes de la pensión hubiesen fallecido con anterioridad a la fecha del 1 de enero de 1967.

En efecto, el Decreto 1211/72, de 13 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos del personal militar y asimilado, Guardia Civil y Policía Armada, establece, en su artículo 1,

que: “*se regularán por este Texto únicamente las pensiones causadas o que causen, en su favor o en el de sus familiares, el personal antes mencionado, que pasase a la situación de retirado o falleciere con posterioridad al 1 de enero de 1967, continuando en vigor, no obstante, el Estatuto de Clases Pasivas de octubre de 1926, su reglamento y disposiciones complementarias, para las situaciones distintas a la anterior*”.

Y, en concreto, el Estatuto de Clases Pasivas de 1926, en sus artículos 38 y 39, exige veinte años de servicios prestados al Estado para causar una pensión vitalicia en favor de las familias, originando, en otro caso, una pensión temporal según los años concretos de servicios del causante.

Estas viudas, que han quedado olvidadas en el tiempo, aunque sus problemas de subsistencia siguen estando vigentes, por cuanto, precisamente, son las que cuentan con mayor edad, no han quedado beneficiadas por la sucesiva promulgación de normas más beneficiosas, como la Ley 112/66, de 28 de diciembre, que reduce a dos trienios los años de servicios imprescindibles para causar una pensión ordinaria en favor de las familias ni, incluso, como ya sabemos por el Decreto 1211/72, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos.

Por todo ello, resulta apremiante dar pronta solución a estas situaciones sobrevenidas, que pueden constituir una quiebra de la equidad, e incluso de la justicia, en el sistema de Seguridad Social y Clases Pasivas.

Recomendación 23/1983 sobre medidas alternativas al internamiento obligatorio de los enajenados mentales en el ámbito de la Justicia Militar.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 519.)

Compareció ante esta institución el padre de un soldado, internado en un establecimiento militar, en cumplimiento de diversas condenas, manifestando su preocupación por el estado de salud mental de su hijo, por cuanto padecía una psicopatía grave, comprobada por los correspondientes exámenes médicos.

Se dio traslado de estos antecedentes al Fiscal Togado del Consejo Supremo de Justicia Militar, quien informó detalladamente de todos los procedimientos judiciales que habían sido instruidos a dicho soldado, manifestando que se tendría en cuenta su situación de enajenación mental por si fuera procedente, en su caso, aplicar la medida prevista en el artículo 242 del Código Militar, consistente en un internamiento obligatorio en establecimiento hospitalario.

Esta institución examinó cuidadosamente la información facilitada por el Ministerio Fiscal, deduciendo de la historia de los procedimientos judiciales instruidos una acreditación de la realidad de la enfermedad mental padecida. Se tomó en consideración que en el ámbito de la Jurisdicción Militar, cuando se presentan estos casos (personas condenadas o todavía no juzgadas definitivamente), se procede al internamiento obligatorio de los enajenados (por la redacción literal de las disposiciones del Código de Justicia Militar; en concreto, los artículos 185.1 y 242.1, que se refieren, al no haber sido formalmente reformados, al internamiento obligatorio de estas personas), sin tomar en consideración las otras medidas alternativas establecidas por la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de reforma del Código Penal. Ante esta delicada situación, el Defensor del Pueblo remitió una comunicación al Fiscal Militar Togado en el sentido de la conveniencia de estudiar la aplicación de estas otras medidas, también en el ámbito de los Tribunales Militares, en virtud de una interpretación acorde con la integridad del ordenamiento jurídico y por un profundo criterio de equidad.

El Fiscal Togado respondió al Defensor del Pueblo, manifestando que, movido por sus consideraciones, se había procedido a un estudio detallado del problema, llegando a la conclusión de la posibilidad de la aplicación en la Jurisdicción Militar de éstas y otras medidas alternativas al internamiento obligatorio de los enajenados mentales, autorizando a éstos su salida del establecimiento en que hubiesen sido destinados, en los casos en que sea procedente tal medida.

AREA DE ECONOMIA Y HACIENDA

Recomendación 24/1983 sobre retraso en la resolución de expedientes de pensiones especiales causadas como consecuencia de la guerra civil.

1. Desde el inicio de sus actividades, la institución del Defensor del Pueblo ha recibido y continúa recibiendo numerosísimas quejas que hacen referencia al considerable retraso en la resolución de los expedientes de pensiones especiales como consecuencia o ocasión de la pasada guerra civil.

La anterior circunstancia ha sido reiteradamente puesta de manifiesto con ocasión de cada uno de los escritos que con este motivo se han remitido a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera durante los últimos meses.

Tales quejas han sido tramitadas, hasta el presente, por el Servicio de Pensiones Especiales, con un interés, prontitud y diligencia del que deseamos dejar expresa constancia ante V.I., así como del hecho de que tales respuestas se han evacuado con la aportación detallada de los datos y circunstancias que concurren en cada supuesto planteado, y, lo que es aún más importante, si cabe, con la explicitación expresa de las dificultades evidentes que ha de afrontar el Servicio de Pensiones Especiales en los momentos actuales para poder atender a la tarea que se le ha encomendado.

2. Son precisamente estas circunstancias y la naturaleza de las dificultades expuestas lo que impulsa a la institución del Defensor del Pueblo a elevar a V.I. las siguientes consideraciones:

a) De acuerdo con el informe del Servicio de Pensiones Especiales de 15 de junio de 1983, se deduce que de los 90.345 expedientes incoados en razón a la Ley 5/1979, de 18 de septiembre, han sido resueltos 81.088 y quedan por resolver un total de 9.257.

Con respecto a los expedientes iniciados al amparo del Real Decreto Ley 43/1978 y la Ley 35/1980, se deduce que han sido incoados 46.057 expedientes, habiendo sido resueltos 30.391 y pendientes de resolver 15.666.

Por último, en relación con aquellos expedientes instados por viudas al amparo del Real Decreto Ley 43/1978 y la Ley 35/1980, se manifiesta que de 5.517 incoados han sido resueltos 3.324 y quedan pendientes 2.193.

Como consecuencia de estos datos puede concluirse que de los 141.919 expedientes instados ante el Servicio de Pensiones Especiales no han sido aún resueltas, por distintas circunstancias, 27.116 peticiones planteadas por los ciudadanos que se consideran con derecho a obtener una pensión.

b) En dicho informe se deja de manifiesto los esfuerzos realizados por racionalizar la tramitación de tan ingente número de expedientes y agilizar su resolución, pero es patente, y en ello se insiste expresamente, que la penuria de medios personales de la sección es la principal causa, por no decir la única, de que se estén produciendo retrasos de años en la resolución de tales expedientes.

c) Ha de añadirse a esta circunstancia el hecho de que con extraordinaria frecuencia los propios interesados hacen alusión en sus quejas al retraso en la actuación de la intervención delegada, así como de los Tribunales Médicos correspondientes, a pesar de que últimamente el Tribunal Médico Central ha sido reforzado con cinco miembros más.

d) Al margen de que en determinados casos específicos diferentes quejas planteadas con motivo de tales pensiones hayan podido ser resueltas favorablemente, o se haya facilitado una respuesta de todo punto suficiente sobre las dificultades que incidan en su resolución, es necesario admitir el hecho evidente de que el reconocimiento de un derecho atribuido a los ciudadanos españoles en distintas normas con rango de Ley se encuentra bloqueado para la gran mayoría de los 27.116 casos

pendientes, por motivos no atribuibles a los propios ciudadanos, sino a la deficiente dotación de los servicios administrativos competentes.

e) Entendemos que esta circunstancia es tanto más grave por cuanto es evidente que las personas que se puedan considerar con derecho a obtener una pensión por causas derivadas de la guerra civil son, en su gran mayoría, de edad avanzada, y un retraso prolongado en ser reconocido su derecho puede convertirse, de hecho, en una negación definitiva del disfrute de tal pensión.

3. Consideramos que una situación como la descrita exige una solución global y urgente a través de una fórmula adecuada que permita acrecentar, aunque sea con carácter temporal el número de personas del Servicio de Pensiones Especiales, de tal modo que pueda definitivamente ponerse punto final a una dolorosa situación de incertidumbre, que para muchos cientos de españoles se arrastra desde 1978.

Avala la adopción de una medida de carácter excepcional el hecho evidente de que estamos ante un supuesto extraordinario, excepcional e irrepetible y que, en consecuencia, puede ser cuantificado el esfuerzo de la Administración en el tiempo y en el coste.

Un precedente ha sido ya fijado por la propia Administración con motivo de la «autorización del Plan de Actuación Especial para el Consorcio de Compensación de Seguros en la zona siniestrada de Levante, Cataluña y Aragón», que dio lugar al Acuerdo favorable del Consejo de Ministros de 12 de enero de 1983 y que sustancialmente supuso el reforzamiento de los servicios correspondientes con una ampliación temporal del personal adecuado para hacer frente a la situación creada. Este mismo ejemplo nos consta que ha sido seguido en el caso de las recientes inundaciones en el País Vasco, Asturias, Cantabria, Burgos y Navarra.

4. Por cuanto ha quedado expuesto, estimamos que es de máximo interés elevar a V.I. la recomendación de que se estudie con la mayor urgencia posible la adopción de las medidas que considere más adecuadas para paliar las deficiencias expresamente puestas de manifiesto por el Servicio de Pensiones Especiales y por los particulares interesados, teniendo en cuenta en lo posible, tanto aquellos precedentes del propio Ministerio de Hacienda como el que nos hemos permitido indicar a VI. para su mejor consideración, así como el propio contenido de las

Disposiciones Finales Segunda, Tercera y Cuarta de la Ley 5/1979, Disposición Final Primera de la Ley 35/1980 y Disposición Final Segunda del Real Decreto Ley 43/1978 y el espíritu del reciente Real Decreto 2433/1983 sobre simplificación de trámites en los expedientes de Clases Pasivas de los funcionarios de la Administración del Estado.

La presente sugerencia se eleva a V.I. al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica que nos rige y con el ánimo decidido de colaborar en todo lo posible con los servicios de esa Dirección General en la búsqueda de una solución adecuada al común de las quejas que en relación con el Servicio de Pensiones Especiales se han presentado ante la institución del Defensor del Pueblo, pues entendemos que es ésta una de las tareas fundamentales que le ha sido atribuida por imperativo constitucional y necesariamente complementaria de la estrictamente fiscalizadora.

Recomendación 25/1983 sobre Impuesto de Lujo en adquisiciones de vehículos por disminuidos físicos.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 534.)

Se ha planteado el problema de la tributación del Impuesto de Lujo de vehículos adquiridos para el uso de minusválidos. Según la legislación actual, los vehículos adquiridos por mutilados o minusválidos están exentos del pago del Impuesto sobre el Lujo, si su potencia es inferior a 9 CV. Ello desvirtúa el alcance y la finalidad que, indudablemente, se pretendía con la indicada excepción a la adquisición de vehículos con potencia superior a la señalada y, en consecuencia, El Defensor del Pueblo se ha dirigido al Ministerio de Economía y Hacienda planteando la necesidad de que se modifiquen las disposiciones dictadas en esta materia y no se dificulte a los minusválidos la obtención de un vehículo adecuado, a cuya sugerencia no se ha respondido aún por la Administración.

Recomendación 26/1983, sobre garantía de los ahorradores en supuestos de Insolvencia de las sociedades de promoción de inversiones,

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 534.)

Se han recibido diversas quejas referidas fundamentalmente a sociedades de inversión, ante los problemas que provocan las quiebras de aquéllas y la imposibilidad de recuperación de las cantidades invertidas por numerosos modestos ahorradores.

Esta institución ha planteado el problema ante el propio Ministerio de Economía y Hacienda que, en su contestación, ha manifestado “*la necesidad de completar el sistema de garantías de los ahorradores en nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo las normas precisas para una eficaz tutela de sus intereses*”. Esta necesidad, a juicio de las propias autoridades financieras, “*se refuerza en el campo de las llamadas ‘nuevas inversiones’ (valores filatélicos, metales preciosos, etc.), por la total inexistencia de regulación en nuestro derecho*”. Como consecuencia de dicha contestación, en escrito de fecha 15 de junio de 1983, se instó a dicho Ministerio que se promulgaran sin tardanza las expresadas normas en garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos que reconoce y tutela la Constitución, y, si bien aún no se ha respondido por la Administración, se confía en que lo haga, en consonancia con sus propias manifestaciones y máxime cuando esas medidas no entrañan aumento del Gasto Público, e incluso puede evitar «reclamaciones pertinentes» al Estado, que tendrían evidente fundamento, a la luz de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración y, ahora, del artículo 106 de la Constitución.

Recomendación 27/1983 sobre garantías del asegurado en supuestos de insolvencia de las entidades aseguradoras.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 535.)

Son muy numerosas las quejas al Defensor del Pueblo de personas que, pese a tener pólizas de seguros en vigor, contratadas con diversas entidades aseguradoras, han visto defraudado su derecho al percibo de la indemnización pactada, por haber entrado en quiebra o desaparecido la empresa contratante, pese a la vigilancia que incumbe al Ministerio de

Economía y Hacienda. En algunos casos denunciados se han producido situaciones de particular gravedad para los asegurados.

La situación jurídico-administrativa de liquidación forzosa e intervenida, conforme a lo preceptuado en la vigente Ley de Ordenación del Seguro Privado de 16 de diciembre de 1954, en que se encuentra un apreciable número de entidades de seguros por causa de su estado real de insolvencia económica, en aplicación de la normativa vigente, puede dejar inevitablemente desamparados a un crecido número de asegurados, si no se adoptan con urgencia las medidas legales oportunas. Entre esos asegurados están muchas personas, compradoras de viviendas mediante pagos anticipados a los constructores que, pese a tener garantizada la devolución de sus anticipos mediante un seguro obligatorio concertado para el supuesto de no construcción de las viviendas por quiebra de la constructora u otras causas, ven defraudado su derecho y perdidos ahorros de años destinados a la adquisición de una vivienda.

En España, y en todos los países desarrollados, la vigilancia de la actividad aseguradora, que maneja fondos ajenos y sus prestaciones o servicios son posteriores en el tiempo a la percepción del precio o prima, está sujeta a un severo control de la Administración Pública. Esta vigilancia o control público, destinado a comprobar que las empresas mantienen una situación de solvencia suficiente para cumplir su objeto social, es la causa de la intervención de esta institución.

Ante quejas de asegurados que ponían de manifiesto una grave necesidad en el sector económico del seguro, ha entendido el Defensor del Pueblo que debía formular sugerencia o recomendación a las autoridades correspondientes, según lo que previene el artículo 30 de la LODP respecto a tres aspectos concretos:

a) Promulgación, lo antes posible, de una nueva Ley de Ordenación de Seguros Privados que sustituya a la vigente de 1954, ya totalmente superada y que ni siquiera fue objeto de desarrollo reglamentario previsto. Como es sabido, el proyecto de esta Ley se encuentra actualmente en tramitación en las Cortes Generales.

b) Necesidad de reforzar el control e inspección de seguros, que cuente con los medios suficientes y permanentes, los cuales nunca debieran ser proporcionalmente inferiores a los de la inspección de otras entidades financieras.

c) Creación de un sistema cautelar capaz de garantizar la indemnización, dentro de los límites determinados, aun en el supuesto de que, pese al control ejercido por la Administración, se llegue a la insolvencia del asegurador.

Este sistema podría inspirarse, con las peculiaridades propias de la operación de seguro, en el establecido para garantizar los depósitos en establecimientos bancarios, creado por Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, y normas complementarias.

La creación de un mecanismo indemnizador que, dentro de los límites fijados, garantice al asegurado la percepción de la indemnización que le es debida, en supuestos de insolvencia de la entidad aseguradora, se justifica en el sector económico del seguro aún más que en las restantes entidades financieras, ya que el seguro cubre una función protectora frente al riesgo.

Precisamente esta característica es la que hace más apremiante la necesidad de su creación. Piénsese que el seguro cubre, en muchos casos, no sólo el riesgo de un patrimonio que se posee, que es el supuesto de la insolvencia de un banco, sino también el riesgo frente a un patrimonio futuro. El caso del condenado a una indemnización por responsabilidad civil, o el del que sufre un accidente o la muerte, y que se ve, o se ven sus beneficiarios, privados de la indemnización pactada por insolvencia de la entidad asegurador, puede ser mucho más grave que una pérdida de patrimonio. Es decir, que si necesario y justificado está un control y un mecanismo de salvaguardia para proteger al ahorrador, aún lo está más el destinado a salvaguardar al asegurado de una mala gestión o de una insolvencia del asegurador.

Recomendación 28/1983 sobre tratamiento fiscal de la unidad familiar y retraso en las devoluciones de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 536.)

Otro grave núcleo de preocupación es el relativo al sistema tributario y a su aplicación por los órganos administrativos competentes. Dos son los órdenes de problemas que se han suscitado en numerosas quejas:

a) El primero es el relativo al tratamiento fiscal de la unidad familiar. No es posible dejar de señalar la complejidad de la cuestión y los diferentes factores que hay que contemplar para una armónica solución, basada en los principios constitucionales en materia tributaria. El enfoque no ha de ceñirse únicamente a los problemas que plantea la acumulación de las rentas de la unidad familiar en la que trabajan ambos cónyuges, sino también ha de considerarse el tratamiento fiscal debido a las cargas familiares en que, por diversas causas, y entre ellas las de dificultades de encontrar empleo, los ingresos provienen de rentas de trabajo de uno solo de los esposos.

b) La segunda cuestión afecta a la aplicación de las normas por los servicios de la Administración tributaria. El problema del retraso en las devoluciones de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como el tratamiento de las indemnizaciones por invalidez permanente con derecho a ello, es el que más quejas suscita. Resulta preciso una agilización de los procedimientos y el establecimiento de planes especiales para que no se produzcan los injustificados retrasos denunciados.

AREA DE INTERIOR

Recomendación 29/1983 sobre indemnizaciones a víctimas del terrorismo.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 522.)

Comparecieron diversas personas comunicando que habían sido objeto de atentados terroristas y, sin embargo, no habían obtenido una indemnización del Estado por los daños personales y materiales sufridos.

Estudiado este problema, se observó que el Real Decreto Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, prevé, en su artículo 7, la especial indemnización por el Estado de dichos daños y perjuicios, confiando al Gobierno la facultad de determinar el alcance y condiciones de esta indemnización.

En consecuencia, el Real Decreto 484/1982, de 5 de marzo, desarrolla la norma antes referida, pero dejando fuera del ámbito de protección los daños y perjuicios causados en los bienes.

El artículo 5 de ese Real Decreto señala, en lo que se refiere a los daños personales, un plazo de prescripción, computable a partir del hecho que motivó la acción correspondiente. No obstante, en caso de lesiones causadas a las personas físicas, ese plazo no empieza a contarse hasta que la víctima esté totalmente curada de sus lesiones.

Sin entrar, de momento, en la situación de desamparo que en muchas ocasiones se produce, en relación con indemnizaciones por los daños materiales (cuestión que también es de justicia tener en cuenta), esta institución —por motivos de equidad— ha centrado su atención en la aplicación de la expresada normativa en lo concerniente a los daños causados a las personas.

Por intentar una visión integradora se consideraron otras fórmulas de nuestro ordenamiento jurídico, en concreto el Real Decreto Ley 19/1981, de 30 de octubre, sobre indemnizaciones o pensiones extraordinarias al personal civil o militar —o a sus familias— en situación de jubilado o retirado, en el caso de que resulten inutilizados o fallecidos por su anterior condición de funcionario, a consecuencia de actividades terroristas; Real Decreto Ley, que, en realidad, no fija plazo de prescripción alguno para el ejercicio de los derechos reconocidos.

Finalmente, se solicitó del Ministerio del Interior, que se proceda en estos casos a una información de oficio de los derechos que podrían corresponder a estas personas para que no se vean privados de los mismos, por razón de la prescripción y, además, que se adopte un criterio más flexible sobre el momento a partir del cual ha de empezar a contarse la prescripción, ampliándose, también, el referido plazo de prescripción de un año, mediante una reforma normativa, en aras de conseguir una igualdad con otros supuestos de análoga naturaleza.

El Ministro del Interior respondió con un detallado informe, manifestando que participaba de esta misma preocupación y que ya se habían cursado instrucciones en este sentido a los Gobernadores Civiles y Delegados Generales del Gobierno en las Comunidades Autónomas, sin que se considerase imprescindible un aumento del señalado plazo de prescripción de un año. No obstante, añadía que la sugerencia podía valorarse como positiva, sin que en principio existiera inconveniente en estudiarla, con la finalidad de considerar su incorporación a la normativa ahora vigente.

Recomendación 30/1983 sobre la revisión anual de los permisos de conducir para las personas mayores de setenta años.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 522.)

Compareció ante esta institución un numeroso colectivo de personas mayores de setenta años, quejándose de que la normativa vigente (artículos 268 y 269 del Código de la Circulación) les obliga a revisar cada año su permiso de conducir, a diferencia de otros ciudadanos que efectúan esta operación cada cinco o diez años, lo que les produce un evidente perjuicio en sus patrimonios por la necesidad de efectuar el pago de tasas y otros conceptos.

El Defensor del Pueblo consideró que se producía, en efecto, una injusticia económica, si al ser necesarias estas revisiones en plazos más reducidos, se les obligaba a pagar proporcionalmente más por estos conceptos que a los demás ciudadanos y, en consecuencia, se remitieron sendos escritos a la Dirección General de Tráfico manifestando esta situación.

En respuesta, dicho organismo manifestó ser consciente de la denunciada injusticia económica y tener la intención de corregir esta desigualdad en el proyecto de modificación del Código de la Circulación en curso de elaboración, que afectará al pago de las tasas exigidas y a la obtención del certificado de aptitud psicofísico requerido para la mencionada revisión.

AREA DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

Recomendación 31/1983 sobre defensa del medio ambiente.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 579.)

La Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico (Ley 38/1972, de 22 de diciembre) debe ser objeto de profunda revisión, sin perjuicio de que se regule con carácter urgente y general cuanto se refiere a la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales para mejor cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 45 del Texto Constitucional, eliminando, o al menos reduciendo, la dispersión normativa actual.

Recomendación 32/1983 sobre conservación del espacio natural.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 579.)

La conservación del espacio natural debe ser objeto de una mejor protección, para lo cual resulta insuficiente el contenido del Real Decreto 2994/1982.

Recomendación 33/1983 sobre coordinación de la legislación en materia urbanística del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 579.)

Es necesaria una coordinación entre la legislación urbanística, la legislación del medio ambiente y la legislación protectora del patrimonio histórico-artístico, a fin de evitar la convergencia en un mismo supuesto de hecho de criterios diferentes por parte de las Administraciones Públicas con competencias concurrentes por razón de la materia.

Recomendación 34/1983 sobre revisión de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 580.)

Sin perjuicio de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 100 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, esta legislación precisa de una revisión ponderada para solucionar, en la mayor medida posible, la multiplicidad de problemas existentes en perjuicio, unas veces de los arrendadores y otras de los arrendatarios y, con gran frecuencia, con daño también para la conservación del patrimonio inmobiliario.

Recomendación 35/1983 sobre revisión de los artículos 122 y 123 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 580.)

Los artículos 122 y 123 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial han de ser objeto de nueva redacción, a fin de clarificar su contenido respecto a la revisión de rentas y reducir las situaciones contenciosas.

Recomendación 36/1983 sobre peticiones de vivienda de promoción pública.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 580.)

Importa flexibilizar las limitaciones temporales reconocidas en el Real Decreto 1631/1980, de 18 de julio, y en la Orden de 17 de noviembre del mismo año, acerca de la caducidad de las peticiones de vivienda de promoción pública, haciéndola extensiva a todas las solicitudes y no sólo a las que queden incluidas en lista de espera, sin necesidad de que para la prórroga sea preciso que se acrediten los requisitos ya cumplimentados, para lo cual puede ser suficiente la obligación de declarar las alteraciones de las circunstancias recogidas en la solicitud inicial.

Recomendación 37/1983 sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 580.)

La experiencia y el dinamismo social aconsejan una periódica actualización de los criterios objetivos para adjudicar las viviendas de promoción pública.

Recomendación 38/1983 sobre salubridad e higiene de las viviendas.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 580.)

Los conceptos de salubridad e higiene de las viviendas precisan un desarrollo normativo que responda plenamente a lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución y, además, a la protección de la salud pública, garantizada en el artículo 45.

Recomendación 39/1983 sobre eliminación de barreras arquitectónicas para minusválidos.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 580.)

El artículo 11 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, debe ser objeto de revisión, de modo que no constituya obstáculo para que puedan ser atendidas las necesidades de los minusválidos en cuanto a eliminación de barreras arquitectónicas, de conformidad con los criterios recogidos en la Ley 13/1982, de 7 de abril.

AREA DE EDUCACION

Recomendación 40/1983 sobre concesión de becas y ayudas al estudio.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 591.)

Un alto porcentaje de quejas formuladas ante esta institución viene referido a la cuestión planteada por la concesión de becas y ayudas al estudio, en sus diversos aspectos, cuantitativos y procedimentales.

Desde el primer punto de vista se advierte una insuficiencia de créditos, en orden a satisfacer la demanda de becas y ayudas, y, por otro lado, puede deducirse fácilmente que la cuantía de los diversos tipos de estas ayudas no alcanza para cubrir con suficiencia las necesidades que plantean al alumno los diversos niveles de estudios, para cuyo seguimiento se otorgan.

En el aspecto procedimental esta institución ha podido deducir desajustes provenientes de los centros y organismos, de los que depende el otorgamiento y ulterior proceso de tramitación de modo que, incluso la ayuda económica que implica la beca, se ha recibido por el solicitante superado ya el curso para el que se había pedido.

Al mismo tiempo se denuncia una creciente complejidad referida a los impresos de solicitud, que es preciso cumplimentar, así como, en algunas ocasiones, a la dificultad de su obtención.

La institución entiende, y recomienda como primordial, la puesta en marcha, en el más breve plazo posible, de la Comisión de Becas y Ayudas al estudio prevista en el artículo 11. b) del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio. Y, estima esta institución que, dada la complejidad de los temas a tratar por dicha Comisión, es preciso que en

ella puedan actuar, a los efectos de apoyo, como observadores o como miembros colaboradores, expertos vinculados a instituciones relacionadas con los problemas a resolver por la Comisión, tanto del sector público como del privado.

Estima la institución que esta recomendación acercaría los referidos problemas a resolver a la Comisión, la cual encontraría, de este modo, mayores posibilidades de eficacia en su actuación.

Recomendación 41/1983 sobre la situación de los profesores de la asignatura Hogar.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 591.)

Profesionalmente, forman un colectivo que no tiene asignado como profesores un estatuto específico y sería conveniente, y así se recomienda expresamente, que con arreglo a su titulación, requerida para su ingreso en la función docente, se creen cuerpos, escalas o plazas en las que se integren, logrando así una situación similar a la de los docentes del mismo nivel educativo.

Recomendación 42/1983 sobre Formación Profesional de Tercer Grado.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 591.)

El artículo 40. c) de la Ley General de Educación prevé el ciclo de Formación Profesional de Tercer Grado, al que tendrán acceso, además de los alumnos que hayan concluido al primer ciclo de una Facultad o Escuela Técnica Superior, todos los diplomados universitarios, previstos en el artículo 39.1 de la expresada Ley General de Educación, y los de Formación Profesional de Segundo Grado que hayan seguido las enseñanzas complementarias correspondientes.

Si bien la Formación de Primer y Segundo Grado ya ha sido implantada, no ha ocurrido lo mismo con la de Tercer Grado, siendo así que la Disposición Transitoria 1.1 de la Ley General de Educación establecía el plazo de diez años para el desarrollo y puesta en práctica de lo en ella previsto, plazo que concluyó el 4 de agosto de 1983.

Dado que la demanda social existente al efecto puede deducirse de numerosas quejas presentadas, la institución recomienda expresamente la implantación de este grado de Formación Profesional a la mayor brevedad posible.

Recomendación 43/1983 sobre equipación del personal docente con el resto de funcionarios públicos en cuanto a sus retribuciones.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 591.)

Los funcionarios docentes de los niveles de enseñanza no universitaria se hallan sometidos a un sistema retributivo diferente del resto de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, de modo que sus retribuciones complementarias son sensiblemente inferiores.

El Decreto 3313/1981, de 18 de diciembre, dispuso que los funcionarios docentes percibieran sus retribuciones complementarias, de acuerdo con lo establecido para los funcionarios de la Administración Civil del Estado, por el Decreto 889/1972, de 13 de abril. De este modo se establecía la homologación que constituía una de las aspiraciones más precisas en dicho estamento.

No obstante, el propio Decreto de 1981 establecía en su Disposición Transitoria Primera que la puesta en práctica del nuevo sistema retributivo se decidiría por los Ministerios de Hacienda y de Educación y Cultura, que acordarían su fecha de aplicación.

Esta norma se ha prorrogado en los años 1982, 1983 y 1984, por lo que, aun estando prevista legalmente la equiparación retributiva, no se ha puesto en práctica.

Del elevado número de quejas formuladas ante esta institución al respecto, se deduce una grave inquietud en el sector de docentes afectados, lo que mueve al Defensor del Pueblo a recomendar expresamente que, por el departamento competente, se acuerde la puesta en vigor de lo dispuesto en el Decreto 3313/1982, gestionando las pertinentes disponibilidades presupuestarias.

Recomendación 44/1983 sobre integración de maestros de taller en los cuerpos de Formación Profesional.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 589.)

Se recibieron 295 quejas formuladas por maestros de taller de Escuelas de Maestría Industrial contra el Ministerio de Educación y Ciencia, alegando que no ha dictado la normativa precisa para ser integrados en el Cuerpo de Catedráticos Numerarios y Profesores Agregados de Formación Profesional, aún no creado, entendiéndose que así se incumple lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1.1 y en el artículo 108.2 de la Ley General de Educación, de 4 de agosto de 1970, que prevé la creación de dichos cuerpos docentes.

Esta institución ha formulado una sugerencia al Ministro de Educación y Ciencia, para que pueda producirse dicha integración, siempre que los aspirantes cumplan los requisitos de titulación superior y período reglamentario de impartición de docencia, exigido en la Disposición Transitoria 6.6, que la Ley General de Educación exige. Actualmente se está a la espera de la respuesta de dicho departamento.

Recomendación 45/1983 sobre situación de las funcionarias docentes de EGB, como consecuencia de haber permanecido en situación de excedencia por razón de matrimonio.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 589.)

Llegaron 65 quejas de funcionarias del cuerpo de profesores de EGB, contra la denegación, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, del reconocimiento, a efectos de antigüedad, del tiempo que permanecieron en la situación de excedentes especiales, por razón de matrimonio, en base a lo previsto en el Decreto de 11 de agosto de 1953.

La institución, al trasladar estas quejas al Ministerio de Educación y Ciencia, lo hizo en consideración a los fundamentos siguientes:

a) La situación de excedencia especial, por razón de matrimonio generaba, entre otros derechos, la conservación de los de carácter escalafonal, lo cual implica, efectivamente, el reconocimiento, a efectos de antigüedad, del tiempo permanecido en tal situación.

b) La Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, derogó tácitamente el Decreto de 11 de agosto de 1953.

c) En consecuencia, entiende la institución que, a partir de 1 de enero de 1965, fecha en que se inicia el vigor de la referida Ley de Funcionarios, no es posible el reconocimiento de ningún derecho que proviniera del Decreto de 11 de agosto de 1953. Ahora bien, ciertamente se debe reconocer los derechos derivados de esta norma, mientras estuvo vigente, por lo que sería posible el reconocimiento de la pretensión de los funcionarios reclamantes, en el plazo comprendido entre la declaración de la situación de excedencia especial y la fecha de 1 de enero de 1965, en que entra en vigor, como queda apuntado, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que derogó el Decreto de 11 de agosto de 1953.

En suma, la institución ha propuesto al Ministerio de Educación y Ciencia la elaboración de una norma que posibilite tal reconocimiento. Existe un antecedente similar, en relación a funcionarios sanitarios locales, mediante el Real Decreto 1258/1979, de 4 de mayo, se reconoce la antigüedad a dichos funcionarios locales.

AREA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Trabajo

Recomendación 46/1983 sobre la falta de regulación del régimen jurídico de algunas relaciones laborales de carácter especial, enumeradas en el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 546.)

El transcurso del plazo preclusivo disponible para la regulación, por vía reglamentaria, de las relaciones especiales mencionadas, que la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de los Trabajadores determinó en dieciocho meses, concluidos en 15 de septiembre de 1981, ocasionó la caducidad de la operación deslegalizadora y, por tanto, la necesidad de acudir a una Ley formal para la regulación de aquellas relaciones.

Como quiera que subsisten las razones que motivaron la facultad —y, a la vez, la obligación— contenida en la referida Disposición Adicional Segunda, y se ven agravadas por el transcurso del tiempo, magnitud de la crisis económica, vacío legislativo resultante y agravio inferido a los cuatro colectivos citados, se ha recomendado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (a la vista de la Disposición Adicional Segunda del proyecto de Ley sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores), que se adopten cuantas medidas sean precisas, oportunas y necesarias, para la elaboración de las indispensables y urgentes disposiciones de desarrollo y proceder a su inmediata promulgación, una vez devenido Ley aquel proyecto, dentro del plazo que a tal efecto se establezca y con la urgencia requerida.

Recomendación 47/1983 sobre desarrollo del artículo 33 y concordantes del Estatuto de los Trabajadores y simultánea refundición de los preceptos reglamentarios pre y postestatutarios.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 546.)

Si bien el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores debe considerarse como la disposición reguladora básica del Fondo de Garantía Salarial, confluyen en la regulación de este organismo preceptos de muy diverso rango y naturaleza, unos insertos en el propio Estatuto (artículos 51.10, 56.4 y concordantes del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral), y otros, muy numerosos, anteriores al Estatuto (Real Decreto 2077/79, Ordenes Ministeriales de 11 y 22 de septiembre de 1979 y artículos 13, 15, 16, 17, 22, 27 y 29 del Real Decreto 317/77) y posteriores a él (Real Decreto 46/1984 sobre cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional en 1984; Ley 40/1980, de 5 de julio, y Real Decreto 10/ 1981, de 19 de junio, sobre inspección y recaudación de cuotas; artículo 20.4 de la Ley Básica de Empleo y los Reales Decretos 696/80 y 2732/81 sobre expedientes de regulación de empleo).

La complejidad, dispersión y heterogeneidad de las disposiciones reguladoras del Fondo de Garantía Salarial obligan a innecesarios y muy arduos esfuerzos de interpretación, en vías administrativa y jurisdiccional, no todos ellos acordes con los fines y naturaleza del Fondo, como «seguro de salarios», ni enteramente comprensivos de la gravedad y generalidad de la contingencia a cuya protección se provee.

Por todo ello, resulta conveniente que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social proceda al desarrollo reglamentario, y simultánea refundición, de las disposiciones reguladoras del Fondo de Garantía Salarial, teniendo muy presentes, en la medida en que la posibilidad financiera del sistema lo faculte, las sugerencias y observaciones que a continuación se formulan:

a) Cobertura del contenido normativo, considerado como mínimo obligatorio, de la Directiva 987/1980, de 20 de octubre, de la Comunidad Económica Europea, sobre armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario y, muy especialmente, en lo que afecta al ámbito subjetivo de aplicación, a la cuantía y duración de los

salarios e indemnizaciones garantizadas y a la inclusión de las cuotas de Seguridad Social en la protección dispensada por el Fondo.

b) Extensión del ámbito objetivo de protección a los supuestos de indemnizaciones avenidas en trámites de conciliación ante el IMAC o ante el Magistrado de Trabajo, sin perjuicio de la instauración de los oportunos mecanismos de control tendentes a evitar eventuales fraudes en la determinación al alza de la cuantía de las mismas.

c) Cobertura, asimismo, de las indemnizaciones derivadas de los supuestos de extinción contractual contemplados en los artículos 40.2 y 41.3 del Estatuto de los Trabajadores, así como en las situaciones de despido objetivo.

d) Simplificación de los requisitos y trámites exigidos en los expedientes tramitados en el Fondo de Garantía.

Las exigencias de certificaciones de inscripción del crédito en la lista de acreedores, inscripción de la empresa y alta del trabajador en la Seguridad Social, así como las relativas al certificado de la concesión de audiencia al Fondo de Garantía Salarial en los procedimientos concursales y a la aportación de la norma sectorial de aplicación, son inadecuados, carecen de auténtica justificación y no resultan autorizadas por el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores.

Recomendación 48/1983 sobre la promulgación del Reglamento de Faltas y Sanciones en materia laboral.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 547.)

El artículo 57 del Capítulo 4, Sección Primera del Estatuto de los Trabajadores aborda el tema de las infracciones empresariales en materia de trabajo, imponiendo la necesidad de previa incoación de expediente administrativo y facultando a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para proponer a la autoridad laboral competente, «atendiendo a la gravedad de la infracción, malicia o falsedad del empresario, número de trabajadores afectados, cifra de negocios de la empresa y reincidencia», sanciones hasta un límite de 15 millones de pesetas.

El citado precepto sigue sin el preceptivo desarrollo por parte del Ejecutivo, lo que posibilita el ejercicio de una exorbitante discrecionalidad sancionadora en materia de infracciones de trabajo; discrecionalidad que el artículo 4 del Real Decreto Ley 10/81, de 19 de junio, amplía a las infracciones de Seguridad Social contempladas en aquel precepto, e incluso a las de Seguridad e Higiene en el Trabajo, vía artículos 19 y 4.2. d) del Estatuto de los Trabajadores.

Sugiere, por ello, se proceda a un urgente desarrollo de dicho artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, en el que se acometa la tipificación, valoración y graduación de las faltas y sanciones administrativas acordadas.

Recomendación 49/1983 sobre la obligación de readmitir en los supuestos de despidos nulos.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 547.)

a) El artículo 55.4 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores determina que *“el despido nulo tendrá el efecto de la readmisión inmediata del trabajador, con abono de los salarios dejados de percibir. El nuevo despido podrá efectuarse en un plazo de siete días...”*

El artículo 211, párrafos 2 y siguientes, del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, reconduce todos los supuestos —con excepción de los referentes a representantes de los trabajadores— en que el trabajador solicite la ejecución de la Sentencia por incumplimiento empresarial de la obligación de readmitir, a la extinción de la relación laboral, con abono de indemnización y salarios de tramitación.

Consecuentemente, la intención del legislador, especialmente recogida en el artículo 55.4 del Estatuto de los Trabajadores de acordar el efecto legal de admisión a los despidos nulos, se ve distorsionada por el citado artículo 211 de referido Texto Refundido.

b) Análoga situación se produce en los supuestos del artículo 56.2, en los que, al no optar el empresario por la readmisión o indemnización, se entiende ex lege que procede la primera.

Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (dictada en el Recurso de Amparo núm. 189/ 1981, de 23 de noviembre), que estima la nulidad radical de los despidos conculcadores de los derechos y libertades fundamentales e impone la readmisión como efecto legal.

Al objeto de superar la colisión normativa referida, y habida cuenta de la naturaleza de Ley delegante que, en virtud de su Disposición Final Sexta, ostenta el Estatuto de los Trabajadores con respecto al Real Decreto Legislativo 1568/80 de 13 de junio, que aprueba el Texto Refundido del Procedimiento Laboral, esta institución estima que, de tomarse en consideración la necesidad de solventar aquella contradicción normativa, a través de la Ley que en su día resulte del proyecto de Ley de modificación de determinados artículos de la Ley 8/80, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, pudiendo arbitrarse, para los supuestos señalados, una solución similar a la Prevista para los representantes legales de los trabajadores.

Recomendación 50/1983, sobre lentitud en la tramitación y excesivas demoras en la concesión de prestaciones de desempleo.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 547.)

El artículo 37 del Reglamento de Prestaciones por Desempleo, Real Decreto 920/1981, de 24 de abril, determina que *“el abono de las prestaciones por desempleo total se realizará por el Instituto Nacional de Empleo, dentro del mes inmediato siguiente al que corresponda el devengo”*, y con una periodicidad mensual.

No obstante, la realidad evidencia, y un considerable volumen de quejas formuladas al Defensor del Pueblo lo corrobora, que entre la solicitud y el cobro de la prestación inicial transcurren, muy frecuentemente, tres o cuatro meses, e incluso períodos más largos, en supuestos de expedientes incompletos, traslados o falta de afiliación a la Seguridad Social, etcétera.

Los recursos humanos organizativos y técnicos asignados al Instituto Nacional de Empleo se han revelado insuficientes para responder con prontitud y agilidad al ingente cúmulo de expedientes tramitados ante ese

organismo, lo que contribuye, en notable medida, a la agravación del por sí ya duro drama de las familias españolas sin empleo.

Consecuentemente, se someten a la consideración de los Poderes Públicos las siguientes recomendaciones.

a) Estimación, a medio plazo, de los medios humanos, operacionales y organizativos necesarios para responder a las presentes exigencias que la evolución del empleo y su carencia demandan, habida cuenta de las necesidades de gestión que planteará la futura Ley de Empleo, la evolución previsible del nivel de paro y los programas globales de formación ocupacional que hayan de implantarse.

b) Establecimiento de plazos breves para la resolución de los expedientes de solicitud, con el posible recurso a la concesión inicial de prestaciones tipo (no inferiores en cuantía a la mínima vigente), en los supuestos de oscuridad o insuficiencia de datos, con carácter previo a las regulaciones subsanadoras que, en su caso, procedieran.

c) Cumplimiento efectivo del principio de automaticidad de las prestaciones, vigente para las de desempleo, una vez documentada la realidad del empleo no cotizado, sin que medie exigencia al trabajador beneficiario de las actas de liquidación o requerimientos de cuotas levantadas al efecto por la inspección competente.

d) Supresión del descuento inicial de diez días, abonable en la última liquidación, a que se refiere el artículo 37.2 del vigente Reglamento de Prestaciones.

Recomendación 51/1983 sobre el problema de los efectos de caducidad del derecho asignado a los plazos de inscripción en la Oficina de Empleo.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 548.)

La Ley Básica de Empleo regula, en su Título II, la prestación de desempleo, define la situación legal de desempleo y concede las prestaciones protectoras de tal contingencia a quienes se hallen en tal situación y reúnan los períodos de carencia que expresamente determina, disponiendo en su artículo 24 que: *“los trabajadores titulares de la*

prestación por desempleo estarán inscritos en las Oficinas de Empleo y sujetos a su control en la forma que reglamentariamente se establezca”.

La interpretación del artículo 36.1 del Real Decreto 920/81, de 24 de abril, dictado al amparo de la Disposición Final Primera de la Ley Básica de Empleo, en el sentido de considerar caducados los derechos de quienes, en situación legal de desempleo subsidiado, no se hubieran inscrito en la Oficina de Empleo en el plazo de los quince días siguientes a la fecha del cese, es incompatible, tanto con el ordenamiento jurídico constitucional cuanto con el específico de la Seguridad Social, a cuyo sistema debe materialmente referirse.

En primer término, porque la jerarquía normativa, como principio ordenador del conjunto del ordenamiento jurídico, ha sido constitucionalizado en el artículo 9.3 de la Constitución, que garantiza, asimismo, el principio de legalidad y somete —artículo 9.1— no sólo a los ciudadanos, sino también a los Poderes Públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, porque la implantación de un plazo de caducidad de tales características supone la introducción, en una prestación del sistema de Seguridad Social, de un requisito atípico, penalizador y antisocial incompatible con la esencia de la prestación misma e incluso con el carácter contributivo, no meramente asistencial, del sistema, y desconocedor de las circunstancias fácticas de traslados, cambios de domicilio y alteraciones emocionales que concurren en los procesos de extinción de la relación contractual de trabajo.

Finalmente, porque con un sistema de Seguridad Social contributivo y una Ley formal vigente —Ley Básica de Empleo—, que no impone caducidad alguna por incumplimiento de plazos formales de inscripción, un Reglamento que incluya tales imposiciones no puede prevalecer, debiendo, en el caso que nos ocupa, interpretarse de modo y forma que el principio de jerarquía no sea menoscabado, proponiéndose, a tales efectos, la solución del número 2 del citado artículo 36 y la erradicación de tal precepto del contenido reproducido en su núm. 1.

Por todo ello, se sugiere a la Administración que:

a) En tanto en cuanto no entre en vigor la nueva Ley reguladora del Título II de la Ley Básica de Empleo, el Instituto Nacional de Empleo

debe abstenerse de estimar como caducados los derechos a prestación solicitados tras la expiración de los diferentes plazos de inscripción vigentes, considerando como decaídas las prestaciones que mediaren entre la fecha del nacimiento del derecho, de haberse solicitado en tiempo y forma, y la correspondiente a su solicitud.

b) En relación con los expedientes denegados en base al mentado artículo 36.1, debiera considerarse la posibilidad de su revisión, correspondiendo al Gobierno, una vez estimadas las exigencias presupuestarias resultantes, la determinación de la fecha o fechas a las cuales habrían de remontarse los efectos de aquélla.

Recomendación 52/1983 sobre la ampliación del ámbito personal de aplicación de la Disposición Transitoria Tercera del Proyecto de Ley de Protección por Desempleo, por el que se modifica el Título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 548.)

La referida Disposición Transitoria dispone: *“Los trabajadores que hayan agotado la prestación complementaria regulada en el artículo 25 de la Ley Básica de Empleo tendrán derecho a la percepción del subsidio de desempleo por un período máximo de nueve meses, siempre que estén inscritos como desempleados en la correspondiente Oficina de Empleo el día 1 de noviembre de 1983 y soliciten la prestación en el plazo que reglamentariamente se establezca”.*

Quedarían, pues, excluidos como futuros beneficiarios los que, reuniendo los demás requisitos, hubieran agotado las prestaciones del desempleo sin haber percibido las complementarias, por no haberlas solicitado en tiempo y forma o por carecer, en el momento de la solicitud, de las responsabilidades familiares en el presente contraídas, y quienes, accediendo a la situación de desempleo legal, vigente en la Ley Básica de Empleo, y acreditando los períodos de carencia preceptivos, no hubieran recibido la oportuna prestación por haberse inscrito fuera de los plazos establecidos al efecto.

Se sugiere la inclusión de las categorías arriba mencionadas, actuando, si las exigencias de financiación así lo precisan, sobre la duración del período de disfrute de subsidio.

Recomendación 53/1983 sobre la necesidad de un desarrollo global y comprensivo de los artículos 14 y 15 de la Ley Básica de Empleo.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 549.)

El artículo 40.2 de la Constitución determina que: *“los Poderes Públicos fomentarán una política que garantice la... readaptación profesional”*. Por su parte, el artículo 4.2. b) del Estatuto de los Trabajadores dispone que: *“los trabajadores tienen derecho... a la promoción y formación profesional en el trabajo”*.

El Convenio 117 de la OIT de 1962, ratificado por España en 1973, proclama como uno de los objetivos de la política social: *“la ordenación de sistemas de educación y formación profesional y aprendizaje que posibiliten una preparación eficaz de menores, de uno y otro sexo, para cualquier empleo útil, facilitándoles el acceso al primer empleo, así como formas diversas de enseñanza técnica para adultos que mejoren sus condiciones de trabajo”*.

En esta misma línea, el Convenio 142 de 1975 de la Organización Internacional de Trabajo, ratificado por España en 1978, vincula a todo Estado miembro a: *“adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo...”*

Por su parte, el Convenio 140 de la OIT, ratificado por España en 1979, impone la necesidad de fomentar: *“...la concesión de licencias pagadas de estudio... por un período determinado, durante las horas de trabajo y con pago de prestaciones económicas adecuadas”*.

Finalmente, el artículo 14 de la Ley Básica de Empleo determina que: *“...el Instituto Nacional de Empleo establecerá un Programa anual de Formación Profesional Ocupacional que, con carácter gratuito, asegure la adecuada formación profesional de los que quieran incorporarse al mundo laboral o, encontrándose en él, pretendan reconvertirse o alcanzar una mayor especialización profesional”*.

El deterioro progresivo de los niveles de empleo, el continuo acceso de jóvenes al mundo del empleo y los procesos de reconversión y reindustrialización en curso, urgen un desarrollo global, ambicioso y comprensivo de los preceptos referidos, que, a la vista de la experiencia recogida en otros países (el sistema dual alemán, el programa inglés de oportunidades para la juventud o la formación alternada francesa) y previo establecimiento de objetivos y programas en razón a las previsiones de empleo y demanda social, con la adecuada colaboración de entidades públicas y privadas, fundamentalmente de las empresas, contribuya a un aprovechamiento óptimo y continuado de los recursos con que cuenta o puede contar la sociedad española.

Recomendación 54/1983 sobre la denegación de las subvenciones o bonificaciones vigentes en su momento como medidas de fomento del empleo a favor de ciertos colectivos de trabajadores, especialmente las reguladas en el Capítulo IV, artículos 33 y siguientes, del Real Decreto 1445/82, de 25 de junio.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 549.)

El Instituto Nacional de Empleo viene denegado, en base al agotamiento de las consignaciones presupuestarias establecidas al objeto, las subvenciones y bonificaciones a que se refieren los artículos 33 y 35 del Real Decreto antes citado, no obstante la plena vigencia de aquél y la simultánea divulgación que el propio Instituto promueve en torno a las medidas de fomento del empleo actualmente en vigor, y la inexistencia de una disposición legal que permita suspender la vigencia de dichas medidas.

Esta institución estima que debe evitarse, al máximo posible, el agotamiento de las consignaciones presupuestarias aprobadas para hacer frente a las subvenciones, bonificaciones u otras medidas de fomento al empleo, completándolas con previsión suficiente mediante la autorización de créditos extraordinarios, dada la fundamental importancia que reviste este problema. Si esa fórmula resultara realmente imposible habría que declarar públicamente, con antelación razonable, que quedaban suspendidas legalmente durante un plazo determinado la vigencia de las expresadas medidas, haciéndolo conocer a los administrados a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, en concreto, del Instituto

Nacional de Empleo, atenuando así las frustraciones inherentes al incumplimiento de normas legales en vigor.

Recomendación 55/1983 sobre el patrimonio sindical.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 549.)

Desde la iniciación del proceso de instauración democrática se fue avanzando, como es sabido, en la desaparición de la antigua Organización Sindical, iniciándolo el Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, sobre creación de la AISS, y completándolo sucesivamente los instrumentos de ratificación de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por la Asamblea de la ONU en 1966, así como de los Convenios 87 y 98 de la OIT, a lo que siguió el Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio; la Ley 19/1977, sobre derecho de Asociación Sindical y, finalmente, los preceptos de la Constitución Española y el Estatuto de los Trabajadores en lo concerniente a esta materia. Este largo y complejo proceso jurídico-político ha planteado el importante problema de la titularidad del «patrimonio» de la extinta Organización Sindical y el de los justos criterios para su distribución.

Resulta evidente que la composición y naturaleza de ese patrimonio sindical es muy heterogénea.

De una parte, lo integran bienes procedentes de las medidas de incautación practicadas durante la guerra civil o a raíz de la misma, contra las diversas Centrales Sindicales y Asociaciones de diversa índole existentes en 1936; incautación esa, que fue luego ratificada por Ley de 23 de septiembre de 1939 y disposiciones concordantes. De otro lado, existen en ese patrimonio bienes donados o cedidos por el Estado, distintos entes o Corporaciones Públicas, órganos de la Administración Local, e incluso personas físicas o colectivas de índole privada. Finalmente, se encuentran también en dicho patrimonio los bienes adquiridos mediante los recursos generados por la cuota sindical obligatoria.

Como es sabido, los inmuebles y demás bienes dimanantes de la referida incautación constituyen el llamado patrimonio histórico, mientras

que las otras dos referidas categorías forman el patrimonio sindical acumulado.

A finales de 1983 no había sido todavía promulgada una normativa global sobre cesión de uso o, en su caso, atribución de titularidad de los bienes integrantes de ambos patrimonios, y las autorizaciones de uso y disfrute, hasta ahora acordadas, han sido con carácter temporal. Ante esta situación jurídica, y habida cuenta de las muy numerosas quejas y peticiones recibidas por el Defensor del Pueblo, en lo que concierne a este tema, y la provisionalidad de las soluciones empleadas en un tema de indudable importancia para el desarrollo de la tarea fundamental que el artículo 7 de la Constitución asigna a los Sindicatos de Trabajadores y a las Asociaciones de Empresarios, la institución del Defensor del Pueblo se ve en el deber de formular las siguientes sugerencias o recomendaciones:

a) Que se promulguen, con la mayor urgencia posible, las normas legales pertinentes a fin de que se regularice la cesión definitiva de los bienes integrantes de dicho patrimonio sindical, tanto el histórico cuanto el acumulado, no sin tener presente la originaria titularidad de los mismos, la pluralidad de los sujetos que contribuyeron a su formación y las finalidades, funciones y objetivos a que los bienes figuraban adscritos.

b) Que mientras esas medidas legales no sean promulgadas, los Poderes Públicos competentes regulen cesiones provisionales de uso y disfrute del patrimonio sindical, dictando al efecto las disposiciones reglamentarias pertinentes, que expliciten los criterios y fundamentos utilizados para la elección de los cesionarios y la determinación de la superficie y naturaleza de los bienes a ellos cedidos, teniendo un estricto respeto al contenido esencial del derecho fundamental de libertad sindical (que consagran los artículos 7 y 28.1 de la Constitución), así como el principio de igualdad ante la Ley y no discriminación, garantizado por el artículo 14 de la misma Norma Suprema y por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Seguridad Social

Recomendación 56/1983 sobre modificación del artículo 167.1. b) de la Ley General de la Seguridad Social.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 567.)

Conforme previene el artículo 167.1. b) de la Ley General de la Seguridad Social, entre las prestaciones de protección a la familia figura: *“una asignación mensual, en las condiciones y con las limitaciones que reglamentariamente se determine, por la esposa o, en su caso, por el marido incapacitado para el trabajo y a cargo de aquélla”*.

Por consiguiente, en el caso del esposo se exige para que la esposa perciba la asignación familiar por cónyuge, que él se encuentre incapacitado y a cargo de aquélla, circunstancias que no son requeridas cuando el beneficiario es el marido.

En consecuencia, puede considerarse que el precepto contiene una discriminación por razón de sexo, incompatible con el principio de igualdad ante la Ley proclamado en el artículo 14 de la Constitución.

Aunque con fundamento en el apartado tercero de la Disposición Derogatoria de la Constitución y en la eficacia directa e inmediata que, conforme a la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, posee el artículo 14 del Texto Constitucional, pudiera considerarse que el artículo 167.1. b) de la Ley General de Seguridad Social se encuentra modificado, lo cierto es que, en la práctica, se ha podido comprobar la existencia de denegaciones del derecho a la asignación familiar de pago periódico por cónyuge, cuando el esposo no se encuentra incapacitado para el trabajo.

De otro lado, el Tribunal Constitucional, como ya se ha dicho, en Sentencias de 22 y 23 de noviembre de 1983, ha declarado inconstitucional y, por tanto, nulo el párrafo segundo del artículo 167 de la Ley General de la Seguridad Social, que contenía una discriminación por razón de sexo en la regulación de la pensión de viudedad, siendo la doctrina sentada en ambas Sentencias exactamente aplicable al caso de la asignación familiar por cónyuge, ya que el precepto declarado inconstitucional recogía precisamente las mismas limitaciones de

incapacidad y dependencia económica a que hace referencia el artículo 167.1. b) de la mencionada Ley General.

Por todo lo cual, y en virtud de lo previsto por el artículo 28.2 de la LODP, se sugiere la modificación del artículo 167.1. b) de la Ley General de la Seguridad Social, bajo el principio de la igualdad jurídica de ambos sexos.

Recomendación 57/1983 sobre modificación de la legislación de protección a las familias numerosas.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 567.)

En la queja 889/1983, una persona, madre de cinco hijos, de los cuales dos son deficientes mentales, exponía una situación no contemplada expresamente por la legislación de protección a la familia numerosa, al señalar que no podía acceder a la segunda categoría.

En efecto, la Ley de Protección a las Familias Numerosas contempla la existencia en una familia, de uno o más hijos subnormales, minusválidos o incapacitados para el trabajo, a los siguientes efectos:

Adquisición de la condición de familia numerosa por las familias con tres hijos, cuando uno de ellos es subnormal, minusválido o incapacitado para el trabajo [artículo 2.1. b) de la Ley 25/1971, de 19 de junio].

Adquisición de la categoría superior por aquellas familias que, reuniendo el número máximo de hijos previsto para las categorías primera y segunda, tengan un hijo en alguna de las condiciones antes reseñadas (artículo 6.2 de la Ley 25/1971, de 19 de junio).

Por consiguiente, conforme a lo previsto en ambos preceptos, se exige la concurrencia de dos requisitos:

Contar, sea con el número de hijos inmediatamente inferior al requerido para adquirir la condición de familia numerosa, sea con el número máximo de hijos previsto para cada categoría.

Tener, al menos, un hijo subnormal, minusválido o incapacitado para el trabajo, siendo irrelevante el número de hijos que estén en algunas de estas condiciones.

Al exigirse en todo caso el primero de los requisitos señalados y, a la vez, hacerse abstracción del número de hijos con una disminución física, psíquica o sensorial, puede considerarse que el criterio seguido adolece de excesiva rigidez.

Ciertamente que esta rigidez se encuentra atemperada por la facultad discrecional a que se refiere el artículo 2.1.2 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, a cuyo tenor: *“El Ministerio de Trabajo... podrá asimilar a familias numerosas, en cada caso concreto, a aquéllas que, sin reunir las condiciones exigidas en el número anterior, se encuentren en situaciones de especial gravedad, que por razones de protección social aconseje la concesión total o parcial de los beneficios que establece la presente Ley...”*.

No obstante, parece no sólo conveniente por razones de equidad, sino concorde con el espíritu de los preceptos legales antes aludidos, flexibilizar el criterio seguido hasta el momento por la legislación de la protección a las familias numerosas, mediante una combinación más adecuada de las dos condiciones a las que anteriormente se ha hecho mención.

Por ello, respetando en todo caso la facultad discrecional prevista en el artículo 2.1.2 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, que podría seguir teniendo relevancia a otros efectos, resultaría no sólo oportuno, sino justo elevar a supuesto reglado la adquisición de la condición de familia numerosa o el cambio de categoría por parte de aquellas familias que, sin contar con tres hijos o con el número máximo previsto para cada categoría, tengan dos o más hijos subnormales, minusválidos o incapacitados para el trabajo.

Esta medida, de otra parte, encuentra su justificación en la acentuación de las «cargas familiares», lo que legitima un plus de protección en relación con las familias con idéntico número de hijos, quedando asimismo enmarcada en las previsiones contenidas en el Capítulo III del Título I de la Constitución y enlazando, más en concreto, con el artículo 39, a cuyo tenor los Poderes Públicos han de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y en relación con el artículo 49,

al prever un amparo especial de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de los derechos otorgados a todos los ciudadanos, constituyendo ambos preceptos sendos principios rectores de la política social y económica, cuyo reconocimiento, respeto y protección, por mandato expreso del artículo 53.3 del Texto Constitucional, han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes Públicos.

Por todo lo cual se considera procedente sugerir la adopción, en el marco de la legislación de protección a las familias numerosas, de las siguientes medidas:

a) La consideración como familia numerosa de aquellas que estén constituidas por el cabeza de familia, su cónyuge —si lo hubiere— y dos hijos, siempre que éstos sean subnormales, minusválidos o incapacitados para el trabajo.

b) La adquisición de la categoría inmediata superior por aquellas familias numerosas que, sin contar con el número máximo de hijos establecidos para cada una de las categorías primera y segunda, tengan dos o más hijos subnormales minusválidos o incapacitados para el trabajo, a cuyo efecto cada uno de éstos podría computarse como si se tratara de dos hijos.

Recomendación 58/1983 sobre desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 568.)

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, contiene en sus preceptos un generoso programa de actuación que, posibilitando una estrategia operacional sistemática para abordar el cúmulo de problemas que afectan a las personas con una disminución física, psíquica o sensorial, marca las líneas esenciales de la acción de los Poderes Públicos en un terreno en el que la solidaridad del conjunto de una sociedad tiene un papel esencial.

Por el momento han sido dictadas las normas sobre educación especial (Real Decreto 2639/1982, de 15 de octubre, y Ordenes de 14 de junio y 18 de octubre de 1983), empleo selectivo y fomento del empleo de

trabajadores minusválidos (Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo), modificación de los Títulos IX y X del Libro I del Código Civil, en relación a la institución tutelar (Ley 13/1983, de 24 de octubre) y sistema especial de prestaciones sociales y económicas (Real Decreto 3/1984, de 1 de febrero).

Por el contrario, y tomando como referencia la fecha a que se refiere el presente informe, se observa un notable retraso en la aprobación de otras normas sometidas a un plazo determinado por mandato legal. Así, aún no se han dictado las disposiciones sobre:

a) Composición y funcionamiento de los equipos multiprofesionales de valoración: Dieciocho meses (artículo 10), ya que las disposiciones dictadas se refieren de modo exclusivo al ámbito de articular esta normativa, por cuanto la actuación de estos equipos es previa y determinante para el reconocimiento del derecho a las prestaciones contempladas en la Ley.

b) Medidas técnicas sobre adaptación progresiva de transportes públicos colectivos: Un año (artículo 59).

c) Disposiciones reguladoras del trabajo en los centros de empleo especial: Un año (Disposición Final Sexta).

De otra parte, tampoco se han adoptado las medidas precisas para dar cumplimiento a las modificaciones establecidas por las Disposiciones Finales Cuarta y quinta, cuyos notorios defectos técnico-jurídicos no han de ser óbice para que se dicten las normas oportunas que plasman en la realidad lo dispuesto en las mismas.

Por todo lo cual se recomienda dar la máxima celeridad posible al desarrollo reglamentario de la Ley 13/1982, de 7 de abril, y singularmente a aquellas medidas cuya aprobación, por mandato legal, ha debido ser efectuada en un plazo determinado, todavía incumplido.

Recomendación 59/1983 sobre simplificación y sistematización de la normativa reguladora de la Seguridad Social.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 568.)

La normativa reguladora de la Seguridad Social se ha dictado, en la mayoría de los casos, por razones de oportunidad y de disponibilidades financieras, sin responder a un plan razonablemente prefijado.

No obstante, con ocasión de la publicación de la Ley de Bases, de 28 de diciembre de 1963 y, posteriormente, el texto articulado de 21 de abril de 1966 y sus normas de desarrollo, el marco normativo de la Seguridad Social alcanzó apreciable grado de coherencia.

Este panorama se ha complicado posteriormente hasta extremos insospechados, bastando referirse al hecho de que las normas de desarrollo del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, son anteriores a la publicación del mismo, encontrándose, de otra parte, parcialmente derogadas por disposiciones posteriores a dicho año.

Este hecho se agrava, además, por una larga tradición en el ámbito de la Seguridad Social, consistente en la utilización de circulares e instrucciones que, yendo más allá de la mera organización interna de los servicios y de su fundamento en el principio de jerarquía administrativa, contienen auténticas normas de relación, regulando importantes aspectos con omisión del principio de publicidad de las normas.

Junto a ello, debe significarse que normas externas al ordenamiento de la Seguridad Social, al socaire de la regulación que efectúan sobre una determinada materia, contienen preceptos relativos a cuestiones concretas del sistema. Las mismas Leyes de Presupuestos, cuya vocación temporal es incuestionable, incluyen normas que son claramente permanentes.

Todo ello ha comportado que la legislación de Seguridad Social haya llegado a estar caracterizada por un apreciable grado de profusión y diversificación.

En base a lo anterior se recomienda que, a la par que se procede a la reforma del sistema de Seguridad Social, se aborde la tarea de simplificar y racionalizar su normativa reguladora.

Con ello se favorecerá, en lo posible, el conocimiento, por parte de los ciudadanos, de sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social.

Recomendación 60/1983 sobre responsabilidad en orden al pago de las prestaciones de la Seguridad Social.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 569.)

El artículo 96 de la Ley General de la Seguridad Social, aplicable al Régimen General de la misma, así como a los Regímenes Especiales que se remiten en esta materia al General, establece dos tipos de responsabilidad, en orden al pago de las prestaciones:

a) El que corresponde a las entidades gestoras, mutuas patronales o empresarios, que colaboren en la Seguridad Social o, en su caso, a los servicios comunes de la misma, en el supuesto de normal constitución de la relación jurídica de Seguridad Social.

b) El correspondiente a las empresas, en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones que les afectan en materia de afiliación, altas y bajas y de cotización.

En muchas de las quejas recibidas se plantea la dificultad de alcanzar derecho a pensión, al haberse incumplido los requisitos de afiliación, alta y cotización.

En la actualidad, la fijación de los supuestos de responsabilidad en orden a las prestaciones está regulada por normas de carácter interno de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, aplicándose, asimismo, lo establecido en la Ley de 21 de abril de 1966, ya que no ha sido objeto de desarrollo reglamentario lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social.

Por tanto se sugiere que esta materia sea objeto del desarrollo correspondiente, donde se contemplen los supuestos de responsabilidad y, de esta forma, se garantice a los trabajadores el que puedan acceder a las prestaciones en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones de afiliación, alta y cotización.

En relación con ello, también es preciso dictar las correspondientes normas de desarrollo del artículo 97 de la repetida Ley General de la Seguridad Social, en donde se contemplan supuestos especiales de responsabilidad en orden a las prestaciones.

Recomendación 61/1983 sobre supresión del requisito de alta para causar derecho a las prestaciones de la Seguridad Social.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 569.)

El artículo 94 de la Ley General de la Seguridad Social, en lo que se refiere al Régimen General, así como los correspondientes a las normas reguladoras de los distintos Regímenes Especiales, establecen como requisito para tener derecho a las prestaciones de los mismos, además de los particulares exigidos para cada prestación, el de que los trabajadores se encuentren en alta en el Régimen de que se trate.

Se ha observado, en algunas de las quejas recibidas en la Institución, la imposibilidad de causar derecho a pensiones por incumplimiento del requisito de alta, por lo que resulta procedente que dicho requisito desaparezca, por cuanto que el mismo no puede ser definitivo a la hora de determinar el derecho o no a la prestación de que se trate. Es incuestionable que ha de estarse más a la trayectoria de las cotizaciones efectuadas que no al cumplimiento del requisito de alta, que está sometido a la eventualidad de que, en el momento del hecho causante de la prestación, sea cumplido o no, cuestión esta agravada en estos momentos, al estar expuesto el trabajador a cambios frecuentes de trabajo.

De otra parte existen innumerables ejemplos, sobre todo en los países europeos de nuestro entorno, en los que no se exige el mencionado requisito de estar en alta, en la fecha de causarse la prestación.

Por ello se recomienda la supresión del requisito de estar en situación de alta en el momento del hecho causante.

Recomendación 62/1983 sobre modificación de los artículos 11. c) y 21.1. d) de la Orden de 13 de febrero de 1967.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 569.)

Conforme establecen los artículos 11. e) y 21.1. d) de la Orden de 13 de febrero de 1967, las pensiones de viudedad y orfandad de la Seguridad Social se extinguen por observar el beneficiario una conducta deshonesto o inmoral.

Esta función atribuida a la Seguridad Social, como guardián de la moralidad personal, excede de la finalidad que le es propia, ya que otorga a las entidades gestoras unas facultades que pueden representar una intromisión en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, con violación del artículo 18 de la Constitución.

Recomendación 63/1983 sobre organización de un sistema de Información periódica a los solicitantes de plazas de residencias de pensionistas de la Seguridad Social.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 569.)

Al ser la oferta de esas plazas notoriamente inferior a la demanda, el ingreso en las residencias de pensionistas de la Seguridad Social se encuentra sometido a un baremo, cuya puntuación se efectúa conforme a diversos factores.

Dado, en consecuencia, que no puede garantizarse por parte de la Administración el momento en que la solicitud del pensionista puede ser atendida a causa de las altas y bajas que se producen en las listas de espera para el ingreso, parece oportuno mantener informados a los peticionarios acerca de las esperanzas que pueden abrigar para ver satisfecha su aspiración.

Para ello parece un sano criterio ir más allá de limitarse a proporcionar información cuando sea solicitada por el peticionario, resultando más conveniente, incluso por razones de una mayor transparencia, proceder a la información periódica sobre la solicitud.

Recomendación 64/1983 sobre flexibilización del requisito contemplado en el artículo 1.2. b) del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, para tener derecho a las ayudas económicas individualizadas en favor de la tercera edad y de los enfermos e inválidos incapacitados para el trabajo.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 570.)

Con anterioridad se ha hecho alusión a las denegaciones de las ayudas económicas individualizadas en favor de la tercera edad y de los enfermos e inválidos incapacitados para el trabajo, por aplicación del requisito contemplado en el artículo 1.2. b) del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio.

Este requisito puede conceptuarse como sumamente rígido, en especial si se tiene en cuenta el escaso importe de estas ayudas, pese al indudable esfuerzo que en los últimos años se viene realizando para elevar la cuantía.

De otra parte, la reconversión del carácter alimenticio de estas ayudas en pensiones asistenciales básicas debería constituir un objetivo a cumplir en el camino hacia la implantación de un nivel básico de Seguridad Social, fundamentado en el artículo 41 de la Constitución.

Por ello resulta un objetivo deseable la eliminación del requisito relativo al derecho de alimentos. Sin embargo, antes las dificultades de orden financiero que la adopción de dicha medida pudiera representar, se ha de caminar hacia una progresiva y gradual aproximación al objetivo proclamado.

En virtud de lo expuesto se sugiere la flexibilización del citado requisito, en el sentido de elevar la renta per cápita tomada en consideración para apreciar la posibilidad material de cumplir la obligación alimenticia por parte de los familiares obligados a ello por el Código Civil.

Dado que la Dirección General de Acción Sindical comunicó en su día la creación, en dicho centro directivo, de una Comisión encargada del estudio de la modificación del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, en diversos extremos y, más en concreto, en lo que se refiere al requisito del derecho de alimentos, se ha remitido, asimismo, sugerencia al Ministerio

de Trabajo y Seguridad Social en el sentido de que los familiares a tomar en consideración, a los efectos de dicho requisito, queden circunscritos al cónyuge y a los ascendientes y descendientes en primer grado.

Recomendación 65/1983 sobre prolongación del derecho a asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los familiares mayores de veintiún años de edad de los titulares.

Se han recibido en esta institución diversos escritos en los que se expone el problema de la pérdida de la condición de beneficiario de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social por el cumplimiento de la edad de veintiún años, conforme a lo previsto por el artículo 2.2. b) del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, en la redacción dada por el Decreto 3091/1972, de 2 de noviembre.

De lo expuesto en los citados escritos se plantea, en consecuencia, la situación de los beneficiarios incluidos en la cartilla de los titulares de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, en relación con aquéllos que lo hubieran estado con anterioridad a la citada fecha, a los que, por aplicación de lo dispuesto en la Ley de 14 de diciembre de 1942 y disposiciones de desarrollo, se les reconoce el derecho de la prolongación de la asistencia sanitaria, con independencia de su edad y siempre que cumplieran los requisitos exigidos para ello, conforme a lo que dispuso la Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 26 de noviembre de 1970.

Atendida la trascendencia social del problema planteado en los escritos de referencia, agravada por la situación de paro existente, y teniendo en cuenta los posibles efectos discriminatorios derivados de la aplicación de dos legislaciones diversas, anterior y posterior al 1 de enero de 1967, esta institución ha acordado admitir los escritos a trámite y, en virtud de lo dispuesto por el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, tiene el honor de sugerir a VE, que se arbitren las medidas oportunas al objeto de que, dentro de las disponibilidades financieras del Sistema de Seguridad Social, se proceda a la modificación del artículo 2.2. b) y concordantes del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, en el sentido de reconocer la prolongación de la condición de beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a quienes hayan cumplido los veintiún años de edad.

Recomendación 66/1983 sobre modificación del criterio contenido en la Resolución de la Dirección General de Prestaciones, de 24 de octubre de 1978.

Como consecuencia de la tramitación de la Queja 14.046/83 se ha planteado el problema de la interpretación dada por la entonces Dirección General de Prestaciones, en fecha de 24 de octubre de 1978, a las consecuencias que, en orden de la prolongación o no del derecho a la asistencia sanitaria, se derivan de lo dispuesto por la Ley de 14 de diciembre de 1942 y su Reglamento, aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943, por el Decreto de 21 de febrero de 1958, por el Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, y por la Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social, de fecha de 26 de noviembre de 1970.

A tenor de la indicada Resolución de la Dirección General de Prestaciones, de 24 de octubre de 1978, la condición de beneficiario del derecho a asistencia sanitaria, una vez superados los veintinueve años, no alcanza a aquellos descendientes que se hallan a cargo de viudas pensionistas titulares del mencionado derecho, aun cuando hubieran estado incluidos como beneficiarios de tal derecho en el documento de asistencia del cónyuge titular fallecido, con anterioridad al 1 de enero de 1967.

En consecuencia, conforme a esta interpretación cuyo nudo argumental gira en torno a la existencia de un cambio de titular de la asistencia sanitaria, el beneficiario, al dejar de serlo del titular inicial y pasar a serlo del cónyuge viudo pierde su condición de tal, de modo que se le aplican las condiciones previstas en el momento del reconocimiento del nuevo derecho, si hubiese lugar al mismo.

Esta dirección interpretativa puede considerarse ajustada a los términos estrictos y literales en que están redactadas las disposiciones antes mencionadas, por lo que, desde este punto de vista, resulta inobjetable si se atiende a que se ha producido una variación en el titular del derecho a la asistencia sanitaria.

No es menos cierto, sin embargo, que los preceptos que sirven de base a dicha interpretación permitirían, sin violar, desconocer o forzar el tenor en que se encuentran redactados, una interpretación más amplia y

generosa, que acogiera los supuestos que se excluyen y, por ende, solventara una situación de necesidad presumiblemente se acentúa con el fallecimiento del titular inicial del derecho a la asistencia sanitaria.

En consecuencia, esta institución considera que el supuesto contemplado por la Resolución de la Dirección General de Prestaciones, de fecha de 24 de octubre de 1978, puede considerarse incluido en lo dispuesto por el artículo 28.1.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Por todo lo cual, al amparo de lo previsto en el citado artículo, esta institución, sin perjuicio de la propuesta remitida a V.E. en fecha de 15 de julio de 1983, en orden a la prolongación del derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los beneficiarios mayores de veintiún años de edad, tiene el honor de someter a su alta consideración una sugerencia en orden a la modificación de la Resolución de la Dirección General de Prestaciones, de 24 de octubre de 1978, mediante la adopción de un criterio interpretativo que, ajustado a los términos de la Ley de 14 de diciembre de 1942 y los Decretos de 11 de noviembre de 1943, 21 de febrero de 1958 y 2766/1967, de 16 de noviembre, posibilite la prolongación del derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social en aquellos casos en que, habiendo estado incluido el descendiente en la cartilla del titular con anterioridad al 1 de enero de 1967, se produzca la variación de la titularidad de dicha cartilla por fallecimiento del titular inicial de la misma.

Recomendación 67/1983 sobre agilización de los trámites para la Resolución de recursos pendientes ante la extinta Comisión Técnica Calificadora Central.

Esta institución es consciente de la acumulación de asuntos que pesa sobre la Comisión Técnica Calificadora Central, pero, a la vez, en cumplimiento de la misión que le atribuye su legislación reguladora, se ve obligada a constatar el excesivo plazo de tiempo que transcurre en la tramitación y resolución de los mismos.

Por todo lo cual, considerando que el artículo 103 de la Constitución prevé que la Administración Pública actúe de acuerdo con el principio de eficacia y al amparo de lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución y los artículos 1, 9.1 y 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta

institución ha acordado remitir al Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social una sugerencia en orden a la adopción de las medidas oportunas, dentro de los medios materiales y personales disponibles, que permitan acortar, en lo posible, los plazos de tramitación y resolución de los asuntos pendientes ante ese extinguido servicio común de la Seguridad Social.

Recomendación 68/1983 sobre la posibilidad de modificar la base reguladora para el cálculo de pensiones en determinados regímenes de la Seguridad Social y el estudio de una fórmula que posibilite la percepción de mensualidades extraordinarias a los pensionistas que en la actualidad carecen del derecho a las mismas.

Se han dirigido en esta institución numerosos escritos de pensionistas de la Seguridad Social que no perciben pagas extraordinarias. Esta cuestión ya fue planteada a VE, con motivo de distintas peticiones que nos fueron formuladas.

Esta institución no ignora que dicha circunstancia viene determinada, atendida la naturaleza contributiva y profesional del vigente sistema de Seguridad Social, por la forma de cotización vigente en determinados regímenes y, más directamente, por el cálculo de la base reguladora existente en regímenes, tales como el de Trabajadores Autónomos y el de Empleados de Hogar, tal y como ha sido puesto de manifiesto por ese departamento en diversas contestaciones que nos han sido remitidas.

Nos consta, sin embargo, la modificación operada en otros regímenes cuyos pensionistas se encontraban anteriormente en la situación a que aluden los reclamantes en sus escritos, debiendo señalarse en este sentido el Decreto 395/1974, de 31 de enero, relativo al Régimen Especial Agrario y, más recientemente, el Real Decreto 1024/1982, de 22 de mayo, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Toreros, habiéndose declarado expresamente por la Orden de 21 de julio de 1982, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo en materia de acción protectora de dicho régimen, que los pensionistas del mismo percibirán una mensualidad extraordinaria de sus pensiones junto con las ordinarias correspondientes a los meses de junio y noviembre de cada año.

No puede olvidarse, sin embargo, que esta modificación de las bases reguladoras previstas en la legislación aplicable a los regímenes citados anteriormente, tan sólo afectaría a los hechos causantes producidos con posterioridad a la fecha de su entrada en vigor, lo que no solucionaría la aspiración de los actuales pensionistas, los cuales se sienten psicológicamente discriminados al no percibir las dos mensualidades extraordinarias de su pensión.

No desconoce esta Institución, de otra parte, las dificultades técnicas que conllevaría el reconocimiento de las dos mensualidades extraordinarias a los pensionistas que actualmente no las perciben, ni la posible carga financiera que representaría, en su caso, la adopción de tal medida. Sin embargo, estimados que dentro de la reestructuración proyectada del sistema de la Seguridad Social, que ya ha emprendido el Gobierno con la adopción de ciertas medidas racionalizadoras se podría estudiar alguna fórmula que diera satisfacción a las aspiraciones de este gran número de pensionistas.

Por todo lo cual, al amparo de lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, tengo el honor de someter, a la alta consideración de VE, las siguientes sugerencias:

a) La posibilidad de modificar la base reguladora para el cálculo de las pensiones de determinados regímenes de la Seguridad Social, tales como el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y el Régimen Especial de Empleados del Hogar, teniendo en cuenta el precedente sentado por los Decretos 395/1974, de 31 de enero, y 1024/1981, de 22 de mayo, relativos a los Regímenes Especiales Agrario y de los Toreros.

b) El estudio de una fórmula que posibilite la percepción de mensualidades extraordinarias a los pensionistas que en la actualidad carecen de derecho a las mismas.

AREA DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES

Recomendación 69/1983 sobre cuota de extrarradio en instalación de teléfonos.

En esta queja personalizamos los múltiples escritos que venimos recibiendo y en los que se refleja, como problema común a todos, el de las elevadas cuotas a satisfacer por los peticionarios del servicio telefónico cuando éste ha de ser instalado en lugares fuera de la zona urbana, esto es, en las llamadas líneas en zonas de extrarradio.

Sustancialmente y como punto coincidente en todas las quejas se señala:

a) El aislamiento en que se encuentran las zonas rurales alejadas de los núcleos de población, con carencia natural de medios de comunicación y en donde la falta de un servicio imprescindible y mínimo, como es el teléfono, agudiza el sentimiento de discriminación de los que viven en ellos.

b) La baja renta per cápita, que es común a todos los ciudadanos de esas zonas, que les incapacita económicamente para atender los gastos, comparativamente más elevados en estas zonas apartadas, que conlleva la instalación de un servicio como el que pretenden.

c) Consecuencia de lo anterior es la indudable desigualdad en que se encuentran con el resto de los ciudadanos que pueden acceder a un servicio telefónico con cuotas de conexión y abono mensual, pero sin otras suplementarias, como las de constitución y conservación.

Esta institución es consciente, y así lo ha venido haciendo saber a los reclamantes, que en este sentido nos dirigen sus quejas, de los enormes esfuerzos que la Compañía Telefónica Nacional está haciendo para conseguir la implantación total del servicio en todo el ámbito geográfico del Estado, y también es conocedora de las dificultades de todo tipo, económicas y técnicas, con que se tropieza para una utilización del servicio que redunde en beneficio de todos.

Igualmente hace saber que la imposición de cuotas y tarifas, por parte de la Compañía no es arbitraria, sino el resultado de un proceso de elaboración de aquéllas que culmina con la publicación, a nivel de norma jurídica de diferente rango, pero siempre con las garantías que ello comporta.

Ahora bien, al trasladar a V.E. la queja, lo hacemos al amparo de lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, como sugerencia para modificar criterios de actuación, si ello es posible, y corregir las situaciones injustas que comporta el cobro de tales cuotas en las zonas rurales o alejadas de poblaciones que, por otro lado, porcentualmente suponen un reducido número de futuros abonados en comparación con la totalidad de los del servicio telefónico.

AREA DE ADMINISTRACION LOCAL

Recomendación 70/1983 sobre regulación del Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos.

(“B.O.C.G.” Serie E, núm. 47, pág. 540.)

La institución del Defensor del Pueblo, como V.E. ya conoce, tiene encomendada, en virtud de lo establecido en el artículo 54 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la defensa de los derechos comprendidos en el Título i de aquella suprema norma.

Entre los instrumentos jurídicos con que se ha dotado a esta institución para el cumplimiento de su cometido se encuentra la posibilidad de sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de normas cuando puedan provocar situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos, de conformidad con los artículos 28 y 38 de la citada Ley Orgánica.

Presentadas ante esta institución numerosas quejas relativas a deficiencias en la regulación del Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos, fueron registradas con los números 15.728, 17.060, 17.228 y 18.128 y sometidas a consideración de la Junta de Coordinación el 14 y 23 de junio de 1983, proponiéndose el estudio de la regulación de dicho impuesto por si pudiera dar lugar a la sugerencia correspondiente, de conformidad con el citado artículo 28 de nuestra Ley Orgánica.

En consecuencia, se somete a la consideración de V.E. el siguiente informe:

I. Delimitación de las quejas presentadas

Dos son los problemas detectados como posibles deficiencias técnicas:

a) Uno deriva de la nueva regulación parcial del impuesto contenida en el artículo 21 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en la que se configura la «cobertura jurídica» necesaria para que las Corporaciones Locales puedan aumentar, de conformidad con la tabla recogida en la Ley, las cuotas del impuesto. Ello significa la ruptura del carácter de generalidad y uniformidad cuantitativa que hasta ahora había tenido este impuesto, cualquiera que fuese el ayuntamiento con derecho al cobro.

Es decir, en estos momentos los ayuntamientos pueden elegir discrecionalmente» la cuota del impuesto a exigir en un marco que queda delimitado por la tabla recogida en el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, y la Ley 40/1981, de 28 de octubre.

b) El otro problema hace referencia al carácter de irreducible de la cuota del impuesto (artículo 83.3 del Real Decreto 3250/1976) y la consiguiente ausencia de proporcionalidad entre la cuota a ingresar y el tiempo efectivo de circulación del vehículo.

Las consecuencias que se derivan de una interpretación de esta naturaleza quedan claramente reflejadas si acudimos a la consideración de un ejemplo concreto:

La matriculación de un vehículo el 31 de diciembre obliga al pago del impuesto anual de ese mismo año. En cambio, la transferencia, la baja, etc., producirá efectos de primero de enero del año siguiente.

Planteados ambos problemas procede analizar individualizadamente las razones y fundamentos jurídicos de una posible sugerencia a la Administración.

II. Naturaleza y antecedentes del tributo estudiado

Con carácter previo al tratamiento del problema desde el punto de vista de los antecedentes legislativos, en los que se han configurado los

caracteres jurídicos propios de la naturaleza de este impuesto, y al estudio desde un punto de vista constitucional es necesario sentar unas precisiones sobre este tributo.

1.º El Impuesto Municipal sobre la Circulación de los Vehículos es un verdadero «impuesto», aunque pertenece a lo que se denomina imposición municipal autónoma (Real Decreto 3250/1976).

Por ello participa plenamente de la definición que del impuesto formula el artículo 26.1. c) de la Ley General Tributaria, que clasifica los tributos en tasas, contribuciones especiales e impuestos. En concreto, dispone que:

“c) Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.”

Así parece lógico entender que al tratarse de un impuesto (en el sentido técnico del término), a la hora de determinar la cuota no se tendrá en cuenta una mayor o menor contraprestación recibida, diferenciándose fundamentalmente de la tasa y de la contribución especial en razón a esta ausencia de contraprestación.

Así, la tasa se define por el artículo 26.1. a) como:

“Aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.”

De otra parte, las contribuciones especiales, en el punto b) del mismo artículo de la Ley General Tributaria, se definan como:

“Aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.”

En estos dos tributos la cuota es directamente proporcional a la contraprestación recibida.

2.0 Dicho impuesto se encuentra encuadrado en lo que se denomina en el Real Decreto 3250/1976 “la imposición municipal autónoma”, que es definida en el artículo 40.1 del citado texto legal al disponer:

“1. Son impuestos municipales autónomos aquellos que, previamente autorizados por la Leyes, establezcan y gestionen los ayuntamientos.

“2. Constituyen la imposición local autónoma los impuestos siguientes:

“a) Sobre Solares.

“b) Sobre la Radicación.

“c) Sobre la Circulación de Vehículos.

“d) Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos.

“e) Sobre Gastos Suntuarios.

“f) Sobre la Publicidad.”

A los que se debe añadir, de conformidad con la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, el recargo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

3.º Por último, no debe olvidarse que la regulación básica en materia de Haciendas Locales y que incide sobre el Impuesto Municipal de Circulación es la siguiente:

1. Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y se dictan normas provisionales para su aplicación.

2. Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Consideraciones en torno al artículo 21 de la Ley 40/1981 de 28 de octubre

Como ya hemos señalado, el citado artículo faculta a las Corporaciones Locales para que puedan aumentar las cuotas del Impuesto Municipal sobre la Circulación de Vehículos y ello da lugar a la aparición de situaciones de hecho de notoria desigualdad.

Una tabla comparativa entre lo dispuesto en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, y el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, nos pondría de manifiesto la citada situación:

	Real Decreto 3250 (ptas.)	Ley 40/1981 (ptas.)
a) Turismos:		
De menos de ocho caballos fiscales	800	1.600
De ocho hasta 12 caballos fiscales	2.250	4.500
De más de 12 hasta 16 caballos fiscales	4.800	9.600
De más de 16 caballos fiscales	6.000	12.000
b) Autobuses:		
De menos de 21 plazas	5.600	11.200
De 21 a 50 plazas	8.000	16.000
De más de 50 plazas	10.000	20.000
c) Camiones:		
De menos de 1.000 kg. De carga útil	2.800	5.600
De 1.000 a 2.999 kg. de carga útil	5.600	11.200
De más de 2.999 a 9.999 kg. de carga útil	8.000	16.000
De más de 9.999 kg. de carga útil	10.000	20.000
d) Tractores:		
De menos de 16 caballos fiscales	1.400	2.300
De 16 a 25 caballos fiscales	2.800	3.600
De más de 25 caballos fiscales	5.600	11.200
e) Remolques y semirremolques:		
De menos de 1.000 kg. de carga útil	1.400	2.300
De 1.000 a 2.999 kg. de carga útil	2.800	3.600
De más de 2.999 kg. de carga útil	5.600	11.200

f) Otros vehículos

Ciclomotores	200	600
Motocicletas hasta 125 cm ²	300	600
Motocicletas de más de 125 y hasta 250 centímetros cúbicos	500	1.000
Motocicletas de más de 250 cm ²	1.500	3.000

Así, pensemos en el supuesto de dos municipios distantes no más de tres kilómetros uno de otro y que, sin embargo, en base a la citada cobertura jurídica, tengan establecidas cuotas distintas para dicho impuesto, con lo que un vehículo de idénticas características tributaría en un ayuntamiento el 100 por 100 más que en otro.

De igual forma podría darse el caso que, comparando situaciones de hecho producidas en dos ayuntamientos, cada uno de los cuales tuviese establecida, respectivamente, la cuota del Real Decreto 3250/1976 y la de la Ley 40/1981, un coche de menos caballos fiscales tribute más que otro de más caballos fiscales.

Así, por ejemplo:

- Turismos de más de 12 y hasta 16 caballos fiscales: Ley 40/1981: 9.600 ptas.
- Turismos de más de 16 caballos fiscales: Real Decreto 3250: 6.000 ptas.

Ello parece de todo punto injustificado si se tiene en cuenta que el criterio básico fijado por la legislación vigente en la materia para la aplicación de una u otra cuota dentro de cada tabla, en aras de la progresividad del impuesto, es el número de caballos fiscales.

A la vista de estas situaciones, de hecho provocadas por la deficiente regulación del artículo 21 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, pasamos a exponer las consideraciones que entendemos puedan servir de fundamento a la necesaria modificación de la citada normativa.

A) Para tener una idea clara de estos impuestos, así como de aquellas notas o caracteres que configuran la naturaleza del mismo, acudiremos, como ya hemos señalado, a un repaso de sus antecedentes legislativos:

1. El Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952, aprobado en desarrollo de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, en su sección cuarta del capítulo sexto, «Imposición Municipal», artículos 72 y 75; regulaba el arbitrio sobre carruajes y caballerías de lujo y velocípedos autorizado por el artículo 496 de la citada Ley.

En su artículo 71 se recogía la nota de la generalidad del arbitrio al disponer que todos los ayuntamientos están obligados a la confección de padrón de los citados carruajes, caballerías y velocípedos.

2. La Ley de Bases de Régimen Local de 1975 dedicaba La base 26 al Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos, disponiéndose dos notas características de ese impuesto, su carácter obligatorio para todos los municipios (número 2 de la citada base) y la *identidad* de cuota cualquiera que fuese aquél.

3. Por Decreto 3462/1975, de 26 de diciembre, se ordena la inmediata puesta en vigor de esta base, por lo que a partir de ese momento el impuesto es exigido con carácter general e idéntica cuota en todos los municipios de conformidad con las determinaciones contenidas en la citada Ley.

4. En cumplimiento de la Disposición Final Primera, apartado 2 de la Ley de Bases de Régimen Local 41/1975 se dicta el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las bases 21 a 34 de la citada Ley y se dictan normas jurídicas para su aplicación.

Este Real Decreto constituye el principal núcleo de normas jurídicas vigentes en materia de Haciendas Locales, y en su Título I: “*de la Hacienda Municipal*”, Capítulo 6: “*Imposición Municipal Autónoma*”, sección cuarta, artículo 77 y siguientes, regula este impuesto conteniendo las notas que configuran su naturaleza jurídica.

a) Es un impuesto (artículo 1.1 y 77) dentro de la Imposición Municipal Autónoma.

b) Es obligatorio para todos los municipios (artículo 78).

c) Identidad de la cuota, cualquiera que sea el municipio (artículo 81).

5.º Esta regulación (Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre) ha sufrido una modificación por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en el particular referente a la cuota de este impuesto preceptuando en su artículo 21:

“1. Los ayuntamientos podrán acordar la elevación de las cuotas del Impuesto Municipal sobre la Circulación, fijadas en el artículo 81 del Real Decreto 3250/1976, hasta los límites siguientes:

“2. Las cuotas señaladas en el número 5 de la base 26 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, recogidas en el referido artículo 81 del Real Decreto 3250/76, tendrán el carácter de mínimas y, en todo caso, obligatorias.”

Esta nueva regulación supone la quiebra del carácter jurídico del Impuesto de la Identidad de Cuota, que, como veremos más adelante, responde a principios jurídicos tributarios básicos, y el consiguiente posible nacimiento de situaciones de hecho injustas.

B) El artículo 21 supone en esencia la atribución por la Ley de una facultad a las Corporaciones Locales, que quiere ser discrecional, pero que entendemos va mucho más lejos.

El principio de legalidad a que está sometida la Administración Pública (artículo 103 de la Constitución Española) se manifiesta, entre otras formas, a través de la atribución por la Ley de potestades a aquéllas. Es decir, la Ley debe de atribuir facultades de actuación definiendo cuidadosamente sus límites. Precisamente es en este particular en el que entendemos que no se ha procedido con la que meticulosidad necesaria a la hora de redactar el tan citado artículo 21 de la Ley 40/1 981, de 28 de octubre, pues se posibilita a los ayuntamientos la elección de la cuota a exigir olvidándose que al tratarse de un impuesto de carácter general y obligatorio la aparición de cuotas diferentes quiebra, entre otros principios (como trataremos de exponer más adelante), la propia progresividad del impuesto, como ha quedado demostrado en los ejemplos anteriormente citados.

Un importante sector de la doctrina más autorizada (Giannini, Berlini, Abbamonte, etc.), así como estudios de la propia Dirección General de lo Contencioso del Estado, al analizar el principio de legalidad tributaria en la esfera normativa de nuestro propio

ordenamiento jurídico, entiende que en nuestro derecho, para poder exigir un tributo, se requiere que previamente haya sido creado por una Ley y, adicionalmente, que en ésta sean definidos, al menos, el hecho imponible y los sujetos activo y pasivo del tributo en cuestión, “siendo suficiente, respecto al resto de los elementos (formales o de carácter constitutivo), que la Ley precise los criterios fundamentales y los límites necesarios para evitar, de un lado, toda posible discrecionalidad de la Administración al regular los citados elementos y favorecer, de otro, la exacta determinación de la prestación impuesta al sujeto pasivo”.

Si bien es cierto que en toda potestad discrecional la Ley no agota (por contraposición a la potestad reglada) todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad, sino tan sólo algunas, remitiendo a la estimación subjetiva de la Administración la apreciación del resto. En el caso que nos ocupa, la Ley habilitante no regula los elementos o condición alguna, sino una potestad que entendemos es mucho más amplia que la llamada discrecional.

La justificación para la existencia de diferentes cuotas en las distintos municipios no puede basarse, en ningún caso, en el principio de autonomía consagrado en la Constitución, pues éste no es el sentido que adquiere el mismo en las Sentencias del Tribunal Constitucional (Sentencias de 2 de febrero de 1981 y de 29 de abril de 1981) ni tampoco en la mayor contraprestación recibida en uno u otro municipio, puesto que al tratarse de un impuesto se exige sin contraprestación alguna.

Nuestra sugerencia va en cierto modo dirigida a conseguir la especificación de algunos elementos en la legislación propia que definan los límites de esa potestad discrecional, configurada en el artículo 21 de la Ley 40/1981 a favor de las Corporaciones Locales para elegir la cuota del impuesto, llegando incluso, si fuera necesario, a transformarla en una potestad reglada, máxime cuando el artículo 7 de la Ley General Tributaria dispone: *“los actos de gestión en materia tributaria constituyen actividad reglada”*.

C) Nuestra Constitución establece como principio informador de nuestro sistema tributario el de la progresividad. Progresividad que en este impuesto, a semejanza de la regulación existente en el derecho comparado, especialmente en los países de la Comunidad Económica Europea, se traduce en una cuota progresiva en relación ascendente-

directa al número de caballos fiscales y número de kilogramos de carga útil.

Es obvio que se dan situaciones de hecho que rompen el principio de progresividad de este impuesto. Recordemos que al ser la tabla de la Ley 40/ 1981 el doble en cuantía que la tabla en el Real Decreto 3250, se dan casos en los que un automóvil de menos caballos fiscales pague más que otro de mayor potencia fiscal.

D) Además, las consideraciones hasta aquí expuestas hacen necesaria, a nuestro parecer, una modificación de la legislación en el particular referente a la determinación de la cuota, la confrontación de la misma con algunos de los principios generales tributarios que conforman parte de la llamada constitución económica.

Estos principios son:

1. Principio de generalidad.
2. Principio de igualdad.
3. Principio de justicia.
4. Principio de capacidad.
5. Principio de competencia.
6. Principio de legalidad-reserva de Ley.
7. Principio de seguridad.
8. Principio de solidaridad.
9. Principio de ordenación.
10. Principio de no confiscación.
11. Principio de instrumentalidad.
12. Principio de progresividad.

Principios jurídicos que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981, tienen el carácter de informadores de todo el ordenamiento jurídico, que deben ser interpretados conforme a los mismos.

Nos referiremos exclusivamente a los principios de igualdad, seguridad social, justicia, solidaridad, coordinación e instrumentalidad, por no extender en exceso las presentes consideraciones.

Principio de igualdad

Las referencias en la Constitución a este principio son varias, así, el artículo 14, que consagra el principio de igualdad con carácter general; el artículo 9.2, que configura la obligación de los Poderes Públicos de hacerla efectiva; el artículo 139.2, al señalar la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional, y el artículo 31.1, referido especialmente a la materia tributaria.

La generalidad de la doctrina está de acuerdo en que el principio de igualdad requiere el previo cumplimiento del principio de generalidad. Si por este último principio todos los ciudadanos concurren al levantamiento de las cargas públicas, la justicia exige que el reparto de los tributos se hagan tratando por igual a los contribuyentes.

La igualdad tributaria tiene una doble manifestación: jurídica, igualdad de tratamiento ante el contenido de la norma tributaria, y práctica, igualdad ante la aplicación efectiva de la norma tributaria.

El Profesor Fuentes Quintana, defendiendo una enmienda del Senado, manifiesta que: *“la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley tiene una tradición en materia tributaria, informando que en situaciones iguales, de igual capacidad económica, se entiende que todos los ciudadanos deben pagar los mismos impuestos y, por tanto, la igualdad debe estar mediatizada por el criterio de capacidad”*.

Ciertamente, el tenor literal y la ubicación del artículo 31 de la Constitución no ofrece ninguna duda, ya que el principio de igualdad tributaria es aplicable, sin posible discriminación, por razón de las distintas nacionalidades o regiones o por razón de sujeto activo de la obligación tributaria.

Nuestro Tribunal Constitucional ha examinado en reiteradas ocasiones el principio de igualdad, sentando una abundante jurisprudencia.

Así, en su Sentencia de 10 de noviembre de 1981, señalaba:

“Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la no discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución española; es decir, que la desigualdad del tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable.”

En su Sentencia de 20 de julio de 1981, señala:

“Aunque una definición válida de lo que debe entenderse por justo, a efectos tributarios, sería una tarea que rebasa el planteamiento que aquí hemos de hacernos, lo que no puede soslayarse es que el legislador constituyente ha dejado bien claro que el sistema justo que se proclama no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad. Es por ello —porque la igualdad que aquí se reclama va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad—, por lo que no puede ser, a estos efectos, simplemente reconducida a los términos del artículo 14 de la Constitución: una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio. ‘Precisamente la que se realiza mediante la progresividad global del sistema tributario en que alienta la aspiración a la redistribución de la renta’.”

De ello deducimos, a los efectos de este informe, que el artículo 21 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, al facultar a las Corporaciones Locales a la elevación discrecional de la cuota está sirviendo de cobertura a posibles ulteriores discriminaciones y quiebra del principio de igualdad y progresividad del artículo 31.1 de nuestra Constitución. No existe en el supuesto que analizamos una justificación objetiva y razonable para el establecimiento de esta «discrecionalidad», ni se está sirviendo a la implantación de la progresividad global del sistema tributario.

Principio de seguridad jurídica

La Constitución garantiza expresamente en el artículo 9.3 una serie de principios jurídicos de naturaleza formal, entre los que destaca por su carácter básico el principio de seguridad jurídica.

En este principio se engloba el de no discriminación tributaria, recogido en el artículo 7 de la Ley General Tributaria, al disponer que los actos en materia de gestión tributaria constituyen actividad reglada.

Suponen ellos una oposición clara a la arbitrariedad en materia tributaria y su esencia radica en establecer un derecho claro e inequívoco que reafirme el ineludible derecho a la seguridad jurídica.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 20 de julio de 1981 (Recurso de Inconstitucionalidad núm. 38/1981), señalaba al interpretar diversos principios del artículo 9.3 de la Constitución Española:

“Los principios invocados no son compartimientos estancos, sino que cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho.

“Así, la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, todo ello equilibrado de modo que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad.

“Por último, en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad, este principio suele remitirse a la actuación (reglada o discrecional) de la Administración Pública; en este sentido, ‘arbitrario’ equivale a no adecuado a la legalidad. Cuando se habla de arbitrariedad del legislativo no se trata de confrontar la disposición legal con un precepto constitucional supuestamente violado; un acto del legislativo se revela arbitrario cuando engendra desigualdad, aunque respete otros principios del artículo 9.3 de la Constitución Española; y ello en el sentido de no cumplir las exigencias del artículo 9.2 de la Constitución Española, es decir, la promoción de la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la Ley.”

Entendemos que el tan citado artículo 21 de la Ley 40/1981 no es claro e inequívoco para el obligado al pago del Impuesto de Circulación de Vehículos, pues no sabe con certeza cuál es la cuota del impuesto en cada uno de los ayuntamientos con derecho al cobro.

Principio de justicia

El artículo 31 de nuestra Constitución configura la aspiración a un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

Es difícil definir este principio por sí solo, pues adquiere su verdadera dimensión cuando en el sistema tributario tienen cabida los principios de

igualdad, progresividad generalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica, etcétera.

A la luz de este principio debemos preguntarnos si la regulación del artículo 21 establece o no situaciones de hecho injustas. Esta institución entiende, como ya hemos señalado en otra parte, que las injusticias tributarias son manifiestas.

Principio de solidaridad y coordinación

Abordaremos el estudio de ambos principios conjuntamente por entender que existen entre ellos una íntima conexión. Son dos principios configurados en la Constitución en relación con las Comunidades Autónomas, pero debemos entender «con la mayoría» de la doctrina, extensivos a las Corporaciones Locales.

Las referencias de la Constitución a estos principios son:

“Artículo 2.—La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a las nacionalidades y regiones que la integran y nacionalidad entre todas ellas.

“Artículo 138.1.—En él se determina y corresponde al Estado garantizar la realización efectiva del principado de solidaridad.

“Artículo 156.—El artículo 156.1 insta a las Comunidades Autónomas para que velen por la solidaridad de entre todos los españoles.

“Artículo 158.2.—Crea el Fondo de Compensación Interterritorial para hacer efectivo el principio de solidaridad, además de la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.

“Artículo 156.1.—El artículo 156.1 ha sido desarrollado a nivel orgánico por la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas. En esta Ley Orgánica este principio, ya enumerado en su artículo 3, tiene una plasmación práctica en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que será el órgano que, constituido por representante de la Administración Central y las Comunidades Autónomas, permitirá una ordenación global del sistema financiero y tributario.”

De los anteriores preceptos deducimos que la Constitución ha querido consagrar especialmente para nuestro sistema tributario el principio de coordinación. Es claro que en el caso que nos ocupa no existe coordinación alguna ni racionalización a la hora de establecer las cuotas del citado impuesto.

Principio de instrumentalidad

Las referencias normativas a este principio son:

“Artículo 40.1.—Los Poderes Públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.

“Artículo 131.1.—El artículo 131.1 prevé que mediante la planificación de la actividad económica general se atiende o estimule la ‘más justa distribución’ de la renta y la riqueza.”

A la luz de este principio debemos preguntarnos si la instrumentalidad del impuesto está generalizada con esta nueva regulación.

Como ya hemos señalado, este impuesto en sus anteriores regulaciones se configuró con identidad de cuotas, cualquiera que fuese el ayuntamiento con derecho al cobro, garantizándose que la progresividad del impuesto no se quebrase, y por ello se servía a la instrumentalidad del mismo, deseada por todo ordenamiento jurídico tributario.

III. Consideraciones en torno al carácter de irreducible de la cuota del Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos, de conformidad con el artículo 83 del Real Decreto 3250/1976, de 6 de octubre

El artículo 83 del Real Decreto 3250/1976, de 6 de octubre, dispone:

“1. El impuesto se devengará por primera vez cuando se matricule el vehículo o cuando se autorice la circulación.

“2. Posteriormente, el impuesto se devengará con efectos del día 1 de enero de cada año.

“3. En todo caso, el importe del impuesto será irreducible.”

En consecuencia, la matriculación de un vehículo el día 31 de diciembre obliga a pago del impuesto anual de este mismo año. En cambio, la transferencia, baja, matriculación de cambios de residentes, etc., producirá efectos el día 1 del año siguiente.

Esta institución, en base a la propia naturaleza del impuesto a la Constitución y a las soluciones que el derecho comparado ha dado al mismo problema, mantiene en el informe que sigue el criterio de una necesaria atemperación del carácter de irreducible de la cuota, así como articulación de posibles soluciones al efecto.

Como ya hemos señalado en otra parte de este informe, cuando recogíamos los antecedentes legislativos del Impuesto Municipal de Circulación señalábamos como caracteres propios de la naturaleza de este impuesto el de su obligatoriedad, generalidad e identidad de cuota. Asimismo, se recoge en la legislación citada la causa del impuesto, que no es la simple tenencia de los vehículos gravados, sino la circulación de los vehículos aptos para circular por las vías públicas.

Es clara, pues, la existencia de una relación directa entre el gravamen que dicho impuesto supone y la circulación del vehículo. Sin embargo, en el artículo 83.3 se dispone que la cuota del Impuesto será irreducible, con lo cual se contradice el propio espíritu del impuesto.

De otra parte, la declaración de nuestra Constitución, en el artículo 31.1, de la aspiración a un sistema tributario justo e inspirado en los principios de igualdad y progresividad choca con lo dispuesto en dicho artículo.

Pensemos en el vehículo que es matriculado el 31 de diciembre y que, por tanto, solamente circulará un día de ese año y, sin embargo, tributará como si hubiera circulado durante todo el año.

El Reglamento de Hacienda a Locales, de fecha el 4 de agosto de 1952, aprobado en desarrollo de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, disponía claramente la relación directa entre la

circulación del vehículo y el gravamen del impuesto al señalar el artículo 73 que en aquellos casos en que el contribuyente manifieste de forma expresa, ante la Administración, su propósito de no utilizarlos, y ésta asegure con el precintado u otra medida que estime suficiente la imposibilidad del uso, no se gravará la tenencia, uso y circulación de carruajes, caballerías de lujo y velocípedos.

De igual manera se dispone en la base 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local del 75, en el artículo 77.1 y 86.1 del Real Decreto 3250/1976 y en el Real Decreto 3462/1975, de 26 de diciembre, que el impuesto grava la circulación de los vehículos aptos para circular por las vías públicas.

Base 26.1

El impuesto sobre la circulación gravará los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas. El texto articulado regulará las condiciones que sirvan para determinar las exenciones y bonificaciones del impuesto que por razón de interés público o social deban reconocerse.”

Artículo 77.1

El impuesto municipal sobre la circulación gravará los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas, cualquiera que sea su clase y categoría.”

Artículo 86.1

Este impuesto sustituirá, en todo el territorio nacional, a los impuestos, arbitrios, tasas o cualquier otra exacción de carácter municipal sobre la circulación en la vía pública y rodaje de los vehículos gravados por el mismo. En consecuencia, sobre los actos de circulación y rodaje de los mismos, los ayuntamientos no podrán establecer ningún otro tributo.”

Por ello, entendemos que la relación entre la imposición de la cuota y la circulación de los vehículos debe ser lo más directa y proporcional posible.

Este mismo problema ha sido estudiado y solventado en el derecho comparado, aportándose soluciones legislativas que relacionan lo más directamente posible circulación y pago del impuesto.

En la inmensa mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea se han adoptado las soluciones siguientes:

Bélgica.—La tasa de circulación (artículos 3 a 42 del Código de tasas asimiladas a los impuestos sobre las rentas) se exige sobre los vehículos automóviles y sus remolques utilizados en la vía pública, con excepción para aquellos vehículos destinados a un servicio público, ambulancias, vehículos de inválidos y enfermos.

El tributo se exige por período de doce meses (solución), pudiéndose fraccionar el pago, y su cuantía se determina según la potencia del motor o el peso de vehículo.

Dinamarca.—La tasa de circulación (Ley 658/1977) se exige sobre los vehículos automóviles y sus remolques utilizados para el transporte de personas, siempre y cuando estén sujetos a matriculación. El beneficiario es el Estado.

El tributo se exige con periodicidad anual, semestral o trimestral, según los casos, y su cuantía se determina según el peso neto, excepto para los camiones, en que se toman en cuenta el peso total anticipado como carga para el vehículo.

Francia.—La tasa de circulación es variable, según los años transcurridos desde la primera matriculación del vehículo, su potencia fiscal o su tenedor. En todos los casos el beneficiario es el Estado, exigiéndose su pago anualmente, contra entrega de un distintivo acreditativo del pago. Pero a pesar de la anualidad del pago existe una corrección para aquellos vehículos matriculados entre el 15 de agosto y el 30 de noviembre al estar exentos del pago de dicho impuesto. Es decir, el pago del impuesto es anual, pero como posible corrección a aquellas situaciones de hecho en las que un vehículo pague su impuesto habiendo circulado muy poco tiempo, la legislación propia del mismo le exime ese año del pago del mismo.

Irlanda.—En lugar de la tasa de circulación, el tributo se configura como un impuesto especial exigible al tenedor del vehículo cuyo

beneficiario es el Estado y cuyo pago puede ser anual, semestral o trimestral.

Luxemburgo.—La tasa es exigible por el Estado sobre los vehículos automóviles y remolques que circulan por la vía pública, calculando su importe según la potencia del motor o su peso en razón a la categoría del vehículo.

El pago de tributos se acredita por un distintivo entregado contra el ingreso que se efectúe anualmente o de manera fraccionada a lo largo del año.

Holanda.—La tasa de circulación se exige por el Estado por la utilización de un vehículo de tracción mecánica en la vía pública, con excepción de las bicicletas con motor auxiliar o los vehículos que funcionan sobre raíl.

El tributo se exige anual o trimestralmente, según el peso del vehículo o el carburante utilizado.

Reino Unido.—De la misma forma que en Irlanda, con cuyo sistema fiscal guarda numerosas identidades, en el Reino Unido la tasa de circulación se constituye como un impuesto especial o accisa —en la terminología comunitaria—, cuyo beneficiario es el Estado y que grava los vehículos utilizados en la vía pública.

El impuesto se exige en función del tipo de utilización del vehículo.

República Federal Alemana.—La tasa de circulación constituye un ingreso de los *Länders*, cuyo sujeto pasivo es el titular de la matricular, debiendo declararse y pagarse en plazos anuales, semestrales, trimestrales o mensuales.

La aspiración de nuestra Constitución del establecimiento de un sistema tributario justo obliga a los Poderes Públicos al estudio y búsqueda de aquellas soluciones que aporten algo en este sentido. Por ello, entendemos que la configuración de la cuota como irreducible deberá ser objeto de estudio con el fin de buscar alguna solución que no produzca las situaciones injustas que hemos expuesto.

De lo expuesto hasta aquí, y de la normativa que hemos citado, deducimos:

a) La Ley 40/1981, de 28 de octubre, dota a las Corporaciones Locales de una amplia potestad discrecional para fijar una u otra cuota, cuyo ejercicio se posibilita sin fijar límites o condiciones que la justifiquen.

b) La legislación anterior a la citada Ley consagra tres notas características a dicho impuesto: es un impuesto obligatorio, general y de idéntica cuota cualquiera que fuese el municipio con derecho al cobro.

c) Si se quisiera argumentar como fundamento de la elevación realizada en base a la Ley 40, en una mayor contraprestación recibida por circular en uno y otro municipio, ello carecería en absoluto de fundamento, por la propia naturaleza el impuesto (artículo 26.1 de la Ley General Tributaria).

d) Dejar la determinación de la cuota al arbitrio de los ayuntamientos quebrarla los caracteres señalados anteriormente. Además, no debemos olvidar que en el caso de las personas jurídicas obligadas al pago de este impuesto por vehículos a su nombre pagan en el lugar o domicilio social y, sin embargo, sus automóviles pueden estar circulando en los términos municipales donde tengan fábricas, talleres, instalaciones, almacenes, agencias, etcétera.

e) Esta normativa produce desigualdades tributarias y ausencia de coordinación entre las Corporaciones Locales a los efectos de este impuesto.

f) La legislación objeto de este informe entendemos que quiebra el principio de no discrecionalidad en materia tributaria, pues de conformidad con el artículo 7 de la Ley General Tributaria, los actos de gestión en materia tributaria constituyen actividad reglada.

Es difícil encontrar el encaje jurídico a la existencia por un mismo impuesto de dos cuotas distintas, más la posibilidad jurídica de elección entre aquellas atribuidas a las Corporaciones Locales.

La norma jurídica tributaria en su mandato generalmente fija la cuota en una cantidad determinada (cuota tributaria fija) o establece los

elementos con arreglo a los cuales ha de calcularse la cuota en cada momento (cuota tributaria variable).

g) El citado artículo 21 quiebra el principio de progresividad del impuesto, como ha quedado demostrado en las consideraciones expuestas.

h) Quiebra los principios constitucionales de igualdad jurídica (artículos 14.9.2, 139.1 y 31.3), de seguridad jurídica (artículo 7 de la Ley General Tributaria y artículo 9.3 de la Constitución), de justicia (artículo 31 de la Constitución), de solidaridad y coordinación (artículos 2, 138.1, 156.1 y 158.2), principio de instrumentalidad (artículos 40.1 y 131.1 de la Constitución y artículo 4 de la Ley General Tributaria).

i) Es necesaria la amortización de los injustos efectos del carácter irreducible de la cuota con la adopción de medidas similares a las tomadas por los países que integran la Comunidad Económica Europea.

Las anteriores consideraciones, que, por imperativo de nuestra Ley Orgánica, se elevan a la consideración de V.E. bajo la forma de recomendaciones, se corresponde con el deseo de esta institución de colaborar con la Administración Pública y con sus máximos responsables en la irrenunciable tarea de racionalizar, modernizar y, en su caso, adecuar el marco normativo a la Constitución, en aras de evitar que los órganos administrativos de gestión se vean en la necesidad de adoptar resoluciones en base a normas periclitadas u obsoletas y al ciudadano de sufrir las consecuencias.

Recomendación 71/1983 sobre derechos pasivos de los funcionarios de la Administración Local y deficiencias en el funcionamiento de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 541.)

La institución del Defensor del Pueblo, como V.E. ya conoce, tiene encomendada, en virtud de lo establecido en el artículo 54 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de aquella suprema norma.

Entre los instrumentos jurídicos con que se ha dotado a esta institución para el cumplimiento de su cometido, se encuentra la posibilidad de sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de aquellas normas que puedan provocar situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos, de conformidad con los artículos 28 y 36 de la citada Ley Orgánica.

Presentadas numerosas quejas ante esta institución relativas, unas, a problemas surgidos en la tramitación administrativa de expedientes de reconocimiento de prestaciones de la MUNPAL, y otras, expresivas de deficiencias en la normativa básica reguladora de los derechos pasivos de los funcionarios de Administración Local, se ha procedido al estudio de las mismas en forma globalizada, concretándose dicho análisis en los siguientes puntos que a continuación exponemos pormenorizadamente:

A) Problemas que ponen de manifiesto deficiencias en la normativa básica reguladora de los derechos pasivos de los funcionarios de Administración Local

1. Entre éstos destaca especialmente, por la gran cantidad de quejas recibidas y de afectados, el de la ausencia de desarrollo por la MUNPAL del sistema de asistencia sanitaria previsto en sus estatutos en el Capítulo 6 del artículo 72 al 83, siguiendo un sistema análogo al establecido por la MUFACE o cualquier otro que diera solución al problema cuestionado.

Durante los últimos años se han elaborado y aprobado multitud de disposiciones que han abordado esta cuestión y previsto la necesidad de resolverla. Así:

El Decreto 784, de 8 de mayo de 1961, sobre causas y edades de jubilación de los funcionarios de la Administración Local (declarado vigente por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, en lo que no se oponga al mismo) establece en su artículo 1 que quedará sin vigor el artículo 97 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, una vez que la mutualidad implante las prestaciones médico-farmacéuticas.

La Ley 11/1960, de 12 de mayo, creadora de la MUNPAL, establece en su artículo 11 la prestación especial de la asistencia sanitaria, y su implantación se llevará a cabo en la forma y momento que se establezca.

Los nuevos estatutos de la MUNPAL de 9 de diciembre de 1975, a los que ya hemos hecho referencia, en sus artículos 73-78 disponen que el Consejo de la citada mutualidad señalará el acuerdo correspondiente a la forma y momento en que haya de implantarse la prestación sanitaria, así como la participación que por este concepto corresponderá a las entidades afiliadas.

La Disposición Transitoria Octava de los nuevos Estatutos establece que hasta tanto no se implante por la mutualidad las prestaciones sanitarias, continuarán en vigor las normas anteriores.

No obstante, y a pesar de todas estas disposiciones y habiendo transcurrido ya más de veinte años, aún no se ha implantado por la citada mutualidad la necesaria asistencia médico-farmacéutica.

El problema, en consecuencia, es grave y se manifiesta en distintas facetas, entre las cuales podemos destacar, entre otras, el hecho de que si bien los ayuntamientos a través de los servicios de Beneficiencia Municipal (en los casos en que existan) y las Diputaciones Provinciales, a través de sus servicios hospitalarios y médicos asistenciales, dan una prestación sanitaria al funcionario en el término correspondiente, cuando el funcionario sale del mismo, se encuentra desprovisto de cobertura al efecto.

Algunos ayuntamientos, como es el de Madrid, han solucionado este problema celebrando un concierto con la Seguridad Social para la cobertura de la asistencia médico-farmacéutica de sus funcionarios.

Se deduce claramente las muchas ventajas que supone este sistema, así como el establecido por la MUFACE para los funcionarios de Administración Civil del Estado, pues abarca todo el territorio nacional, por lo que no se produce interrupción de asistencia en caso de desplazamientos temporales, las prestaciones son muy amplias y comprenden muchos tipos de especialidades, existen varios centros dentro de cada provincia, por lo que a veces no es necesario tener que ir a la capital de la misma, etcétera.

Asimismo, el concepto de familiar a incluir en calidad de beneficiario es más amplio que el comprendido hoy día en el concepto de «ayuda familiar» (concepto técnico que determina en estos momentos los beneficios del sistema local de asistencia).

Así como tampoco podemos olvidar que existe un importante vacío para el caso de aquellos funcionarios que no se encuentran en la situación administrativa de servicio activo, como es el caso de los que se hallan en situación de excedencia especial o supernumerario, para los cuales la cobertura es inexistente.

Todas estas cuestiones puntuales, y otras más que sin duda se podrían concretar del estudio pormenorizado de la situación actual, se derivan con claridad del vacío creado por la ausencia de las disposiciones y resoluciones pertinentes que den cumplimiento a lo dispuesto en las normas ya citadas y que deberían haberse adoptado.

Por último, y a mayor abundamiento, debe tenerse también presente que tal falta de desarrollo legal incumple lo dispuesto en el artículo 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España el 13 de abril de 1967, entrando en vigor el 27 de julio del mismo año.

“2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

“d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”

2. En segundo lugar, desearíamos elevar a la consideración de VE. la necesidad de estudiar la repercusión de lo establecido en la Disposición Adicional Décima, apartados 2 y 3, de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por lo que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en los casos de nulidad, separación o divorcio, sobre la regulación de las pensiones de viudedad causadas por funcionarios de Administración Local.

Disposición Adicional Décima:

“Con carácter provisional, en tanto se dé una regulación definitiva en la correspondiente legislación, en materia de pensiones y Seguridad Social, seguirán las siguientes normas:

“2.a) Quienes no hubieran podido contraer matrimonio, por impedirselo la legislación vigente hasta la fecha, pero hubieran vivido como tal, acaecido el fallecimiento de uno de ellos, con anterioridad a la vigencia de esta Ley, el otro tendrá derecho a los beneficios a que se hace referencia en el apartado 1.º de esta disposición y a la pensión correspondiente conforme a lo que se establece en el apartado siguiente.

“3.a) El derecho a la pensión de viudedad y demás derechos pasivos o prestaciones por razón de fallecimiento, corresponderá a quien sea o haya sido cónyuge legítimo y en cuantía proporcional al tiempo vivido con el cónyuge fallecido, con independencia de las causas que hubieran determinado la separación o el divorcio.”

La necesaria adecuación se impone por un doble orden de consideraciones. De una parte, es una consecuencia inmediata del mandato contenido en la citada Disposición Adicional Décima en su primer apartado, al disponer: *“se regirá con carácter provisional en tanto sedé una regulación definitiva...”*. De otra parte, es evidente que la aparición de un nuevo estatuto jurídico de la familia afecta directamente a los supuestos de hecho contemplados por los Estatutos de la MUNPAL.

Dejar a un lado el necesario desarrollo de la legislación propia a estos efectos supondría obligar a Jueces y funcionarios a acudir a una interpretación análoga de los referidos preceptos, con el consiguiente peligro de la aparición de disparidad de criterios ante situaciones similares y de una jurisprudencia diversa, dispersa y posiblemente no clarificadora.

De otra parte, la inadecuación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Décima a la regulación propia de los derechos pasivos de los funcionarios de Administración Local, podría entrañar el desconocimiento de que las propias regulaciones de los derechos pasivos carecen de identidad de razón; que las instituciones reguladoras de cada uno de los regímenes tienen naturaleza en cada caso es distinta (laboral, contencioso-administrativa). Asimismo, es evidente la diferenciación en cuanto a los requisitos formales y sustantivos que inciden en las prestaciones correspondientes, la participación en la financiación...

3. En relación con el problema planteado en el punto anterior, también sería conveniente el estudio de los artículos 51-18 de la sección segunda del Capítulo 4 de los citados estatutos, con la finalidad de conseguir una adecuación al nuevo régimen de filiación, y ello, como ya hemos señalado, por imperativo de lo dispuesto en los artículos 14 y 39 de la Constitución.

En concreto, los apartados 4 y 5 del artículo 54 de los Estatutos de la MUNICIPAL se encuentran profundamente afectados. En la actualidad dicen lo siguiente:

“Apartado 4: Cuando concurren con hijos legítimos, naturales o adoptivos, la pensión a todos ellos correspondientes se dividirá de modo que la porción de cada uno de los legítimos sea doble de la de los naturales o adoptivos.

“Apartado 5: Cuando la pensión se percibiera por la viuda con hijastros, o con hijos o hijastros, o con hijos naturales o adoptivos del causante, o con unos y con otros, la porción correspondiente a cada uno de éstos que fallezca o pierda la aptitud legal acrecerá la de los demás hermanos que la conserven y si la perdieran todos los hijastros, hijos adoptivos, la viuda percibirá la pensión íntegra aunque existan hijos de la misma con aptitud legal.”

Tales preceptos no sólo han quedado desfasados en el tiempo, sino que entrañan la perpetuación de un régimen discriminatorio que la reciente reforma del Código Civil ha procurado evitar.

Aun cuando suponemos que una norma de esta naturaleza no se estará aplicando hoy en día; no obstante, parece oportuno aconsejar que se proceda a estudiar la reforma de los estatutos en este particular, con el fin de adecuarlos a la Constitución Española y a la legislación ordinaria y no provocar las dispares interpretaciones analógicas de funcionarios y Jueces al respecto, y todo ello en aras de la necesaria seguridad jurídica.

4. En cuanto a la pensión causada por fallecimiento del asegurado, estimamos que quizá fuera conveniente que se estudiara la posibilidad de que las limitaciones establecidas en el artículo 53 de los citados estatutos, en el particular referente al período de carencia, fuesen acortadas y se asemejasen en todo lo posible a lo establecido por la legislación vigente en relación con los trabajadores por cuenta ajena adscritos al Régimen

General de la Seguridad Social, y especialmente lo estimamos recomendable si del estudio se dedujese que el porcentaje de estos casos es mínimo, siendo, por tanto, el coste muy bajo y, por el contrario, el beneficio social muy considerable.

Si ello fuese posible, se debería estudiar la posibilidad de que algunos de los órganos de la mutualidad tuviesen competencia para la aprobación, en casos concretos, de algún tipo de prestación, no dejando de esta manera sin cobertura alguna a viudas cuyos causantes no se encontrasen en los supuestos del citado artículo.

5. Otro problema de gran importancia, que ha requerido especial atención de esta institución, es el del establecimiento de una igualdad absoluta de los derechos pasivos entre el hombre y la mujer.

Esta cuestiones de gran relevancia, pues carece de sentido que la mujer funcionaria no cause los mismos derechos que el varón (artículos 61, 62 y 63) al tributar en la misma cuantía y que, por el contrario, exista fundamento jurídico para que las mujeres beneficiarias mayores de veintitrés años y capacitadas, continúen disfrutando de derechos pasivos, si bien limitado al 25 por 100 del haber regulador, deteriorando con ello las asignaciones de los jubilados, de las viudas y de los huérfanos menores de edad o incapacitados, que son los verdaderos necesitados de la previsión social, máxime cuando, según informe de V.E., esta prestación supone un montante anual de 2.285 millones de pesetas (Informe de V.E. de fecha de 28 de julio de 1983).

6. Los estatutos mutuales aprobados por Orden Ministerial de 9 de diciembre de 1975, en su artículo 8.1 b), admiten la posibilidad de que aquellos funcionarios que pasen a una situación administrativa de excedencia voluntaria conservarán la condición de asegurados, en lo relativo a las prestaciones básicas, y que el tiempo en que reglamentariamente subsista la indicada situación no será computable a ningún efecto de las prestaciones de la mutualidad, determinándose como haber regulador de las prestaciones el que los asegurados tuviesen en el momento de su pase a la aludida situación administrativa.

No obstante, en el número 3 del citado artículo 8 se exime de las restricciones expresadas a los asegurados a quienes, por el Consejo de Administración, se les conceda el beneficio de satisfacer a su costa la cuota íntegra.

En relación con este punto, consideramos que debería procederse a la aclaración de la norma, pues no se precisa en la misma si la naturaleza del citado beneficio es un verdadero derecho de opción para el asegurado o bien constituye una facultad discrecional atribuida al Consejo de Administración. La propia MUNPAL, en informe remitido a esta institución el 17 de octubre de 1983, nos pone de manifiesto las dificultades que entraña la interpretación o aclaración de esta norma. Por ello, consideramos que se debería proceder, al igual que respecto del punto anteriormente expuesto, a un estudio pormenorizado de la citada normativa.

B) Problemas surgidos en la tramitación administrativa de expedientes de reconocimiento de prestaciones de la MUNPAL

Un último conjunto de problemas a abordar hacen referencia al logro de una mayor eficacia en la gestión administrativa de la MUNPAL.

De una parte, sería conveniente dotar a la MUNPAL de una mayor agilización en la tramitación de los expedientes, máxime cuando ella misma nos manifiesta el retraso que se produce.

Esta cuestión tiene especial importancia para los asegurados, pues se encuentran en muchas ocasiones sin percibir pensión alguna en un período de cinco o seis meses hasta que el expediente se ha resuelto.

Para solucionar este problema se han adoptado por algunas Corporaciones medidas unilaterales. Así, el Ayuntamiento de Madrid adelanta el 80 por 100 de la prestación a resultados de la definitiva resolución del expediente por parte de la MUNPAL.

La propia Administración del Estado, a consecuencia de los acuerdos con los representantes de las Centrales Sindicales (UGT, CC.OO., CSIF), de fecha 26 de febrero de 1983, y de conformidad con el compromiso de acuerdo sexto, número 2, ha instado la aprobación del Real Decreto 2433/1983, de 7 de septiembre, sobre simplificación de trámites en los expedientes de clases pasivas de los funcionarios de la Administración del Estado, deduciéndose de ello la intención de la Administración de agilizar expedientes.

Por todo ello sería importante que, si V.E. lo considera procedente, se dieran las instrucciones oportunas para que los servicios competentes se agilicen, de igual forma, los expedientes relativos a los funcionarios de Administración Local.

Las anteriores consideraciones, que, por imperativo de nuestra Ley Orgánica, se elevan a la consideración de V.E. bajo la forma de recomendaciones, se corresponden con el deseo de esta Institución de colaborar con la Administración Pública y con sus máximos responsables, en la irrenunciable tarea de racionalizar, modernizar y, en su caso, adecuar el marco normativo a la Constitución, en aras de evitar que los órganos administrativos de gestión se vean en la necesidad de adoptar resoluciones en base a normas periclitadas u obsoletas y al ciudadano de sufrir las consecuencias.

AREA DE SANIDAD Y CONSUMO

Recomendación 72/1983 sobre mejora en los Servicios de Inspección Sanitaria de la Seguridad Social.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 556.)

A lo largo de 1983 se ha remitido a las autoridades sanitarias recomendaciones tendentes a las mejoras de los Servicios de Inspección Sanitaria de la Seguridad Social:

a) Estimulando a la inspección para que ningún enfermo sea obligado a efectuar una dejación de los irrenunciables derechos a las prestaciones sanitarias, que les concede la Ley General de la Seguridad Social.

b) Potenciando la acción inspectora ante posibles errores diagnósticos, casos de mala práctica o deficiencias sanitarias diversas.

c) Instruyendo a la inspección para que se interprete con sentido de equidad, el traslado de enfermos y la autorización del transporte sanitario.

Recomendación 73/1883, sobre modificación de los artículos 18 y 19 del Decreto 1766/1907, de 16 de noviembre.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 556.)

Para la mejor protección de los derechos asistenciales de los enfermos se recomienda una nueva redacción de los artículos 18 y 19 del Decreto 1766/ 1967, de 16 de noviembre, sobre asistencia sanitaria en la

Seguridad Social con medios ajenos y hospitalización no quirúrgica para solucionar frecuentes quejas por:

- a) Reintegros de gastos, tras errores clínicos de los servicios propios.
- b) Reintegro de gastos, tras soportar largas listas de espera.
- c) Hospitalización no quirúrgica y reintegro de gastos, tras ingresos por enfermedad mental grave o cualquier otra enfermedad grave no quirúrgica, en relación con lo que disponen los artículos 98 y 103 de la Ley General de la Seguridad Social.

Recomendación 74/1983 sobre desarrollo del artículo 28.1 de la Constitución en lo que afecta a huelgas en centros sanitarios.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 556.)

Se recomienda que se extreme el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente sobre huelgas en centros sanitarios y proponiendo el desarrollo del artículo 28.1 de la Constitución, mediante la correspondiente Ley Orgánica, sobre «garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad» no sólo en hospitales, sino también en instituciones extrahospitalarias y servicios de urgencia.

Recomendación 75/1983 sobre derechos de los enfermos en centros sanitarios del sector público.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 556.)

Dentro del capítulo de una mejor protección de derechos de los enfermos y usuarios, que es preocupación prioritaria de esta institución, se considera que el derecho a la información de los enfermos y usuarios de instituciones, centros y servicios sanitarios del sector público, debe concretarse en una serie de medidas urgentes, consistentes en que:

- a) Cada centro ponga a disposición de los enfermos y usuarios, al tomar contacto o ingresar, y de forma fácilmente comprensible, información sobre sus derechos y sobre su estancia en el mismo, con

datos previstos del Reglamento de Régimen Interior (visitas, circulaciones, gastos, etcétera).

b) Cada centro disponga de un canal de comunicación y control para que los usuarios puedan efectuar reclamaciones, de forma que quede constancia de ellas, y obtenga la adecuada respuesta en breve tiempo; y para que se les informe sobre el diagnóstico, pronóstico y tratamiento, así como en su caso, los datos de la factura a satisfacer.

c) Existan canales de información administrativa en las Consejerías de Sanidad y Consumo de las Comunidades Autónomas, Direcciones Provinciales, Municipios y Centros Directivos, sobre acceso a las prestaciones, uso de medios ajenos a la Seguridad Social, causa de demoras y lista de espera, traslados de servicio especiales, ingresos en hospitales, etc., y orientación para exigencia de responsabilidades a un triple nivel (profesionales, institucionales y autoridades sanitarias).

d) Las normas que regulen los derechos de los enfermos deben tutelar especialmente a los que están más necesitados: niños, ancianos, minusválidos y enfermos mentales.

Recomendación 76/1983 sobre efectiva aplicación de normas vigentes.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 557.)

Igualmente, en el orden de una mayor racionalización de los servicios, se considera importante la efectiva puesta en práctica de algunas normas vigentes que cayeron en desuso, por lo que resulta necesaria una nueva legislación:

a) Deben funcionar real y eficazmente en los centros, las Comisiones de Control y Calidad que para los centros de Seguridad Social dispone la Orden Ministerial de 7 de julio de 1972, en su artículo 51.

b) Ha de tener efectividad lo que dispone el vigente Real Decreto 2177/ 1978, de 1 de septiembre, sobre Registro, Catalogación e Inspección de los Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios Civiles, Públicos y Privados de cualquier clase y naturaleza con las

peculiaridades que en este asunto condicionen las transferencias de competencia a las Comunidades Autónomas. El simple cumplimiento de tal norma hubiera prevenido o resuelto un alto porcentaje de deficiencias que están en la base de gran número de quejas recibidas.

c) Es urgente perfeccionar el gobierno y el régimen interior de los hospitales y centros sanitarios, disponiendo la composición de las Juntas de Gobierno y Consultivas, los Organos de Dirección y Asesores, el Régimen Interior y la participación de los profesionales y de los usuarios. En esta materia hay un vacío normativo por haberse declarado nulo el Real Decreto 2092/ 1978, de 25 de agosto.

Recomendación 77/1983 sobre regulación del régimen estatutario del personal sanitario de la Seguridad Social.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 557.)

Debe regularse de nuevo con criterios de uniformidad, simplificación, racionalización, coordinación y vigencia el régimen laboral y/o estatutario de todo el personal sanitario y no sanitario que trabaja en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, equiparando este personal, en lo posible, al resto del personal que trabaja en el sector público sanitario (hospitales clínicos, AISNA, hospitales de Diputaciones y Entes Locales), pues se denuncian desigualdades o discriminaciones. Los vigentes estatutos jurídicos están anticuados, han sido retocados en muchas ocasiones y necesitan una urgente ordenación.

Recomendación 78/1983 sobre dotación de recursos a los órganos de control del ámbito sanitario y de consumo.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 557.)

Debe dotarse de los recursos precisos de carácter normativo, personales, materiales y de apoyo a los órganos de control de sanidad y consumo a todos los niveles, tanto en lo que concierne al cumplimiento de las normas de alta inspección que regulan materias intransferibles por el Gobierno central, cuando las Inspecciones Técnicas de Sanidad, Higiene Pública, Saneamiento y Consumo, como las que controlan al personal, centros y servicios de la Seguridad Social, vigilan la calidad de

las prestaciones sanitarias en la misma y protegen los derechos de usuarios y enfermos.

Recomendación 79/1983 sobre desarrollo reglamentario de la Ley de Extracción y Trasplante de Organos.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 557.)

Han de dictarse normas reglamentarias en desarrollo de la vigente Ley, de 27 de octubre de 1979, sobre Extracción y Trasplante de Organos, en beneficio de los enfermos renales, oftalmológicos, etcétera.

Recomendación 80/1983 sobre higiene y seguridad laborales.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 557.)

Urge perfeccionar la normativa vigente sobre higiene y seguridad laborales para prevenir enfermedades profesionales y mejorar en lo posible nuestros indicadores de numerosísimos accidentes de trabajo.

Recomendación 81/1983 sobre programas sectoriales de salud en relación con determinadas enfermedades.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 557.)

Ordenar programas sectoriales de salud pública en algunos campos donde los indicadores disponibles son insatisfactorios, como brucelosis, hidatidosis, toxiinfecciones alimentarias, hepatitis B, sarampión, salmonelosis y tuberculosis.

Recomendación 82/1983 sobre asistencia psiquiátrica y tratamiento de los enfermos mentales.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 595.)

1. En el aspecto de la asistencia psiquiátrica, los enfermos psíquicos no disponen de medios materiales para un tratamiento correcto de su

padecimiento, bien en cuanto a una asistencia primaria se refiere, bien a su hospitalización.

2. Hay que tener en cuenta que la atención integral del enfermo mental no está cubierta, en la práctica, por la Seguridad Social ni por los cauces alternativos de los que, obligatoriamente, disponen otros organismos dependientes de administraciones públicas.

3. Los enfermos mentales judiciales no cumplen un programa de tratamiento en los centros penitenciarios y, por otra parte, dificulta la salida a establecimientos civiles, donde poder seguir un control clínico para su curación y rehabilitación posterior.

4. Tras la derogación del Decreto, de 3 de julio de 1931, sobre asistencia a enfermos psiquiátricos, que planteaba en exclusiva medidas de internamiento, con la consiguiente separación del enfermo de su entorno familiar y social, es urgente el desarrollo legislativo de la regulación del tratamiento a los enfermos mentales, tanto por internamiento como en régimen de ambulatorio.

Recomendación 83/1983 sobre ayuda a toxicómanos.

(“B.O.C.G.”, Serie E, núm. 47, pág. 595.)

El problema de la drogodependencia ha alcanzado una gravedad manifiesta, que hace necesaria la articulación urgente de un Plan Nacional de Ayuda al Toxicómano, con mayores medios y una mejor coordinación de los poderes públicos y de las iniciativas privadas.

II

CONTESTACION DEL GOBIERNO A LAS RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO PARA 1983

El Gobierno, examinando el informe ordinario presentado por el Defensor del Pueblo, en cumplimiento del artículo 32 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, a las Cortes Generales, para el año 1983, considera de la mayor conveniencia contestar dicho informe, recogiendo el grado de cumplimiento de las recomendaciones que contiene y, en ocasiones, la opinión que la Administración Pública debe manifestar sobre ellas. De esta forma, iniciando una costumbre que se aspira sea mantenida en años sucesivos, se logrará, aun cuando no exista previsión legal ni, por tanto, obligación formal del Gobierno, la máxima difusión y el mejor conocimiento y seguimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo, así como del grado de cumplimiento de las mismas.

A tal fin tengo la honra de enviar a V.E. el informe adjunto, que, convencionalmente articulado sobre los distintos Departamentos Ministeriales, recoge, en cuanto a cada uno de ellos afecta, las recomendaciones contenidas en el informe ordinario de 1983, referido a la actividad que la Administración Pública ha desarrollado sobre cada una de ellas.

Madrid, 25 de enero de 1985. El Secretario de Estado.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

1. Sobre aplicación del estatuto de clases pasivas de 1926, en comparación con Leyes posteriores.

Actividad de la Administración

Se trata de un problema de evidente envergadura social y económica, no ajeno, por tanto, a las preocupaciones del Gobierno. Su tratamiento y

solución requieren la valoración simultánea de una serie de circunstancias y realidades, antes de que el Gobierno y los Ministerios competentes se piense en la posibilidad de adoptar las soluciones más adecuadas.

2. Sobre el derecho de huelga.

Actividad de la Administración

Respecto a la regulación, por Ley Orgánica, del derecho de huelga en el ámbito funcional, el Gobierno es consciente de la necesidad de dicha regulación. No obstante, parece conveniente la valoración previa y razonable de los presupuestos tanto de hecho como jurídicos que concurren en el apartado que nos ocupa, en orden a decidir por el Gobierno el momento y la forma en que la regulación del citado derecho debe llevarse a cabo.

Y sobre las cuestiones planteadas con anterioridad, sobre la retención de cantidades por jornadas no trabajadas durante una huelga protagonizada por funcionarios, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984, ha establecido, en su Disposición Adicional Decimosegunda, que: *“los funcionarios que ejerciten el derecho de huelga no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esa situación.”*

3. Sobre los derechos de participación de los funcionarios.

Actividad de la Administración

Con especial sensibilidad y pleno convencimiento de la importancia que tiene en un régimen democrático la participación de los funcionarios en determinadas materias, en todas las actuaciones relacionadas con la Función Pública se ha dado participación a las Centrales Sindicales más representativas. Muestra de ello es la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de 12 de diciembre de 1984, del Convenio número 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

Sobre la regulación legal del derecho de representación sindical de los funcionarios, hemos de recordar que la Ley Orgánica de Libertad Sindical

se encuentra sometida a Recurso previo de Inconstitucionalidad, interpuesto en su día por el Grupo Popular. Las especificidades de la representación sindical de los funcionarios se estaba negociando con las centrales más representativas, lo que en su día dará lugar al proyecto de Ley de representación sindical y determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos.

Por otra parte, la reciente Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su artículo 7 prevé la participación de 17 representantes del personal designados por las Organizaciones Sindicales en proporción a su representatividad respectiva.

Además de ello, en un próximo proyecto de Real Decreto va a regularse la composición y funcionamiento de la Comisión Superior de Personal, en el que se contempla la participación plena de los representantes sindicales; cuestión que nos viene exigida por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Por último cabe señalar que en estos momentos se está desarrollando una negociación intensa con las Centrales Sindicales más representativas, habiéndose constituido una Mesa en la que se está llegando a acuerdos importantes; por ejemplo, el que solventa el problema de unos 20.000 contratados administrativos.

4. Sobre el abuso de la práctica del silencio administrativo.

Actividad de la Administración

Desde la constitución del actual Gobierno, uno de los objetivos del Ministerio de la Presidencia ha sido el de acabar, progresivamente, con la práctica abusiva de la técnica del silencio administrativo negativo, y de resolver, en consecuencia, las peticiones o reclamaciones de los ciudadanos, potenciándose y reforzándose a estos efectos las unidades de recursos existentes en el departamento por ser las que proponen la resolución definitiva en vía administrativa, bien para satisfacer las demandas, bien para permitir el posterior recurso en vía judicial.

En el tercer Consejo de Ministros del Gobierno socialista, el 22 de diciembre de 1982, se aprobó el Real Decreto 3773 por el que el anterior Servicio de Recursos de Presidencia fue transformado en Subdirección

General, adscribiéndole recursos humanos suficientes para permitir una rápida resolución de los asuntos.

Similar medida, durante 1983, se adoptó en otro organismo del Ministerio, la MUFASE, organismo que, por su especial naturaleza, otorga pensiones y prestaciones de variada índole, con un colectivo de beneficiarios que supera el millón de personas, y debe atender numerosas reclamaciones. Se creó una nueva sección de recursos y le fue adscrito personal especializado.

El establecimiento de la denominada «línea caliente» ha permitido detectar los sectores en los que las peticiones o reclamaciones se demoraban en ser resueltas, y se ha procedido a reforzar los mismos a fin de que, en la medida de lo posible y teniendo en cuenta los medios de que se dispone, la Administración resuelva siempre en forma expresa.

Hay que destacar que, en este mismo sentido, se han realizado actuaciones, respecto a los diversos Departamentos Ministeriales, por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, dependiente de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, durante el período del actual Gobierno.

Y por lo que se refiere a la consideración general y más amplia del silencio administrativo, en cuanto que el Ministerio de la Presidencia del Gobierno es el Departamento que asume e impulsa las tareas de reforma de la Administración, se debe hacer constar que el problema conlleva una serie de implicaciones que afectan a otros departamentos (entre ellos, principalmente el de Justicia) y que, en su caso, podrían requerir una actualización y puesta al día de la legislación vigente en la materia en orden a garantizar más firmemente los derechos de los administrados.

MINISTERIO DE JUSTICIA

A) Administración de Justicia

1. Sobre la ineludible necesidad de poner fin a la dilación en la tramitación de los procedimientos de la jurisdicción civil ordinaria, laboral y contencioso-administrativa.

Actividad de la Administración

El Ministerio de Justicia acoge plenamente las recomendaciones del Defensor del Pueblo en esta materia, reconociendo la dilación gravísima en la tramitación de los procedimientos judiciales. La necesidad de poner fin a esta situación se hace más acuciante, además, a partir de la Sentencia número 36/1984, de 14 de mayo, del Tribunal Constitucional, que, conectando los artículos 121 y 24 de la Constitución, impone al Estado la obligación de indemnizar los daños causados por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, concluyendo dicha doctrina constitucional que la dilación indebida constituye el supuesto típico de dicho funcionamiento anormal.

A la vista de lo anterior debe afirmarse:

a) Que las dilaciones procesales pueden deberse a insuficiencia de órganos jurisdiccionales. En este sentido, la actuación del Ministerio de Justicia ha seguido dos líneas fundamentales:

— A medio plazo, preparar una nueva demarcación judicial, para lo que es ineludible la aprobación por las Cámaras del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. En el texto remitido por el Gobierno se propone una Disposición Adicional emplazando al Ejecutivo a presentar la oportuna Ley en el plazo de un año desde la entrada en vigor de aquélla.

— A corto plazo, manteniendo la demarcación actual, que sólo por Ley puede modificarse, se ha procedido a la creación y puesta en funcionamiento de los siguientes órganos jurisdiccionales:

— Creados en 1983: 14 órganos unipersonales, más dos salas y 10 secciones.

— Creados en 1984: 92 órganos unipersonales.

— Puestos en funcionamiento en 1983: 57 órganos unipersonales, más dos salas y 10 secciones.

— Puestos en funcionamiento en 1984: 104 juzgados.

— Se han dotado en 1983, 144 nuevas plazas de Magistrados y Jueces y, en 1984, 103 nuevas plazas.

b) Las dilaciones en la tramitación de los procesos se deben también a insuficiencias de la legislación procesal. El Gobierno en este sentido ha promovido una reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que es la Ley 34/1984, de 6 de agosto. La reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo se encuentra pendiente de la nueva configuración que a esta Orden Jurisdiccional va a dar el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, en plena tramitación legislativa.

Se encuentra, además, en avanzado estado de elaboración, un anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para incorporarse a la misma algunas innovaciones introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil por la citada Ley de Reforma Urgente, y para unificar los diferentes procedimientos de urgencia que, en materia criminal, regula nuestro ordenamiento.

Finalmente, en materia laboral se considera que la creación de Salas de lo Social en las Audiencias Territoriales y la supresión del Tribunal Central de Trabajadores, tal y como el Gobierno propone en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, contribuirá a eliminar las actuales dilaciones.

c) Las dilaciones pueden deberse, por último, a un deficiente funcionamiento de la Administración de Justicia. El proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, al dotar de nuevas bases legislativas a la Inspección de Tribunales, puede, también, contribuir a eliminar alguna de esas deficiencias.

2. Ejecución de Sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Encomendada a la propia Administración, autora del acto impugnado, conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 104 y concordantes de la Ley reguladora de dicha jurisdicción.

Necesidad de proponer una reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en este punto.

Actividad de la Administración

La elaboración de una nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa está en preparación por el Ministerio de Justicia, dependiendo de la configuración definitiva que a esta Orden Jurisdiccional dé el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

B) Instituciones penitenciarias

3. Potenciar la adopción de medidas que faciliten la aplicación del Capítulo II del Título II de la Ley General Penitenciaria, en relación con el trabajo penitenciario.

Actividad de la Administración

Se está acometiendo una reordenación interna del organismo Trabajos Penitenciarios, al objeto de su acoplamiento a lo dispuesto en el Capítulo 2, Título II, de la Ley General Penitenciaria. Se pretende que cada vez sea mayor el número de internos que trabajen y en las mejores condiciones, dando preferencia a los penados, ya que, por un lado, es a éstos a quienes la normativa señala la obligatoriedad del trabajo, y, por otro, son quienes proporcionarían mayor estabilidad en la plantilla y ofrecen mayores posibilidades de especialización.

Por otro lado se insiste en que la relación de proyectos sacados a concurso público para la creación de puestos de trabajo en distintos sectores laborales de internos, es muy copiosa y supera los 30 en los meses de junio y julio de 1984.

4. Mejorar eficazmente las funciones encomendadas a las comisiones de asistencia social creados por la Ley General Penitenciaria de 1970.

Actividad de la Administración

Estas Comisiones de Asistencia Social, a pesar de haber sido creadas por la expresada Ley General Penitenciaria, no comenzaron a funcionar hasta la promulgación del Real Decreto 1415/1983, de 30 de marzo, que los desarrolla, y da una dimensión aplicable, en la práctica. A partir de esa fecha, su actuación comienza a ser apreciable, en la actualidad están todos ellos constituidos.

Se adjunta anexo donde queda recogida la actividad por provincias, de esta Comisión de Asistencia Social, en los meses de junio, julio y agosto de 1984, y del que se desprende el elevado grado de actuación alcanzado por estos organismos.

5. Sobre resolución de la situación de los llamados «locos judiciales».

Es decir, aquellos delincuentes a los que se les ha aplicado el eximente del artículo 8 del Código Penal (enajenación mental o trastorno mental transitorio), y a los que al aplicárseles, en su caso, la medida que el propio Código prevé, de internamiento hasta nueva autorización del Tribunal, se les infringe un resultado, en la práctica, más grave que el de una pena, dada la indeterminación del tiempo, y los centros donde se produce el internamiento que, por regla general, no gozan de condiciones de habitabilidad aceptables, ni responden a la función que tienen asignada para tratamiento y rehabilitación de personas enfermas.

Actividad de la Administración

La definitiva solución de esta situación exige la reforma del artículo 8 del Código Penal. Existe un anteproyecto del Código Penal, publicado por el Ministerio de Justicia, que modificará por completo la norma penal básica, y, con ello, dará solución al problema que aquí se plantea.

En todo caso, un criterio de economía legislativa impulsa a tramitar, por esta vía unificada, las modificaciones del Código Penal que se entienden necesarias.

6. Sobre información de los interesados en los expedientes de indulto, para su conocimiento del estado de tramitación de los mismos.

Actividad de la Administración

El Ministerio de Justicia ya ha arbitrado las fórmulas para que sea posible la información solicitada sobre el estado de tramitación de los expedientes de indulto, información que, en la práctica, se viene ya produciendo con toda regularidad. Dicho servicio se ha fundado en lo establecido en el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo

—“los interesados en un expediente administrativo tendrán el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes”—, desarrollado por la Orden de 22 de octubre de 1958, por la que se dictan normas para el funcionamiento de las Oficinas de Información (artículo 33, LPA) y el Decreto 93/1965, de 28 de enero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa de los Departamentos Ministeriales.

7. Sobre tratamiento extrapenitenciario de penados toxicómanos.

Actividad de la Administración

Esta posibilidad se contempla, ya actualmente, en el Reglamento Penitenciario, conforme a la redacción dada al mismo por el Real Decreto 787/ 1984, de 25 de marzo, y que lo modifica (Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo).

En efecto, el artículo 57.1.5, tiene precisamente por objeto, según señala la justificación del Real Decreto, que: “*se posibilite la asistencia a centros extrapenitenciarios, públicos o privados, de los internos clasificados en tercer grado, afectos a toxicomanías*”. Con ello queda abierta la posibilidad, tanto a una ulterior regulación en desarrollo cuanto a la inversión económica, más amplia, en los centros aludidos.

MINISTERIO DE DEFENSA

1. Ampliación del plazo de prescripción existente, de un año, para la solicitud de los beneficios recogidos en el Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, sobre militares de la república.

Actividad de la Administración

La Disposición Transitoria Primera de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República, otorga el plazo de un año para que quienes estando comprendidos en el ámbito de

aplicación del Real Decreto-Ley de 6/1978, o la Ley 10/1980, no se acogieron entonces a sus beneficios, lo hagan ahora, dentro del expresado plazo.

2. Comisión de asistencia social a los presos en establecimientos militares.

Actividad de la Administración

Aunque sea cierto que el penado militar lo es transitoriamente y toda labor de reinserción social trasciende los fines de las Fuerzas Armadas, la Constitución en su artículo 25.2, la Ley Orgánica Penitenciaria y el propio artículo 1.2 del vigente Reglamento de Establecimientos Penitenciarios Militares, no permiten prescindir del tratamiento penitenciario como actividad encaminada a conseguir los fines que se asignan a las penas de privación de libertad.

Por ello, en los estudios previos de modificación del citado Reglamento de Prisiones Militares, se ha configurado una «Junta clasificadora de conducta», que no sólo permitirá una mejor clasificación de tratamiento, sino también una mejor ayuda y orientación psicológica de aquellos internos con problemas de personalidad.

Reiteramos que esta figura aparece sólo en los estudios previos de modificación del Reglamento Penitenciario, pero permitirán esa adaptación pretendida a la Ley General Penitenciaria.

3. Seguridad Social de soldados y marineros incorporados al servicio militar.

Actividad de la Administración

Esta sugerencia del Defensor del Pueblo se encuentra en fase de estudio avanzado, en el que no puede olvidarse, con sentido práctico, la incidencia de un elevado coste. La vía adecuada será, en su momento, el desarrollo efectivo de la Ley 28/1975, de 27 de junio, que establece el Régimen Especial de la Seguridad Social en las Fuerzas Armadas, y acoge al colectivo de soldados.

4. Régimen disciplinario militar.

Actividad de la Administración

El proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas —en fase de informe de los distintos Ministerios, previo a la decisión del Gobierno— prevé que contra la resolución por la que se impongan sanciones por falta grave, puede interponerse: primero, recurso de vía jerárquica castrense que culminará ante el Ministerio de Defensa y, segundo término, contra estas decisiones, un recurso especial —que la Ley denomina contencioso-disciplinario militar—, que permitirá el control jurisdiccional de aquellas resoluciones.

De este modo se pretende dar cumplimiento a la doctrina segunda por el Tribunal Constitucional sobre la efectiva tutela judicial, objeto de sugerencia del Defensor del Pueblo.

5. Delitos contra el honor militar.

Actividad de la Administración

El reciente proyecto de Código Penal Militar, ya presentado al Consejo de Ministros, no incluye ya como delito este tipo penal, actualmente recogido en el artículo 352 del vigente Código de Justicia Militar, y gravemente penado de seis meses a seis años de prisión. Se acepta así el criterio del Defensor del Pueblo que remite este tipo, antes penal, al ámbito estrictamente disciplinario.

6. Prisión preventiva.

Actividad de la Administración

El Pleno del Consejo Supremo de Justicia Militar acuerda, coincidiendo con el Defensor del Pueblo, que los principios inspiradores de la reforma de la jurisdicción ordinaria, en materia de prisión preventiva, han de inspirar también en la jurisdicción militar, sin que, en ningún caso, se supere en la tramitación de las causas el plazo máximo establecido de treinta meses.

Ahora bien, será en la reforma actual, Código de Justicia Militar, donde se incluirá un nuevo texto procesal, y donde en concreto y efectivo desarrollo del artículo 17 del Texto Constitucional, podrá regularse equiparadamente, la prisión preventiva militar, en los términos solicitados por el Defensor del Pueblo.

7. Embargo de haberes militares.

Actividad de la Administración

El Ministerio de Defensa ha estudiado con todo interés la propuesta del Defensor del Pueblo dirigida a la modificación de los artículos 707 y 709 del vigente Código de Justicia Militar, en forma que se suprima la actual limitación en el embargo de haberes a los militares, en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional que, a través de su Sentencia de 21 de junio de 1983, alude la inconstitucionalidad de este punto en lo referente a alimentos.

Ahora bien, en el momento presente, el Tribunal Constitucional conoce de recursos sobre la adecuación constitucional de los citados artículos 707 y 709 del vigente Código de Justicia Militar, por lo que parece prudente esperar su pronunciamiento sobre la materia. Lo anterior, sin perjuicio de que la modificación propuesta encontrará, en su caso, lugar adecuado en la reforma procesal militar próxima.

8. Otras medidas alternativas al internamiento obligatorio de los enajenados mentales.

Actividad de la Administración

El Consejo Supremo de Justicia Militar estudió la iniciativa del Defensor del Pueblo, encaminada a obtener que las medidas alternativas al internamiento de los enajenados mentales, procesados o ya condenados, fuese en realidad en el ámbito militar. El propio Consejo Supremo concluyó en la aplicación directa de estos beneficios en la justicia militar, y ello aun a pesar de que no estén previstos en el artículo 185, número 1, del Código de Justicia Militar vigente.

9. Servicio militar de clérigos y religiosos.*

Actividad de la Administración

El Acuerdo vigente entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y regulación del servicio militar de clérigos y religiosos, prevé, ante todo, las formas generales de prestar dicho servicio, bien como capellanes de las FAS —modalidad ordinaria actual—, bien mediante la realización de otras actividades “*que no sean incompatibles con su estado, de conformidad con el derecho canónico*” (artículo 5.3 del Acuerdo).

Junto a los anteriores, se admite en el Acuerdo, y debe surgir a través del desarrollo de su artículo 7, la prestación social sustitutoria, consistente en el ejercicio de apostolado para tres años en territorio de misión, o como capellanes de emigrantes, bajo la dependencia de la jerarquía eclesiástica.

El Defensor del Pueblo se interesa precisamente por el desarrollo de esta modalidad sustitutoria y el Ministerio de Defensa entiende que, sin perjuicio de su estudio, desde el ámbito castrense, y repercusión militar, aquel desarrollo debe ser objeto de un nuevo Acuerdo, entre el Reino de España y la Santa Sede, que establezca concretamente lo que hasta el presente no pasa de ser una declaración de intenciones, tal y como está redactado el artículo del Acuerdo que estudiarnos.

10. Real y Militar Orden de San Hermenegildo.

Actividad de la Administración

El Ministerio de Defensa ha redactado un anteproyecto de Real Decreto por el que se regula la revisión de las decisiones sobre ingreso en la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, en el sentido propuesto por la sugerencia del Defensor del Pueblo, de superar actitudes determinantes en la guerra civil española.

* En este caso no se trataba propiamente de Lina Recomendación, sino de la tramitación ordinaria de una queja. Vid. Informe 1983 B.O.C.G, Serie E, núm. 47, pág. 520).

El texto legal anterior se encuentra en la actualidad en trámite de informe preceptivo del Ministerio de Hacienda, porque su entrada en vigor supondría incremento del gasto público.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA

1. Necesidad de reformar el seguro privado, regulado por la Ley de 16 de diciembre de 1954.

Actividad de la Administración

Oportunamente se presentó proyecto de Ley que, tras la correspondiente tramitación, dio lugar a la publicación, en 4 de agosto de 1984, de la nueva Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, con lo que queda satisfecha la recomendación expresada del Defensor del Pueblo.

2. Creación de un sistema cautelar que garantice a los asegurados en los supuestos de insolvencia de las entidades aseguradoras.

Actividad de la Administración

Por Real Decreto-Ley 10/1984, de 11 de julio —«Boletín Oficial del Estado» del 14 de julio de 1984—, se crea la Comisión Liquidadora del Entidades Aseguradoras y se establece medidas y procedimientos urgentes para el saneamiento del sector de seguros privados y el reforzamiento del Organismo de Control.

3. Retrasos en la tramitación de expedientes correspondientes a pensiones especiales derivadas de la última guerra civil española.

Actividad de la Administración

— En 31 de febrero de 1984, el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de su Dirección General de Gastos de Personal, remitió al Defensor del Pueblo informe sobre el estado de la tramitación de estos expedientes:

— Dicho estado en la actualidad, a 31 de octubre de 1984, es el siguiente, respecto a los solicitantes mutilados de guerra, acogidos a la Ley 35/1980:

— Expedientes pendientes de resolución en la Subdirección General de Clases Privadas:

— Mutilados.....	4.700
— Familiares.....	705

— Expedientes pendientes en los servicios periféricos, para ser enviados a la Subdirección General de Clases Pasivas:

— Mutilados.....	1.400
— Familiares.....	280

Total de expedientes pendientes: 7.085.

— Estos expedientes están estudiados en un 95 por 100 por las correspondientes secciones, y su resolución depende, únicamente, de algún documento que debe ser apartado por los interesados, o bien de que sean valoradas las lesiones alegadas por el único Tribunal Médico Central existente. Dicho Tribunal Médico tiene, hoy, pendientes de valorar unos 3.000 expedientes, siendo su ritmo de actuación de unos 28 expedientes valorados por día laborable.

— El Ministerio de Sanidad y Consumo, en 13 de julio de 1984, manifestó al Defensor del Pueblo que por la Dirección General de Planificación Sanitaria se está elaborando un informe sobre la dilación del trámite derivada de la actuación del Tribunal Médico Central, y las medidas a adoptar para su necesaria agilización, incluida, entre ellas, la contratación de médicos que refuercen la capacidad del Tribunal.

En todo caso resulta patente la saturación de la actuación del Tribunal Médico que, además de los expedientes de la Ley 35/1980, debe examinar los de la Ley 6/1982, y todas las revisiones médicas por agravación de lesiones que se solicitan, así como los recursos, siendo el número, actualmente pendiente, de éstos alrededor de los 2.000.

— Como resumen se considera que las medidas de agilización adoptadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, completadas por el reforzamiento del Tribunal Médico Central, permitirán, a corto plazo, la normalización de los expedientes de pensiones especiales que aquí nos ocupan.

4. Tratamiento fiscal de los matrimonios en el supuesto de actividad laboral de ambos cónyuges.

Actividad de la Administración

Debe, ante todo, tenerse en cuenta que el aumento de la progresividad del impuesto producido por la acumulación de los rendimientos del trabajo obtenido individualmente, por ambos cónyuges, se encuentra parcialmente limitado en la vigente normativa del Impuesto sobre la Renta, en el sentido de multiplicar por el coeficiente 1,5 la deducción general de 17.000 pesetas, por cada uno de los miembros de la unidad familiar que individualmente obtengan rendimientos empresariales, profesionales o artísticos. Esta limitación de la progresividad beneficia a las unidades familiares de niveles de renta reducidos.

No obstante la anterior limitación, el Ministerio de Economía y Hacienda está llevando a cabo los estudios necesarios para una modificación legislativa en relación a los temas del matrimonio, cuando ambos cónyuges trabajan, y de la unidad familiar, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en general, para determinar cómo la progresividad afecta a la acumulación de renta y no sólo cuando éstas procedan, exclusivamente, del trabajo.

5. Agilización de los procedimientos de devolución de las cantidades adeudadas por las haciendas públicas, en los supuestos de Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas.

Actividad de la Administración

La Ley 44/1978 reguladora del IRPF y el artículo 159 de su reglamento especifican el procedimiento a que se ha de sujetar la Hacienda Pública en lo que a devoluciones del Impuesto sobre la Renta se refiere. En esencial, el plazo para efectuar las devoluciones a los contribuyentes se extiende a los siete meses siguientes a la terminación del plazo para solicitar la devolución.

Solicitada información al Centro de Proceso de Datos, que como se sabe produce la emisión mecanizada de los talones a los acreedores por este concepto, se observa que a 20 de noviembre de 1984, se llevan procesados 482.488 talones correspondientes al ejercicio 1983, a los que

deben sumarse 343.624 talones más, que se están procesando en este momento. El total, así, de los talones procesados o envíos de solución inmediata, asciende a 826.112, lo que representa un 24,14 por 100 del total a emitir. Además, a través de las Delegaciones de Hacienda, se está efectuando el envío de talones al domicilio de los contribuyentes, para una mayor facilidad y rapidez en la percepción.

En resumen, y sin perjuicio de que el proceso de agilización y eficacia en las devoluciones está en marcha, puede evaluarse como ya positivo el porcentaje de devolución a las fechas propuestas.

6. Impuesto de Lujo en adquisiciones de vehículos por disminuidos físicos, en el sentido de ampliar la exención a los supuestos de adquisición de vehículos de más de nueve CV.

Actividad de la Administración

El artículo 16. B), noveno, del vigente Texto Refundido del Impuesto sobre el Lujo, aprobado por Real Decreto Legislativo 875/1981, de 27 de marzo, declara exentas del citado impuesto las adquisiciones de vehículos cuya potencia fiscal sea inferior a nueve CV, adquiridos por mutilados o inválidos que padezcan ceguera total, amputación o inutilización de miembros inferiores, siempre que hayan transcurrido, al menos, cuatro años desde que se les concedió la última exención por este concepto.

La limitación del beneficio fiscal a la potencia inferior a nueve CV tenía como finalidad restringir la exención a los vehículos de pequeña cilindrada.

Sin embargo, el anterior precepto ha quedado hoy obsoleto, al dejar de fabricarse en España automóviles de turismo de potencia inferior a nueve CV. Igualmente es cierto que los minusválidos por inutilización de los miembros inferiores, cuando adquieren vehículos no dotados de cambio automático, deben efectuar costosas adaptaciones mecánicas en las mismas, a fin de hacerlas aptas para su conducción personal.

Lo anterior justifica, así, sobradamente, la iniciativa del Defensor del Pueblo, al solicitar que se eleve el límite de potencia de los vehículos, determinante de la exención.

Ahora bien, la modificación legal propuesta ha de hacerse mediante Ley sustantiva, y dado que el Gobierno está preparando la tramitación de una Ley reguladora del IVA, se ha considerado oportuno que la elevación del mínimo exento, a que hace referencia la recomendación del Defensor del Pueblo, se lleve a cabo al tiempo de la tramitación de dicho proyecto de Ley.

7. Promulgación de la normativa reguladora de las sociedades de promoción de inversiones, para debida garantía de los ahorradores.

Actividad de la Administración

El proyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva, enviado por el Gobierno a las Cortes y que próximamente se discutirá en el Senado, contiene en su artículo 31 la obligación de sujetar a toda una serie de instituciones de inversión colectiva de carácter financiero, que hasta ahora se estaban moviendo gracias a un vacío legislativo, a las disposiciones que, con carácter general, establece la Ley para todas las instituciones de inversión colectiva.

Entre esas normas destacan por su importancia las referentes a su regulación legal, normas sobre sus inversiones, publicidad de participación significativas, registro, autorización, información y denominación, verificación contable e inspección, infracciones y sanciones.

Por tanto, una vez aprobada la citada Ley, se habrán dado los pasos necesarios para asegurar, en lo que se suponen límites razonables de tutela pública, la debida garantía de los ahorradores.

MINISTERIO DEL INTERIOR

1. Oficiales de la Guardia Civil retirados, no integrados en la reserva activa, de acuerdo con las previsiones de la Ley 20/1981, de 6 de julio, sobre creación de esta situación militar, y fijación de las edades de retiro para el personal militar profesional.

Actividad de la Administración

Esta cuestión ha quedado resuelta al publicarse la Ley de diciembre de 1984, que modifica, en el punto interesado, la Ley 20/1981, de 6 de julio.

2. Revisión anual obligatoria de los permisos de conducir, para las personas mayores de setenta años y perjuicio irrogado en su patrimonio por la necesidad de efectuar pago de tasas y otros conceptos.

Actividad de la Administración

Este tema está siendo objeto de estudio, por el Ministerio del Interior, en orden a elaborar un anteproyecto de Ley por el que se declaran exentos del pago de las tasas y tarifas correspondientes, a las personas mayores de setenta años, cuando soliciten la revisión del permiso de conducir.

Simultáneamente, la Dirección General de Tráfico —consciente de la denunciada injusticia económica— la tiene en cuenta en orden a su corrección en el próximo proyecto de Modificación del Código de la Circulación.

3. Indemnización a las víctimas del terrorismo, en base a la situación de desamparo económico derivado, tanto de daños corporales como de daños materiales.

Actividad de la Administración

a) Daños corporales:

* No se trata propiamente de una Recomendación vid. Informe de 1983, («B.O.C.G.», Serie F, número 47, pág. 517.)

El artículo 5 del Real Decreto 484/1982 establece en un año el plazo de prescripción, a contar desde la curación de las lesiones, para formular la reclamación correspondiente. Dicho plazo parece insuficiente al Defensor del Pueblo, que sugiere su ampliación.

Por su parte, el Ministerio del Interior, tras estudiar la propuesta del Defensor del Pueblo, llega a la conclusión de que la ampliación del plazo no resulta conveniente porque:

1. El plazo de un año se estima suficiente y tiene una sólida tradición en el ámbito del procedimiento administrativo.

2. La ampliación, o no fijación, del plazo originaría inseguridad presupuestaria.

3. Con fecha de 14 de febrero de 1983 se dictó, por el departamento, circular para que los Delegados Generales del Gobierno y Gobernadores instasen a los perjudicados por el terrorismo a ejercitar sus derechos y agilizaran los trámites reglamentarios.

b) Daños materiales:

No cubiertos en modo alguno por el Real Decreto 484/1982, de 5 de marzo, y ello aun cuando este Real Decreto vino a desarrollar el Real Decreto-Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que prevé en su artículo 7 la especial indemnización del Estado por los daños y perjuicios que se produzcan con ocasión de acciones terroristas.

El Ministerio del Interior entiende que deben incluirse los daños materiales en las indemnizaciones públicas a las víctimas del terrorismo, con un criterio enormemente restrictivo, por cuanto:

1. No es de aplicación el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, al no ser el daño imputable al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2. Existen evidentes razones de prudencia presupuestaria, cuidadosamente ponderadas.

Por ello, y para sectores concretos, las Leyes de 1984, sobre Actuación de Bandas Armadas, y la Ley de 1984, sobre Protección de Medios de Transporte que se hallen en Territorio Español realizando viajes de carácter internacional, reconocen la posibilidad indemnizatoria.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

1. Sobre regulación y protección del medio ambiente.

Actividad de la Administración

La Dirección General de Medio Ambiente coincide con las recomendaciones y observaciones del Defensor del Pueblo y señala que los problemas aludidos tendrán su vía de solución una vez que se haya promulgado la Ley de Medio Ambiente, de la que ya existe un borrador, y las distintas Leyes sectoriales (Residuos, Protección del Ambiente Atmosférico, Aguas, Protección de la Naturaleza, etc.) que, previsiblemente, se promulguen en desarrollo de aquélla.

Por otro lado, y en cuanto a la conservación y restauración del espacio natural afectado por las explotaciones mineras, con posterioridad al Informe del Defensor del Pueblo, se ha aprobado el Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, y la Orden de 13 de junio de 1984 que complementan y profundizan el contenido del Real Decreto 2924/1982.

2. Sobre revisión del artículo 100 de la Ley de Arrendamientos Urbanos en orden a la modificación de la cuantía de las rentas.

Actividad de la Administración

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y la Dirección General del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda informan de que el anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, elaborado por la Comisión Mixta formada por los representantes de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y Justicia, aborda los problemas aludidos por el Defensor del Pueblo, y así, prevé la descongelación de rentas en determinadas condiciones, y también contempla un sistema de revisión automática que haga innecesarios los Decretos exigidos en el vigente artículo 100, e incluso las cláusulas de estabilización.

No obstante, el referido anteproyecto prevé también que, en aquellos contratos en los que se hayan introducido cláusulas de revisión, los aumentos de renta dimanantes de las mismas no podrán exceder del incremento del 85 por 100 del índice general de precios al consumo de un año con respecto al anterior.

3. Sobre el reglamento de viviendas de protección oficial, respecto del que el Defensor del Pueblo insta a la modificación de su artículo 122, y al establecimiento de una regulación clara y sistemática de la revisión de rentas.

Actividad de la Administración

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo reitera que no entiende necesaria una nueva redacción normativa, en materia de revisión de rentas de viviendas de protección oficial, por considerar la existente suficiente tanto en su formulación como en la interpretación que el citado departamento viene haciendo de la misma.

En todo caso y sin perjuicio de la postura del Ministerio, conviene recordar que la competencia en esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas.

4. Sobre la caducidad en las peticiones de viviendas de promoción pública y la flexibilización de las limitaciones temporales previstas en el Real Decreto 1631/1980, de 18 de Julio, y en la Orden de 17 de noviembre del mismo año.

Actividad de la Administración

Sin necesidad de entrar en el fondo de esta recomendación ha de tener en cuenta que la adjudicación de viviendas de promoción pública, actualmente atribuida a las Subcomisiones Provinciales de Viviendas y Patrimonio Arquitectónico dependientes de los Gobiernos Civiles, debe regularse por las Comunidades Autónomas al amparo de la competencia que les atribuye sus estatutos respectivos, competencia efectiva a partir de los concretos Decretos de Transferencia de servicios y bienes, entre los que se encuentran las viviendas de titularidad estatal.

En definitiva, la asunción y ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tienen en materia de vivienda, impide o al menos hace desaconsejable que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo adopte o proponga al Gobierno determinadas medidas recomendadas por el Defensor del Pueblo, tal y como el establecimiento de una nueva regulación para adjudicaciones de viviendas de promoción pública, o la ejecución subsidiaria de obras ordenadas en resoluciones de expedientes sancionadores en materia de Viviendas de Protección Oficial.

5. Sobre la seguridad e higiene de las viviendas.

Actividad de la Administración

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda prepara actualmente la normativa precisa sobre exigencias mínimas de habitabilidad que sustituya a la regulación obsoleta contenida en la Orden de 29 de febrero de 1944, todavía vigente.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que este problema guarda íntima relación con la rentabilidad de los alquileres, abordada en el anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, y con la rehabilitación de viviendas, para la que se establece una financiación cualificada en el marco del Plan Cuatrienal, y, por tanto, una solución acorde con lo recomendado sólo será posible en conjunción con estos otros problemas.

6. Sobre los derechos de los minusválidos en relación con la Ley de Propiedad Horizontal, y concretamente con su artículo 11 cuya modificación se propone.

Actividad de la Administración

Efectivamente, el referido artículo 11, relacionado con el 5 y con la regla primera del 16, puede constituir un obstáculo para la ejecución de obras destinadas a la supresión de barreras arquitectónicas, toda vez que tales obras pueden quedar incluidas entre aquellas que requieren consentimiento unánime de los copropietarios del inmueble, siempre difícil de obtener, aparte de otras exigencias formales. Lo cierto, sin embargo, es que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo no tiene a corto plazo proyecto para instar la modificación de la Ley de Propiedad

Horizontal, si bien se ha completado, desde luego, tal posibilidad, en coordinación obligada con el Ministerio de Justicia, y no solamente en relación con el asunto concreto ahora planteado por el Defensor del Pueblo para los minusválidos, sino también para regular las obras de rehabilitación y concretamente la intervención de inquilinos arrendatarios en la decisión sobre su procedencia y determinación, y en su abono total o parcial.

7. Sobre traslado de población *

Actividad de la Administración

El problema planteado por los vecinos de Alcorlo (Guadalajara), como consecuencia de las actuaciones de la Confederación Hidrográfica del Tajo, se encuentran en vías de pronta solución, habiéndose determinado un nuevo emplazamiento para la reinstalación de los vecinos afectados. Así el propio Defensor del Pueblo ha dado por concluidas sus actuaciones según consta en escrito enviado por dicha Institución al Ministerio el pasado día 10 de julio de 1984.

8. Utilización por la Administración de la vía de ejecución subsidiaria, para la realización de obras en materia de urbanismo.

Actividad de la Administración

Sin perjuicio del caso concreto que motivó la actuación del Defensor del Pueblo y que se reconoce resuelto, es lo cierto que, de conformidad con el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo y con el artículo 8 del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, la Administración puede acudir tanto a la ejecución subsidiaria como a las multas coercitivas, para asegurar el cumplimiento de órdenes de obras dictadas en Resolución de expedientes sancionadores en materia de Viviendas de Protección Oficial.

Sin embargo, las dificultades en la tramitación de ejecuciones subsidiarias han hecho acudir preferentemente a las multas coercitivas,

* La correspondiente Recomendación fue formulada en el año 1984. Además Vid, Informe de 1983. («B.O.C.G.» Serie E, núm. 47, pág. 574.)

incluso sucesivas, que se han revelado como instrumento apto para vencer la resistencia del infractor a llevar a cabo tales obras.

Lo anterior no excluye que, ciertamente, en algunos casos la mera imposición de esas multas no ha alcanzado el fin perseguido, por lo que ha sido necesaria la ejecución subsidiaria.

En cualquier caso debe tenerse siempre en cuenta que, con la sola excepción de Galicia, en la actualidad, la competencia para tramitar y resolver los referidos expedientes sancionadores y para ejecutar las resoluciones recaídas en los mismos, corresponde a las Comunidades Autónomas que son, en definitiva, las que deben decidir qué medio de ejecución forzosa es el más adecuado en cada caso.

Finalmente, y sin perjuicio de las anteriores competencias, el proyecto de Ley de Edificación que prepara actualmente la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, contempla la posibilidad de asegurar los inmuebles de tal manera que el seguro cubra el pago de las deficiencias que puedan aparecer en él.

9. Adjudicación de viviendas por el patronato de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; subsanación de deficiencias apreciadas en el procedimiento de dicha adjudicación.

Actividad de la Administración

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo asumió la petición del Defensor del Pueblo, en el caso concreto al que se refiere la queja que consideramos, proporcionando la construcción de 28 nuevas viviendas, que se hallan ya disponibles a efectos de adjudicación. No obstante lo anterior, y dado que el número de familias afectadas asciende a 31, restan todavía tres viviendas para la total y completa solución del problema.

Las viviendas en cuestión corresponden a la promoción «Marquesa de Amboage» y la definitiva solución no corresponde ya al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sino al haber sido transferidas las oportunas competencias, corresponde a la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, de la Comunidad Autónoma de Madrid.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

1. Sobre política de becas y ayudas al estudio.

Actividad de la Administración El Ministerio, en respuesta a la sugerencia del Defensor del Pueblo, dirigida a que se tengan en cuenta las características sociales y culturales de los solicitantes —y concretamente la compatibilización de estudios con trabajo remunerado—, manifestó una postura abierta a la revisión, en un futuro, de los criterios generales de otorgamiento de becas. En tal sentido se refiere a la Comisión de Becas y Ayudas al Estudio, creada en el artículo 2298/1983, afirmando que una de sus primeras tareas está siendo el estudio en profundidad de dicha problemática.

2. Tramitación de becas.

Actividad de la Administración

a) Está en estudio un nuevo procedimiento de abono de becas y ayudas para el curso 1985/86, que permite paliar los atrasos en el pago, pues, efectivamente son, en la actualidad, excesivos.

b) Las convocatorias ya se realizan en períodos lectivos y con el tiempo suficiente. En cuanto a la máxima difusión, se ha iniciado ya en el curso 1984/85 (dípticos, carteles, radio, etc.) y el Ministerio espera seguir ampliándola.

Asimismo la novedad iniciada este año, de vender los impresos a través de la red de estancos, está facilitando aquel objetivo de difusión, y se espera que, cara al futuro, contribuya aún más a ello.

c) Se está estudiando el problema de la forma y requisitos de los impresos de solicitud; sin embargo, la simplificación tiene un límite que no es posible sobrepasar, pues, en definitiva, la declaración de ingresos siempre es una materia compleja y es obligación de la Administración sistematizar la recogida de dicha información económica de las familias, a fin de evitar hipotéticos fraudes y abusos.

3. Tratamiento de la enseñanza relativa a la problemática de Ceuta y Melilla en el área de ciencias sociales de EGB.

Actividad de la Administración

La Subdirección General de Ordenación Educativa tiene la intención de cuidar al máximo el tratamiento que ha de darse a estas dos ciudades en los nuevos y futuros programas de enseñanza, para facilitar un conocimiento generalizado, en iguales condiciones que el resto de España.

4. Situación de las funcionarias docentes de EGB como consecuencia de haber permanecido en excedencia por razón de matrimonio.

Actividad de la Administración

El Defensor del Pueblo sugirió al Ministerio de Educación y Ciencia la elaboración de una norma que posibilite el reconocimiento de los derechos derivados del Decreto de 11 de agosto de 1953, hasta el 1 de enero de 1965, en que entra en vigor la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, que derogó el Decreto citado, y ello en cuanto existe un antecedente similar en relación a funcionarios sanitarios locales, que les vino a reconocer la antigüedad, mediante el Real Decreto 1358/1979, de 4 de mayo.

Basa esta sugerencia el Defensor del Pueblo en el aserto de que, a su juicio: *“en tal situación de excedencia voluntaria especial se conservaban, además de otros derechos, los de carácter escalafonal, debiéndose interpretar, en tal sentido, el reconocimiento a efectos de antigüedad del tiempo en que permanecieran en tal situación, toda vez que cualquier otro tipo de interpretación al margen de este criterio de antigüedad, excluirla automáticamente cualquier consideración relativa a los derechos escalafonales”*. Añadiendo además que: *“la pretensión de extender el vigor de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado a situaciones administrativas reguladas por otra norma anterior derogada por aquélla, está soslayando lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución, que establece la irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos”*.

A la vista de lo anterior, el Ministerio citado considera que el tema se viene suscitando ya desde antiguo, y en concreto a partir de la vigencia de la citada Ley Articulada de Funcionarios Civiles de Estado que deroga el Decreto de 11 de agosto de 1953, estableciendo un nuevo concepto retributivo de los funcionarios de la Administración del Estado. Así, el asunto planteado puede tener tres diferentes enfoques:

a) Considerar globalmente que no haya lugar a reconocer la antigüedad pretendida, como consecuencia de la derogación de la situación que reconocía el Decreto de 11 de agosto de 1953, por normas posteriores.

b) Entender que aunque los derechos que dominan el Decreto de 11 de agosto de 1953 son mantenibles hasta el 31 de diciembre de 1964, día anterior a la entrada en vigor de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, que deroga dicho Decreto, los mismos no alcanzan a la pretensión que motiva la presente consideración, y ello porque el sistema retributivo por trienios se introduce a partir del 1 de enero de 1965.

Ambas posturas llegan, aunque por distinta vía argumental, a la misma conclusión: la denegación del tiempo permanecido en situación de excedencia voluntaria por razón de matrimonio al amparo del Decreto de 11 de agosto de 1953, a efectos de antigüedad para el conjunto de trienios.

c) El tercer enfoque o interpretación, sin embargo, es sustancialmente distinto a los anteriores y que, si bien parte de la protección de las referidas situaciones limitadas al período que va desde la publicación del Decreto de 11 de agosto de 1953, a la entrada en vigor de la aludida Ley, acepta el reconocimiento del tiempo transcurrido en la situación que nos ocupa, a efectos económicos de trienios.

El Ministerio de Educación y Ciencia y el Tribunal Supremo han mantenido en sucesivas Resoluciones y Sentencias la segunda interpretación, b), por entender que la conservación de los derechos escalafonales no incide en la regulación de trienios, pues su regulación y concesión debe atenerse a las normas legales especiales que traten de los mismos, prevalentes sobre las reglamentarias, máxima cuando aquéllas son posteriores y de superior rango.

La tercera postura, c), ha sido definida por la Dirección General de la Función Pública en informe realizado en noviembre de 1979, y asimismo, como se ha dicho, por el Defensor del Pueblo, en relación con la recomendación que consideramos. También hizo suya esta interpretación el Grupo Parlamentario Socialista en forma de proposición no de Ley formulada en enero de 1981. Hay que aclarar, en todo caso, que esta interpretación en pro del reconocimiento del servicio de excedencia por matrimonio al amparo del Decreto de 11 de agosto de 1953 está circunscrita al tiempo que pueda haberse estado en la mencionada situación entre la entrada en vigor del Decreto y enero de 1965, en que adquiere vigencia la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado que deroga aquella situación exclusivamente.

Considerando lo anterior, y en principio, parece que podría aceptarse la sugerencia efectuada por el Defensor del Pueblo y reconocer a los profesores, a efectos de trienios, el tiempo que, a partir de la entrada en vigor del Decreto de 11 de agosto de 1953 y hasta el 31 de diciembre de 1964, hubieran podido permanecer en situación de excedencia especial por matrimonio prevista en aquel Decreto. Y ello porque si es cierto que la excedencia de estas maestras tenía la consideración de voluntaria (aunque por razón de matrimonio) y que tal voluntariedad implica una toma de decisión personal en ese campo, no es menos cierto que el Decreto de 1953, a través de una ficción jurídica, considera a este colectivo como en activo a efectos de antigüedad, por cuanto se las posibilita el ascenso de categoría en el escalafón, por el mero transcurso del tiempo, e incluso a participar en los concursos, oposiciones y demás procedimientos que tiendan a mejorar categoría de censo de población para un futuro, y posible reingreso o adquisición de aptitud legal para el desempeño de clases españolas, al tiempo que, de hecho, se reservaba la plaza de procedencia. Condiciones las anteriores que tenían cierta analogía con las situaciones de excedencia especial y supernumerario y en las que el devengo de trienios no exigía de manera absoluta y excluyente el cómputo de servicios efectivamente prestados por el funcionario en el cuerpo al que pertenece.

Para otorgar efectividad a esta medida sería necesario elaborar una disposición análoga al Real Decreto dictado en 1979, por el Ministerio de Administración Territorial, aunque como es obvio, dada la transcendencia del asunto, habría que valorar el alcance económico que tendría la medida, valoración que el Ministerio de Educación y Ciencia está llevando a cabo.

5. Maestros de taller de nivel de enseñanza secundaria; su integración en los cuerpos de catedráticos numerarios y profesores agregados de Formación Profesional previstos en el artículo 108.3 a) de la Ley General de Educación.

Actividad de la Administración

Esta sugerencia del Defensor del Pueblo ha quedado solventada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto («Boletín Oficial del Estado» de 3 de agosto) de medidas de Reforma de la Función Pública, cuya Disposición Adicional Decimoquinta señala:

“b) Cuerpo de Maestros.

“...Asimismo se integrarán en este cuerpo los funcionarios que tengan titulación de Diplomado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico o equivalente a efectos de docencia de los cuerpos de:

“ — Maestro de Taller de Escuelas de Maestría industrial.

“ — Maestros de Taller de Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.

“c) Escala Docente de Maestros.

“... Asimismo se integrarán en esta Escala Docente de Maestros los funcionarios que no tengan titulación de Diplomado, Arquitecto e Ingeniero Técnico, pertenecientes a los cuerpos de:

—”Maestros de Taller de Escuelas de Maestría industrial.

—”Maestros de Taller de Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.”

Al Cuerpo de Enseñanza Secundaria, previsto en la misma Ley de Medidas para la Función Pública, podrán acceder, por concurso-oposición, los Maestros de Taller que tengan la titulación requerida (superior y hayan prestado servicios en el citado cuerpo docente en el período que se establezca). [Disposición Adicional Decimoquinta, 3. e) de la Ley citada].

6. Sobre Formación Profesional de Tercer Grado.

Actividad de la Administración

El Defensor del Pueblo, a la vista de la demanda social, y a tenor de lo previsto en el artículo 40. e), de la Ley General de Educación, recomendó al Ministerio de Educación y Ciencia la implantación, a la mayor brevedad posible, del Tercer Grado de Formación Profesional. Como es sabido, el Ministerio de Educación y Ciencia, dentro del marco más amplio de la reforma educativa, ha emprendido unas experiencias conducentes a introducir un cambio profundo en la orientación de las enseñanzas de la Formación Profesional, necesitadas de dignificación social y de adecuarse a las exigencias de la evolución tecnológica y de la «nueva profesionalidad».

Las líneas maestras que han de regir la reforma progresiva del sistema, que reviste una gran complejidad, dada la cantidad y variedad de especialidades que componen la oferta educativa actual, se encuentran en el presente sometidas a experimentación, y es en este contexto de reordenación y racionalización de las enseñanzas técnico-profesionales donde cabe situar el definitivo encaje de los diferentes grados de la Formación Profesional existente hoy, con un enfoque esencialmente distinto y a través de unas medidas que aproximen estos estudios a las demandas de la sociedad.

7. Ley de Reforma Universitaria. Acceso de profesores agregados de las escuelas universitarias al cuerpo de catedráticos del mismo nivel *

Actividad de la Administración

La Secretaría de Estado de Universidades e Investigación tiene en estudio esta sugerencia, y concretamente la regulación del acceso interesado, que será objeto del desarrollo reglamentario, en el que se tendrán en cuenta los posibles derechos adquiridos por los interesados, en aplicación de la legislación anterior. Así se contestó oportunamente al Defensor del Pueblo.

* Vid. Informe de 1983. («B.O.C.G.», Serie E, num. 47, pág. 586.)

8. Normalización de la situación de los antiguos «profesores de hogar», en orden a su equiparación, en función de la titulación que ostenten en cada caso, a efecto de su Integración en los cuerpos, escalas o plazas que para ello se creen.

Actividad de la Administración

Es cierto que, en la actualidad, la situación del Profesorado de Enseñanzas del Hogar, conceptualizado presupuestariamente como personal vario y sin clasificar, es estatutariamente inestable, ya que las normas provisionales de la Ley de 1971 no han sido seguidas de ninguna otra que ordene definitivamente el régimen de este grupo de docentes, a diferencia de lo ocurrido en el Profesorado de Educación Física y de la extinguida disciplina de Educación Cívico-Social y Política.

Esta inestabilidad viene arrastrada fundamentalmente por el hecho de que un alto porcentaje de profesorado de referencia carece de titulación superior, y, debido a ello, no resulta posible su integración en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, de acuerdo con la exigencia contenida en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El Ministerio de Educación y Ciencia estudia actualmente la situación jurídica de los Profesores de Hogar al objeto de proceder a su catalogación definitiva en el marco de la Ley 30/1984, barajándose la posibilidad de su integración en la Escala Docente de Maestros, prevista en la letra d), del apartado 1, de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley, con el apoyo del criterio sustentado por el Tribunal Supremo, en reciente Sentencia de 13 de junio de 1984, en la que se reconozca a las recurrentes, todas ellas profesoras de Enseñanzas de Hogar, el derecho a que les sea reconocida a los puestos de trabajo que desempeñan la proporcionalidad 8 y el coeficiente 3,6 (a los efectos de retribuciones complementarias) en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 8/1981, de 21 de abril, y Real Decreto 972/1983, de 2 de marzo.

Esta alternativa para la ordenación reglamentaria de este profesorado viene avalada igualmente por lo señalado en la Disposición Adicional Primera, punto 2, de la Ley 31/1984, donde se indica que: *“el personal al servicio de la Administración del Estado que perciba el total de sus retribuciones con cargo a los créditos de personal vario sin clasificar, de los Presupuestos Generales del Estado, deberá ser clasificado por el*

Gobierno, mediante Real Decreto determinando, en su caso, su integración, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones y titulación académica exigida, en cuerpo o escalas de funcionarios o plantillas de personal laboral”.

No obstante, es preciso advertir que esta normalización estatutaria puede verse afectada, en alguna medida, por el proceso experimental en marcha de un nuevo diseño de las Enseñanzas Medias, por cuanto aunque sea nueva estructura no implica necesariamente una reordenación de los cuerpos o escalas docentes, habrá que definir el lugar que han de ocupar las Enseñanzas del Hogar dentro del arca tecnológica prevista en el esquema curricular objeto de la actual experimentación.

9. Necesidad de equiparar al personal de carrera docente con el resto de los funcionarios de la Administración Pública, muy especialmente a efectos retributivos.

Actividad de la Administración

En relación con la anterior recomendación, el Ministerio de Educación y Ciencia manifiesta lo siguiente:

a) La Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 3313/1981, de 18 de diciembre, señala que *“por los Ministerios de Hacienda y de Educación y Ciencia se determinará la fecha en que será de aplicación el régimen retributivo previsto en el presente Real Decreto, al profesorado de centros universitarios...”*.

Existe, pues, un error de partidas, puesto que, como luego se verá, el Real Decreto 3313/1981 ha sido aplicado en su totalidad, a lo largo de tres ejercicios económicos, al personal docente no universitario y, precisamente, a lo que se refiere la Disposición Transitoria es a una posible extensión del contenido del Real Decreto al profesorado de centros universitarios.

Tampoco es exacto que se hayan producido prórrogas durante 1982 y 1983, para demorar la aplicación al profesorado de niveles no universitarios del sistema retributivo previsto por el Real Decreto 3313/1981.

b) La aplicación del repetido Real Decreto 3313/1981 al profesorado de los niveles educativos no universitarios tuvo lugar en los ejercicios económicos de 1982, 1983 y 1984, habiendo concluido en este último el proceso de homologación, con un gasto superior a los 35 millones de pesetas.

c) Para hacer posible la aplicación anterior en los ejercicios económicos indicados, el Gobierno procedió a dictar un Real Decreto y a adoptar dos

Acuerdos:

- 1982. Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de marzo de 1982.
- 1983. Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de julio de 1983.
- 1984. Real Decreto 711/1984, de 22 de febrero.

d) Respecto a la observación, formulada en su momento, en cuanto a la no participación de determinadas Organizaciones Sindicales y Profesionales, en la firma del Acuerdo de 27 de enero de 1984, parece ser éste un tema secundario, en relación con la cuestión de fondo que se plantea.

Debe señalarse, en primer lugar, que la cifra global destinada a la homologación de la retribuciones complementarias ha venido fijada en cada año de los tres afectados por los Presupuestos Generales del Estado, por lo que la materia susceptible de acuerdo queda reducida a diseñar un modelo de distribución.

En segundo lugar, en los tres acuerdos suscritos con las Organizaciones Sindicales y Profesionales ha variado el número de personalidad de las organizaciones firmantes.

e) Finalmente se señala que la homologación ha sido totalmente alcanzada por cuanto los importes del complemento de destino son iguales para personal docente y no docente, y el incentivo está fijado en función del índice de proporcionalidad a que pertenezca el cuerpo. Por último, la dedicación especial, que parece ser el problema para algún sector del profesorado, se ha asignado en función de iguales criterios que para el personal no docente. Para estos últimos, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 1979, el régimen de dedicación exclusiva afecta únicamente al 5 por 100 de sus plantillas respectivas. El personal docente, a través de sus representantes,

solicitó la extensión al 100 por 100 de sus plantillas, del régimen de dedicación especial.

Para que el tratamiento entre docentes y no docentes fuese similar, la solución adoptada fue la distribución del importe correspondiente al 5 por 100 de las plantillas docentes entre el 100 por 100 de las mismas. El resultado fue, evidentemente, la reducción de los importes medios aplicados.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

A) Area de Trabajo

1. Regulación del régimen jurídico de algunas relaciones laborales de carácter especial, enumeradas en el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores (personal de alta dirección, personal al servicio del hogar familiar, penados en instituciones penitenciarias y artistas en espectáculos públicos).

Actividad de la Administración

La Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, reguladora del Estatuto de los Trabajadores, impone al Gobierno la obligación de regular el régimen jurídico de las relaciones laborales de carácter especial previstas en el artículo 2 del citado Estatuto de los Trabajadores, dentro del plazo máximo de doce meses.

El Ministerio dispone ya de los borradores de las normas que, respectivamente, van a desarrollar estas materias.

2. Desarrollo del artículo 33 y concordantes del Estatuto de los Trabajadores, y simultánea refundición de los preceptos reglamentarlos pre y postestatutarios.

Actividad de la Administración

El Ministerio ha elaborado un proyecto de Real Decreto, que se encuentra, actualmente, pendiente del dictamen del Consejo de Estado, por el que se desarrolla el citado artículo 33, modificando y refundiendo la regulación del Fondo de Garantía Salarial.

3. Promulgación del reglamento de faltas y sanciones en materia laboral.

Actividad de la Administración

El Ministerio ha estudiado detenidamente este asunto y tiene ya redactado un borrador de la norma que desarrolla el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, regulador de la materia disciplinaria a la que la recomendación viene referida.

4. Problemática derivada de la lentitud en la tramitación, y excesivas demoras en la concesión de las prestaciones de desempleo.

Actividad de la Administración

Sin perjuicio de la actividad concreta desarrollada por la Administración para resolver aquellos casos incidentales que han merecido la atención del Defensor del Pueblo, el Ministerio ha redactado un Reglamento que desarrolla la Ley 31/1984, en el que se regula un nuevo procedimiento para agilizar la concesión de las prestaciones, Reglamento que se encuentra, en este momento, pendiente del dictamen del Consejo de Estado.

5. Problemas derivados de los efectos de caducidad del derecho, asignados a los plazos de inscripción en la oficina de empleo.

Actividad de la Administración

El Ministerio entiende que el problema objeto de esta recomendación ha quedado resuelto por la Ley 31/1984, de 2 de agosto, reguladora de la Protección por Desempleo, en cuanto la misma —precisamente en la línea sugerida por el Defensor del Pueblo— considera plazos de

prescripción y no de caducidad a los derivados de la preceptiva inscripción exigida por la normativa vigente.

6. Necesidad de un desarrollo global y comprensivo de los artículos 14 y 15 de la Ley Básica de Empleo.

Actividad de la Administración

En el área concreta de la formación profesional, el Acuerdo Económico Social recientemente firmado recoge fórmulas y soluciones similares y en la perspectiva sugerida por el Defensor del Pueblo en su recomendación.

7. Denegación de las subvenciones o bonificaciones vigentes en su momento, como medidas de fomento del empleo a favor de ciertos colectivos de trabajadores, especialmente las reguladas en el Capítulo 4, artículos 33 y siguientes, del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio.

Actividad de la Administración

Por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se han tomado las medidas materiales dirigidas a evitar que, en el futuro, se repitan situaciones como las que fueron objeto de esta recomendación del Defensor del Pueblo.

8. Patrimonio sindical.

Actividad de la Administración

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene preparados y ya en tramitación los anteproyectos legales necesarios para proceder a la regulación del patrimonio sindical histórico y del patrimonio sindical acumulado. La inmediatez de la regulación de esta materia ha desaconsejado y desaconseja actualmente la redacción de disposiciones reglamentarias que regulen las cesiones provisionales realizadas hasta el momento presente.

9. Obligación de readmitir en los supuestos de despidos nulos.

Actividad de la Administración

La legislación vigente une a la declaración de nulidad del despido la obligación legal de la readmisión, si bien, para el supuesto de su incumplimiento, se acoge al principio general inspirador de la legislación común, según el cual el cumplimiento de las obligaciones de hacer de carácter personalísimo sólo puede sustituirse por el resarcimiento de daños y perjuicios, carácter que tienen, el abono de indemnizaciones que la legislación prevé.

La exigencia del cumplimiento de la obligación de readmitir en sus propios términos se considera ineficaz y poco realista, como lo demuestra la fracasada experiencia que en nuestra legislación supuso el intento de establecerla, en el artículo 35 de la Ley de Relaciones Laborales, que hubo de ser modificado por los artículos 39 y siguientes del Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo, en los cuales se volvía a una solución inspirada en los mismos criterios que inspiran la legislación vigente.

10. Sobre el problema de la ampliación del ámbito personal de aplicación de la Disposición Transitoria Tercera del proyecto de Ley de protección por Desempleo, por el que se modifica el Título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre.

Actividad de la Administración

No consta en los antecedentes en qué consiste el problema de la ampliación del ámbito personal de aplicación de la Disposición Transitoria de la Ley 31/1984, de 2 de agosto. De cualquier modo, hay elaborado un anteproyecto de Real Decreto que desarrolla dicha Ley.

11. Necesidad de un desarrollo global y comprensivo de los artículos 14 y 15 de la Ley Básica de Empleo.

Actividad de la Administración

El Programa de Formación Profesional Ocupacional a que se refiere el artículo 14 será elaborado y actualizado periódicamente por el Consejo

General de la Formación Profesional, que se constituirá según lo establecido en el artículo 16 del Acuerdo Económico y Social.

En cuanto a los conciertos entre las empresas y la Administración a que se refiere el artículo 15 de la Ley Básica de Empleo, se suscribió en 1982 el Acuerdo entre el Instituto Nacional de Empleo y la CEOE sobre programa de contrato de trabajo en prácticas y formación (aprobado por Orden Ministerial de 2 de abril de 1982). No obstante, en virtud del artículo 7 del Acuerdo Económico y Social se celebrarán Convenios de colaboración para la realización de obras y servicios entre el INEM y las empresas y agrupaciones de empresas que lo soliciten.

B) Area de Seguridad Social

1. Sobre modificación legislación familias numerosas para contemplar el supuesto de dos o más hijos subnormales, minusválidos o incapacitados para el trabajo.

Actividad de la Administración

La Administración respondió negativamente a esta recomendación, en escrito del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en fecha de 9 de diciembre de 1983, anterior al informe de la institución de las Cortes Generales.

Estudiado nuevamente el tema, ante las alegaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo, la Administración se propone, acogiendo a la disposición establecida en el artículo 2.1.1 de la Ley 5/1971, variar el criterio que se ha seguido hasta la actualidad, aplicando los beneficios de la legislación sobre familias numerosas a los supuestos que señala el Defensor del Pueblo.

2. Sobre modificación del artículo 167 de la Ley General de la Seguridad Social.

Actividad de la Administración

Se encuentra pendiente de la reestructuración de toda la protección familiar, tomándose en consideración la posible vía fiscal para la financiación de aquélla.

3. Sobre una mayor celeridad en el desarrollo reglamentario de la Ley de Integración Social del Minusválido.

Actividad de la Administración

Se ha dado cumplimiento al desarrollo reglamentario de la Ley de Integración Social del Minusválido en los siguientes puntos:

— Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por lo que se establecen prestaciones sociales y económicas previstas en la Ley de Integración Social de Minusválidos.

— Orden Ministerial por la que se establecen las normas de aplicación de las prestaciones sociales y económicas reguladas en el Real Decreto 383/ 1984 (B.O.E.» de 22 de marzo de 1984).

— Orden Ministerial por la que se aprueba el baremo para la determinación de los grados de minusvalía a que se refiere el Real Decreto 383/1984 («B.O.E.» de 16 de marzo de 1984).

Queda pendiente de desarrollo la regulación de la relación laboral de carácter especial para minusválidos empleados en centros especiales de empleo, las normas de estos centros y el posible contrato especial de formación profesional para minusválidos.

4. Sobre simplificación y sistematización de la normativa reguladora de la Seguridad Social.

Actividad de la Administración

La Administración se ha planteado la labor de simplificación y sistematización normativa como un trabajo que debe acompañar a la reforma sustantiva de la Seguridad Social. En línea con este propósito se está estudiando una adaptación de la estructura del departamento que permita desarrollar este trabajo jurídico.

Asimismo, se estima que esta materia se enmarca en los temas a tratar por la Comisión prevista en el Acuerdo Económico y Social, cuyos componentes estudiarán el proyecto de modificación de normativa.

5. Sobre desarrollo de las normas de la Ley General de Seguridad Social, sobre responsabilidad en orden al pago de las prestaciones.

Actividad de la Administración

Se ha elaborado un anteproyecto en el que se contempla en toda su amplitud la responsabilidad en orden al pago de prestaciones de la Seguridad Social. El anteproyecto se encuentra en estudio para relacionarlo con la reforma de la normativa de la Seguridad Social.

6. Sobre supresión del requisito de alta para causar derecho a las prestaciones de la Seguridad Social.

Actividad de la Administración

El requisito de alta será establecido mediante Ley, debiéndose hacer su supresión por norma de igual rango. Se encuentra en estudio el tema, que se

enmarca asimismo entre los que debe tratar la Comisión prevista en el Acuerdo Económico y Social.

7. Sobre modificación del apartado c) del artículo 11 y apartado d) del núm. 1 del artículo 21 de la Orden de 13 de febrero de 1967.

Actividad de la Administración

No se ha estimado necesario proceder a una derogación expresa de la normativa, considerándose que es inaplicable por contradecir preceptos constitucionales. Se han cursado instrucciones a las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras competentes al objeto de que se abstengan de aplicar la normativa, sea de oficio o por denuncia de ciudadanos o instituciones.

8. Sobre prolongación del derecho a asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los familiares mayores de veintiún años de los titulares del derecho.

Actividad de la Administración

Se ha estudiado la recomendación del Defensor del Pueblo, dando satisfacción mediante el Real Decreto 1377/1984, de 4 de julio.

9. Sobre regulación general de forma de autorización para el cobro de las prestaciones de la Seguridad Social por un tercero, eliminando la necesidad de aval de un comerciante o industrial.

Actividad de la Administración

Estudiada la recomendación, se ha modificado el criterio de la Administración y se han cursado las instrucciones en este sentido mediante Nota Circular 1/1984 de la Tesorería General de la Seguridad Social.

10. Sobre agilización del trámite y resolución de los recursos de alzada pendientes ante la extinta Comisión Técnica Calificadora Central.

Actividad de la Administración

Se ha puesto en práctica un plan de recuperación de la tramitación de expedientes, habiendo finalizado el citado plan, por lo que no existen recursos de alzada pendientes ante la extinta Comisión Técnica Calificadora Central.

11. Sobre acomodación formal de la resolución de ayudas económicas individualizadas de carácter periódico al Real Decreto 2620/ 1981, de 24 de julio.

Actividad de la Administración

Utilización del trámite previsto en el artículo 3, párrafo 2, del citado Real Decreto, en aquellos supuestos en que la posibilidad material de prestar alimentos por parte de las familias de los solicitantes no quede suficientemente acreditada en el informe previsto en el párrafo primero del mismo artículo.

Mediante circular se ha dispuesto que los servicios provinciales competentes no denieguen estas ayudas por el hecho de que el solicitante tenga familiares obligados a prestarle la asistencia establecida en el Código Civil, salvo cuando resulte probado en el expediente que dichos familiares tienen la posibilidad económica de prestarla.

12.Sobre acomodación formal de las resoluciones de ayudas económicas individualizadas de carácter periódico en favor de la tercera edad y de los enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo a lo dispuesto en el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio.

Actividad de la Administración

Mediante Circular se ha recordado a las Direcciones Provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la aplicación estricta del mencionado Real Decreto. En el mismo sentido se han enviado comunicaciones a la Intervención General del Estado y a las Comisiones Autónomas.

13.Sobre concesión de anticipo a solicitante de pensión de jubilación del Convenio Hispano-Alemán de Seguridad Social.

Actividad de la Administración

Se vienen concediendo anticipos a los solicitantes de pensión, tanto respecto a los asegurados, a los que es de aplicación el Convenio Hispano-Alemán, como cualquier otro asegurado que quede sometido a Convenios Internacionales o legislación interna, siempre que de un preexamen del expediente se deduzca el derecho del asegurado a recibir prestaciones.

14.Reponer a los interesados en su condición de residentes fijos de la residencia de Santa Cruz de La Palma, a efectos de actualización de la puntuación de su expediente, conforme al baremo de traslados aprobado como anexo 2 a la resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales de 27 de abril de 1981.

Actividad de la Administración

Ha sido admitida por la Administración competente en el caso el Servicio Social de la Tercera Edad del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

15.Sobre sistema de información periódica a los solicitantes de la plaza de residencias de pensionistas de la Seguridad Social.

Actividad de la Administración

El Instituto Nacional de Servicios Sociales está procediendo a informatizar los expedientes incoados sobre solicitudes de plazas de residencias. Esta mecanización informática estará terminada en el presente año. Finalizada esta fase se podrá introducir un sistema de información de periodicidad anual destinado a las personas que solicitan el ingreso en las residencias. Si las circunstancias personales alegadas inicialmente variaran, deberán comunicarse a la Dirección Provincial del INSERSO, donde se presentó la solicitud, para nueva baremación, y se comunicará al interesado la nueva puntuación obtenida.

16.Sobre flexibilización del requisito contemplado en el artículo 1.2 b) del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, para tener derecho a las ayudas económicas individualizadas en favor de la tercera edad y de los enfermos e inválidos incapacitados para el trabajo.

17.Sobre limitación del requisito de alimentos de las ayudas económicas individualizadas de carácter periódico en favor de la tercera edad y de los enfermos inválidos incapacitados para el trabajo al cónyuge y descendientes en primer grado.

Actividad de la Administración

Estas ayudas se encuentran en su proceso de reforma, estudiándose diversas posibilidades sobre ellas. Una Ponencia Técnica de Trabajo con participación de las Comunidades Autónomas está estudiando la reforma de la normativa aplicable, limitando la obligación de prestar alimentos a cónyuge y descendientes o ascendientes en el primer grado, y estudiando la posible elaboración de la renta familiar *per capita*.

18.Sobre la posibilidad de modificar la base reguladora para el cálculo de las pensiones en determinados regímenes de la seguridad social y el estudio de una fórmula que posibilite la precepción de mensualidades extraordinarias a los pensionistas que en la actualidad carecen de derecho a las mismas.

Actividad de la Administración

La modificación de la base reguladora para el cálculo de las pensiones es materia que debe ser tratada dentro de la reforma normativa general de la Seguridad Social y, asimismo, está comprendida entre las materias que serán estudiadas por la Comisión prevista en el Acuerdo Económico y Social.

Por otra parte, el Real Decreto 90/1984, de 18 de enero, ha dado cumplimiento parcial a la sugerencia, estableciendo el pago de una mensualidad extraordinaria para los pensionistas de Régimen Especial Agrario. Debe tenerse en cuenta que el otorgamiento de mensualidades extraordinarias a regímenes de la Seguridad Social, que no lo tenían establecido ni contemplado en sus cotizaciones, es una decisión que afecta fuertemente a los recursos financieros de la Seguridad Social.

19.Sobre obligatoriedad de ajustar las resoluciones de expedientes de aprobación económica a subnormales al artículo 93 de la Ley de Procedimiento Administrativo y sobre sugerencia sobre inclusión en resoluciones de plazo de validez de calificación.

Actividad de la Administración

Se está preparando una Circular del Instituto Nacional de Servicios Sociales que modificará el modelo de comunicación al interesado de la resolución de expedientes, en el sentido propuesto por el Defensor del Pueblo.

20.Sobre modificación del criterio en la resolución de la Dirección General de Prestaciones de 24 de octubre de 1978.

Actividad de la Administración

La Resolución citada viene referida a los beneficiarios de la asistencia Sanitaria con anterioridad al 1 de enero de 1967, a los que no afecta limitación alguna de edad, y deniega la continuación del derecho en las mismas condiciones cuando fallece el titular y se causa pensión de viudedad. La denegación viene basada en la Ley de 14 de noviembre de 1942 que vincula el derecho a la condición de beneficiario de asistencia sanitaria con la condición de activo del causante del derecho.

Por una parte debe valorarse que toda ampliación de la situación de los beneficiarios anteriores a 1 de enero de 1967 podría suponer una diferenciación mayor con los beneficiarios posteriores a dicha fecha. El tema se encuentra en estudio por la Administración y, en su caso, se acomodaría con la reforma normativa general de la Seguridad Social.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES

1. Excedencia de empleados de la Compañía Telefónica Nacional de España *

Actividad de la Administración

Al no existir, una vez readmitidas, vacantes dentro de la categoría profesional desde que habían pasado a la situación de excedencia, se buscó una fórmula de compromiso en conversaciones verbales entre el Defensor del Pueblo y el Presidente de la Compañía Telefónica Nacional de España, que dieron como resultado el que pasasen a integrarse en otras categorías profesionales (auxiliares administrativas o ayudantes informáticas), previa a la superación de los correspondientes cursillos, que en muchos casos correrían a cargo de la compañía.

Ulteriores gestiones de la institución, en orden a una mayor atención hacia las interesadas, determinaron que se llegase a la notificación individual a cada una de las afectadas sobre posibles vacantes a cubrir, localidades y provincias, ello aparte de su publicación por los procedimientos ordinarios.

* Vid, Informe anual 1983 («B.O.C.G.», Serie E, núm. 47, pág. 582 y siguientes.)

2. Cuotas de extrarradio y rurales.

Actividad de la Administración

La aplicación de la normativa vigente establece una desigualdad de trato económico en la instalación del servicio telefónico para los habitantes de los núcleos rurales y de extrarradio, en relación con los urbanos.

Para paliar, en todo lo posible, las diferentes cuotas, puesto que el coste económico de instalación es realmente mayor en áreas rurales, se estudio la normativa que regulará este tema y que trata de solucionarlo con la colaboración del Estado, la Administración Autonómica y la Administración Local; todo ello, dentro del Plan Cuatrienal de Telefónica 1984-1987.

3. Facturación detallada del servicio telefónico *

Actividad de la Administración

Se interesó por el Defensor del Pueblo que se buscasen por los Servicios Técnicos procedimientos permanentes de control, en forma que el usuario pueda saber, con detalle, el número de llamadas realizadas, los pasos de contador contabilizados y las localidades a que corresponden unos y otros.

La Compañía Telefónica está estudiando un servicio de facturación detallada que, a título experimental, fue iniciado en el 1 de enero de 1984, y que se aplicará de forma gradual, dado el elevado coste que supone adecuar las centrales que están actualmente en funcionamiento y que se ha calculado en unos 70.000 millones de pesetas.

MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL

1. Impuesto Municipal de Circulación.

Actividad de la Administración

* Vid. Informe anual 1983 («B.O.C.G.» Serie E, num. 47, pág. 582 y siguientes.)

La recomendación del Defensor del Pueblo en este punto detecta dos problemas:

— El primero viene referido a la ruptura del carácter de generalidad y uniformidad cuantitativa y progresividad del impuesto que, hasta ahora, era connatural al mismo.

— El segundo de los problemas hace referencia a la irreducibilidad de la cuota del impuesto.

A la primera cuestión señalada, el Ministerio de Administración Territorial responde que la actual regulación no quiebra, en absoluto, el principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, ni el principio de seguridad jurídica, ni el principio de justicia tributaria del artículo 31 de la Constitución. Tampoco atenta al principio de solidaridad y coordinación (artículos 138.1, 156.1 y 158.2 de la Constitución), ni al principio de instrumentalidad (artículos 40.1 y 131.1 de la Constitución), en razón de la consagración del principio de autonomía de las Corporaciones Locales.

En cuanto al segundo de los problemas —la irreducibilidad del impuesto—, el Ministro de Administración Territorial manifiesta que está absolutamente de acuerdo con la recomendación y, aunque hasta el presente no se han realizado los estudios necesarios para la solución de este problema, habrán de iniciarse conjuntamente o previo conocimiento del criterio del Ministerio de Economía y Hacienda.

2. Problemas que afectan a la normativa básica reguladora de los derechos pasivos de los funcionarios de la Administración Local.

A) Asistencia Sanitaria

Actividad de la Administración

El problema ha sido resuelto mediante el Real Decreto 3241/1983, de 14 de diciembre («B.O.E», 31 de diciembre de 1983), y la Orden Ministerial de 15 de febrero de 1984, que lo desarrolla, y a través de los cuales se da una nueva redacción a los artículos 72 a 83 de los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, y se

regula, consecuentemente, la prestación de asistencia sanitaria para el personal acogido a dicha mutualidad.

B) Necesidad de adecuación de la normativa establecida en la Disposición Adicional Décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, a los supuestos contemplados en el MUNPAL

Actividad de la Administración

La regulación requerida se halla pendiente de la previa regulación general de la Seguridad Social, como pauta necesaria a conocer anticipadamente. En todo caso y por el momento se operará con criterios de equidad para resolver las peticiones que, con carácter individual, se formulen ante la MUNPAL.

C) Adecuación de los artículos 51 al 58 de los Estatutos de la MUNPAL al nuevo régimen de filiación

Actividad de la Administración

Hoy día no se produce ya, en la MUNPAL, trato discriminatorio alguno, que puede provenir de la filiación del beneficiario, tal y como, además, dispuso el artículo 10.10 de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado; ello sin perjuicio del reconocimiento, por parte del Ministerio, de la necesidad de modificar formalmente una normativa que, en su redacción literal actual, no resulta aceptable.

D) Posible acortamiento del período de carencia

Actividad de la Administración

El Ministerio, en este punto, se remite a la legislación vigente, por entender que resulta suficiente y adecuada, y concretamente al artículo 53.2 de los Estatutos de la MUNPAL, en cuanto se prevé que el período de carencia de seis años no es exigible cuando el asegurado fallezca dentro de los seis primeros años de servicios ininterrumpidos.

E) Necesaria igualdad entre el hombre y la mujer en relación con los derechos pasivos

Actividad de la Administración

El Ministerio está estudiando la inmediata puesta en práctica de lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, en el ámbito de la MUNPAL, con lo que se dará plena satisfacción a esta recomendación.

F) Necesaria aclaración del artículo 8.3 de los Estatutos de la MUNPAL

Actividad de la Administración

Dado el tipo de problema, el Ministerio de Administración Territorial tiene intención de contemplarlo, en su sentido formal, en una futura revisión de los Estatutos de dicha entidad.

G) Necesaria aceleración de la tramitación de los expedientes de reconocimiento de prestaciones en la MUNPAL.

Actividad de la Administración

El Ministerio está adoptando las medidas personales y materiales al efecto, y cree que, en breve plazo, se normalizará la tramitación de dichos expedientes.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO

1. Necesidad de potenciar la inspección sanitaria del Instituto Nacional de Salud.

Actividad de la Administración

El Defensor del Pueblo afirma que, del análisis de conjunto de las quejas recibidas a lo largo de 1983, se deduce que la situación de la Administración Sanitaria debe calificarse de seriamente insatisfactoria. Los escritos recibidos revelan la existencia de serias desigualdades e insuficiencias en diversos aspectos de la asistencia sanitaria; igualmente, acusan la deficiente asignación de los recursos existentes, por carencia de una gestión profesionalizada y técnica, y de controles internos y externos bien dotados.

Por ello, y a lo largo de 1983, la institución referida remitió a las autoridades sanitarias recomendaciones tendentes a la mejora de los servicios de la Inspección Sanitaria de la Seguridad Social, y así:

a) Estimulándose a la inspección para que ningún enfermo sea obligado a efectuar una dejación de los irrenunciables derechos a las prestaciones sanitarias que les concede la Ley General de la Seguridad Social.

b) Potenciando la acción inspectora ante posibles errores de diagnóstico, casos de mala práctica o deficiencias sanitarias diversas.

c) Instruyendo a la inspección para que interpreten, con sentido de equidad y con rigor, el traslado de enfermos y la autorización del transporte sanitario.

El Ministerio de Sanidad y Consumo, haciéndose eco de las anteriores recomendaciones, ha convocado las siguientes plazas de Inspectores y ATS, por entender que la mejor dotación de personal es el camino más adecuado para la solución del problema de la inspección.

— Farmacéuticos Inspectores.....	30 plazas
— Médicos Inspectores	130 plazas
— ATS visitantes	<u>100 plazas</u>
Total.....	260 plazas

2. Modificación de los artículos 18 y 19 del Decreto 1766/1967, de 16 de noviembre, sobre asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Actividad de la Administración

El Ministerio considera que este asunto deberá abordarse en la próxima Ley de Sanidad, ya que difícilmente puede regularse por sí solo, sino como una pieza más de la proyectada reforma sanitaria. Consecuentemente, y a través de una nueva regulación que partirá de aquella Ley, se procurará solucionar las numerosas quejas que afectan a reintegros de gastos, por errores clínicos y demoras excesivas, por hospitalización no quirúrgica, así como reintegro de gastos tras ingresos clínicos por enfermedad mental grave, o cualquier otra enfermedad grave no quirúrgica, en relación con lo dispuesto en los artículos 38 y 103 de la Ley General de la Seguridad Social.

3. Desarrollo del artículo 28.1 de la Constitución en lo que afecta a huelgas en centros sanitarios.

Actividad de la Administración

El Ministerio tiene elaborado un anteproyecto de instrucciones sobre normas aplicables en el establecimiento de servicios mínimos en el supuesto de huelga legal, que próximamente será sometido al estudio por las entidades afectadas.

Igualmente existe ya un borrador que regulará esta materia, en estudio por las Subdirecciones Generales de Planificación Territorial y Ordenación Funcional, que deberá ser posteriormente discutido en las diferentes Comunidades Autónomas y con el Instituto Nacional de la Salud.

Igualmente existe ya un borrador que regulará esta materia, en estudio por las Subdirecciones Generales de Planificación Territorial y Ordenación Funcional, que deberá ser posteriormente discutido con las diferentes Comunidades Autónomas y con el Instituto Nacional de la Salud.

4. Regulación de los derechos de los enfermos, en todos los hospitales, centros y servicios sanitarios de cualquier entidad.

Actividad de la Administración

Es un tema que por su importancia debe también remitirse a la futura regulación de la Sanidad.

No obstante, y con carácter anticipado y en cierta medida experimental, se ha empezado a actuar a través de la Carta de Derechos de los Enfermos, que ha entrado en vigor el día 1 de octubre de 1984 en 15 centros dependientes del INSALUD.

5. Medidas para actualizar el funcionamiento de las comisiones de calidad de los hospitales, desde la Orden Ministerial de 7 de Julio de 1972.

Actividad de la Administración

El artículo 23 de la Orden Ministerial de 7 de julio de 1972, referida exclusivamente a Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, establece que se deberá, progresivamente, implantar en las Instituciones Sanitarias cerradas un control permanente de calidad en la asistencia, control que se extenderá también —aunque no se determina cómo— a las instituciones abiertas.

Cabe señalar que, efectivamente, el control de calidad no está generalizado en los centros asistenciales de nuestro país, al igual que ocurre, prácticamente, en el resto de los países europeos; con la excepción, muy reciente, del Reino Unido y Holanda, se está intentando su progresiva implantación.

En España, y aun a pesar de que ya se inició en la década de los 60 el desarrollo de algún programa aislado de control de calidad en varios hospitales, a iniciativa de sus Directores, lo cierto es que hoy no puede hablarse todavía de que esté establecida en nuestra red hospitalaria dicha central, y ni tan siquiera generalizado a la mayoría de los servicios de los propios centros que fueron pioneros en esta cuestión.

Existe un interés creciente en el momento actual por el control de calidad asistencial en todo el mundo, y de manera especial en Europa; prueba de ello es que el pasado mes de octubre ha tenido lugar en Barcelona el primer Curso Internacional de Calidad, celebrado en colaboración con la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, y al que asistieron, además de los españoles, representantes de 18 países.

El Ministerio de Sanidad y Consumo está prestando especial atención a esta materia, y piensa promover el establecimiento de control de calidad en los servicios, tanto hospitalarios como extrahospitalarios. Entre las acciones ya iniciadas que pueden contribuir a la mejora de la calidad asistencial están las siguientes:

- a) Cursos de formación de personal, evaluación y control de calidad.
- b) Promover, con carácter piloto y voluntario, el establecimiento del control de calidad en servicios aislados.
- c) Está funcionando un Plan de Humanización en 15 hospitales del Instituto Nacional de la Salud, cuyos puntos esenciales son:

- Carta de derechos y deberes de los pacientes.
- Establecimiento del servicio de información a los pacientes.
- Implantación del servicio de reclamaciones.

De acuerdo con las recomendaciones de todos los expertos en el tema, la implantación del control de calidad no debe hacerse por imposición autoritaria, sino como consecuencia de un proceso de formación y convicción del propio personal sanitario.

De otra manera, el Decreto 2177/1978, de 1 de septiembre, faculta al Ministerio de Sanidad y Consumo para establecer los requisitos mínimos de los centros, de cara a la asistencia. Podemos decir que este Decreto abre las posibilidades legales para desarrollar el tema de la acreditación hospitalaria. Por ello, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha constituido grupos de trabajo para señalar las pautas de dicha acreditación; igualmente tiene redactado un proyecto de Orden Ministerial, próximo a hacerse público, por el que se modifica la composición, número y funcionamiento de las comisiones dedicadas al control de calidad en los centros hospitalarios. Se pretende que entre en vigor en aquellos centros en que se vaya implantando el proceso de reforma hospitalaria, comprometiéndose el centro, para su inclusión en dicho proceso, al seguimiento de los programas de control de calidad correspondientes.

Se ha contemplado, por último, la potenciación de las comisiones de control de calidad de los hospitales de la Seguridad Social, definiendo y actualizando los objetivos a conseguir por las comisiones de historias clínicas, mortalidad, tejidos e infecciones.

6. Necesidad de regular el gobierno y dirección de los hospitales públicos.

Actividad de la Administración

El mismo proyecto de Orden Ministerial mencionado en el apartado anterior prevé la modificación de los órganos de gobierno de los hospitales en que se implante la reforma hospitalaria. Dado que dicho proceso de reforma debe empezar por un número restringido de hospitales del INSALUD, la Orden Ministerial sólo afecta a hospitales de este instituto.

7. Necesidad de regular un nuevo régimen estatutario del personal sanitario de centros de la Seguridad Social. Actividad de la Administración

Se está estudiando por el Ministerio la necesidad de revisar los diversos estatutos jurídicos de personal sanitario de los centros de Seguridad Social, en orden a homogeneizar los sistemas de provisión de plazas a la luz de las modificaciones recientemente introducidas. Existen conversaciones, en esta línea, con representantes de Centrales Sindicales y Colegios Profesionales, para elaborar el estudio propuesto.

8. Dotación de recursos para la alta inspección y ha inspección técnica de sanidad y salud.

Actividad de la Administración

Este tema que, al igual que otros anteriores, deberá tener su regulación previa y armónica en la futura y próxima Ley de Sanidad.

9. Nueva regulación del Real Decreto que desarrolla la Ley de Trasplantes.

Actividad de la Administración

Están elaboradas ya tres Ordenes Ministeriales regulando las condiciones y requisitos mínimos que deben reunir los centros para la realización de trasplantes cardiacos y de corazón-pulmón, hepáticos y de páncreas. La primera de ellas, referida al trasplante cardiaco y de corazón-pulmón, es de aparición inmediata, próxima en el casos de las otras dos.

10. Necesidad de perfeccionar la normativa vigente sobre higiene y seguridad laboral, para prevenir enfermedades profesionales y mejorar, en lo posible, los indicadores de numerosísimos accidentes de trabajo.

Actividad de la Administración

Sin perjuicio de que en esta recomendación se aborden temas que deben regularse en la próxima Ley de Sanidad, por el Ministerio se están ya iniciando las primeras aproximaciones al tema a través de la

constitución de un grupo de trabajo que aborde el conjunto de la salud ocupacional.

11. Avanzar, en suma, hacia la estructuración de un sistema de servicio global de salud pública, que asegure a toda la población —en razonable coordinación con el sistema sanitario de iniciativa privada— el derecho fundamental que les garantiza el artículo 43 de la Constitución.

Actividad de la Administración

Lo anterior constituye el objeto general de la próxima Ley de Sanidad, a la que por ello, y una vez más, hemos de remitirnos.

12. Mejor dotación de recursos a las unidades de valoración de la capacidad*.

Actividad de la Administración

Se ha sustanciado esta recomendación a través de la Orden Ministerial de 29 de abril de 1983.

13. Agilización en la tramitación de los expedientes de reintegro de gastos*.

Actividad de la Administración

Se ha sustanciado la anterior recomendación a través de la Nota Circular del Instituto Nacional de la Salud de 28 de septiembre de 1983.

14. Incorporación de las cooperativas y asociaciones de consumo para tener participación en diversas competencias de audiencias y control*.

Esta sugerencia ha sido totalmente cumplida a través del artículo 20.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que la recoge expresamente cuando establece

* No se trata propiamente de Recomendaciones. Vid. Informe 83 («B.O.C.G.», Serie E, núm. 47, página 554 y siguientes).

que “*también se considerarán asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación cooperativa, entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios, y estén obligados a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica*”.

En consecuencia son aplicables a estas cooperativas los preceptos que sobre representación, consulta y participación se contemplan en el Capítulo 6 de la citada Ley.

15. Agilización de los trámites para los enfermos de la Seguridad Social desplazados a Madrid’.

Actividad de la Administración

Esta recomendación ha quedado recogida totalmente en circular del INSALUD que regula el asunto.

16. Acceso de los biólogos a los grupos de diplomados de Sanidad * .

Actividad de la Administración

El Ministerio de Sanidad y Consumo aceptó esta recomendación, ampliándola a otros colectivos de titulares superiores, conectados con la salud y el bienestar social.

17. Acceso a las prestaciones médico-sanitarias de los parados solicitantes fuera del plazo * .

Actividad de la Administración

Recomendación aceptada por la Administración y recogida en la Ley 31/1984, de 2 de agosto, sobre protección por desempleo.

18. Déficit en la receta médica * .

* No se trata propiamente de Recomendaciones, Vid. Informe 83 («B.O.C.G.», Serie, E, num. 47, página 554 y siguientes).

Actividad de la Administración

Recomendación aceptada por la Administración que se recoge en el Real Decreto 1910/1984, de 26 de septiembre, sobre receta médica, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del 29 de octubre de 1984.

19. Déficit de asistencia sanitaria para enfermos renales *.

Actividad de la Administración

Han entrado en funcionamiento, en cuatro provincias, nuevos servicios de nefrología sanitaria y clubs de diálisis, y se han llevado a cabo actuaciones de alcance para incrementar sensiblemente en otras muchas provincias la capacidad del dispositivo existente para hemodiálisis. Así, las nuevas unidades puestas en funcionamiento por el INSALUD son:

- Unidad de Hemodiálisis del Hospital de Barbastro (Huesca).
- Unidad satélite de Hemodiálisis para la zona norte de Las Palmas de Gran Canaria.
- Sección de Nefrología del Hospital Virgen de la Luz, de Cuenca.
- Sección de Nefrología del Hospital de Soria.

Los puestos nuevos de hemodiálisis que se crearon hasta este momento, durante 1984, son 47, y además se encuentran en distintas fases del proceso de creación otros 208.

Por lo que se refiere a trasplantes de riñón, el número total de los realizados en España, en el primer trimestre de 1984, han sido de 380.

20. Homologación de la jornada nocturna de los ATS *.

Actividad de la Administración

La anterior Recomendación fue aceptada y recogida en las Ordenes Ministeriales de 7 de junio y de 27 de diciembre, ambas del año 1983.

* No se trata propiamente de Recomendaciones. Vid. Informe 83 («B.O.C.G.», Serie E, núm. 47, página 554 y siguientes).

21. Organización en el mapa sanitario de Cataluña de un hospital en Palamós.

Actividad de la Administración

Ajena la Recomendación, en principio a la Administración del Estado, se tiene conocimiento de que la propuesta fue favorablemente acogida por la Generalidad de Cataluña, que está actualmente sobre ella.

22. Situación de la asistencia psiquiátrica.

Actividad de la Administración

El Ministerio es consciente de la necesidad de promocionar un importante avance en la prestación de la asistencia sanitaria por enfermedad mental, cubriéndola por la Seguridad Social con la eficacia y la amplitud que socialmente se reclama.

Por ello, el proyecto de Ley General de Sanidad sienta las primeras bases para una respuesta favorable al problema de la asistencia psiquiátrica, al establecer que: “*se garantizará la incorporación del enfermo mental con las demás personas que requieran servicios*”, futuro desarrollo reglamentario que venga a paliar las deficiencias y ausencias acusadas por la recomendación y, entre ellos, en concreto, la regulación del tratamiento a los enfermos mentales, tanto por internamiento como en régimen ambulatorio.

RECOMENDACIONES QUE AFECTAN A VARIOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

Sobre el problema de la drogodependencia.

Actividad de la Administración

Ante este grave problema social, el Defensor del Pueblo, en diversas Recomendaciones, urge la actuación de los Poderes Públicos, en tres tipos de medidas:

a) Medidas preventivas, que incluyan desde una mayor información Sanitaria hasta el reforzamiento de las medidas administrativas contra las sustancias ilegales.

b) Medidas asistenciales, absolutamente necesarias para un eficaz tratamiento de la población que sufre ya niveles de drogodependencia. Se sugiere así, que la Seguridad Social incluya en el cuadro de enfermedades que merecen asistencia sanitaria las derivadas de las toxicomanías.

c) Medidas de rehabilitación, incluyendo la elaboración de programas que completen la recuperación clínica física y psíquica de estos enfermos.

En resumen, se hace necesaria la articulación vigente de un Plan General de Ayuda al Toxicómano, con mayores medios, y una mejor coordinación de los Poderes Públicos y de las iniciativas privadas.

Como actividad de los diversos Poderes Públicos, en esta materia puede recordarse:

1. En 4 de abril de 1984, el Congreso de los Diputados aprobó una moción de Minoría Catalana que instaba al Gobierno para que, durante el período de sesiones, adoptara medidas en la lucha contra el tráfico y consumo de drogas en España sobre las siguientes líneas:

- Medidas policiales contra el tráfico.
- Instrucciones o indicaciones a la Fiscalía General del Estado.
- Creación de organismos interministeriales.
- Actuaciones en prevención, desintoxicación y rehabilitación de toxicómanos y medidas de colaboración con los organismos públicos dedicados a ello.
- Habilitación de los créditos presupuestarios precisos.
- Reformas legislativas permanentes.

Consecuencia de la aprobación de esa moción son las diversas medidas adoptadas en los últimos meses, y entre las que destacan:

- La creación y nombramiento del Fiscal Especial para la lucha contra la droga, cuya eficacia va comprobándose ya en el corto período de tiempo que lleva actuando.

— La creación de una Comisión Interministerial para la coordinación de la actividad de los diversos departamentos en la materia.

— Con carácter concreto, para el Ministerio de Justicia, la reforma del Reglamento Penitenciario y el estudio de la modificación del Código Penal en la materia.

— Para el Ministerio de Sanidad y Consumo, la inclusión en el proyecto de Ley de Sanidad, de la asistencia sanitaria a los toxicómanos, dentro del conjunto de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social.

2. En el mes de junio de 1984 se constituye en el Senado la Comisión especial de investigación sobre el tráfico y consumo de drogas en España, con un amplísimo programa de trabajo que abarca a todos los aspectos de este problema, y que en la actualidad continúa su labor. Es de esperar que sus conclusiones sirvan de nueva pauta para que la Administración actúe con la mayor eficacia en la solución de un problema de la gravedad y trascendencia social como el que nos ocupa.

3. Recuérdese, además, el interés del tratamiento en el pasado debate sobre el estado de la nación, en el Congreso, los días 23, 24 y 25 de octubre, se dio al cada día más preocupante y actual tema de la droga. Concretamente, y en esta ocasión, se aprobó moción, de nuevo formulada por Minoría Catalana, en el aspecto concreto de la reinserción social de drogadictos.

4. Por último, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 contempla el problema, destinando economía suficiente, dentro de la situación general, para hacer frente al mismo, en el período anual correspondiente.

INDICE ANALITICO DE LAS RECOMENDACIONES

Accidentes de trabajo, **80**

Ancianos

Ayudas económicas, **64**
Permiso de conducir, **30**
Residencias, **34**

Arrendamientos urbanos

Becas, **40**

Carabineros, **15**

Centros sanitarios, **73, 74, 75, 76, 78**

Clases pasivas

Administración local, **71**
Discriminación por razón de sexo, **2**
Estatuto de 1926, **1, 22**
Guerra civil, **24**

Comisiones de Asistencia Social

En general, **11**
En establecimientos militares, **20**

Conservación de la naturaleza, **32**

Delitos

Contra el honor militar, **17**
Deserción, **17**

Desempleo

Subsidio, **50, 51, 52, 53, 54**

Despido, **49**

Disciplina militar, **18**

Discriminación por razón de sexo

Funcionarios, **2**
Seguridad Social, **56**

Drogadictos y Toxicómanos Empresas

Despido nulo, **49**
Infracciones laborales, **48**

Enfermos

Derechos, **75**

Enfermos mentales

Asistencia, **82**
Reclusos, **12, 23, 82**

Familia

Asistencia sanitaria, **65, 66**
Fiscalidad, **28**
Numerosas, **57**

Fondo de Garantía Salarial, **47**

Formación Profesional, **42, 44, 53**

Funcionarios

Administración Local, **7**
Derecho de huelga, **3, 5**
Derecho de participación, **4**
Docentes **41, 43, 44, 45**
Mujeres, **2**
Pensiones, **1**

Guardia Civil

Pensiones, **1, 22**

Hospitales V. *Centros Sanitarios* Huelga

De funcionarios, **3, 5**
En centros sanitarios, **74**

Impuestos

De circulación, **70**
Sobre el lujo, **25**
Sobre la renta, **28**

Indultos, **13**

Inspección sanitaria, **78**

Inversión, **26**

Justicia

Ejecución de Sentencias, **9**
Lentitud, **8**

Jurisdicción Contenciosa

Ejecución de Sentencias, **3, 5, 9**

Jurisdicción militar, **17**

Maestros de taller, **44**

Medio ambiente, **31, 33**

Militares

Embargo de haberes, **17**

Orden de San Hermenegildo, **16**

Pensiones, **1, 22, 24**

Republicanos, **15, 16, 21**

Seguridad Social, **19**

Minusválidos, **25, 39, 57, 58**

Munpal, **71**

Orden de San Hermenegildo, **16**

Patrimonio Histórico Artístico, **33**

Patrimonio Sindical, **55**

Pensiones, **68**

V., además, *Clases Pasivas, Ancianos*

Permiso de conducir, **30**

Policía Armada

Pensiones, **1, 22**

Prisión preventiva

Militares, **17**

Procedimiento administrativo

Lentitud, **6**

Silencio, **7**

Procedimiento judicial

Lentitud, **8**

Militar, **17**

Profesores V. *Funcionarios docentes*

Profesores de Hogar, **41**

Propiedad horizontal, **39**

Reclusos

Comisiones de asistencia social, **11, 20**

Enfermos mentales, **12, 23**

Indultos, **13**

Prisión preventiva, **17**

Toxicómanos, **14**

Trabajo penitenciario, **10**

Relaciones laborales

Especiales, **46**

Sanidad, **38, 65, 66, 72, 73, 77, 78, 81**

Seguridad Social

Alta, **61**

Asistencia sanitaria, **65, 66, 73**

Discriminación por razón de sexo, **56**

Inspección, **72, 78**

Lentitud de trámites, **67**

Normas, **59**

Personal sanitario, **77**

Prestaciones, **60, 62**

Servicio militar, **19**

Seguros, **27**

Sentencias

Ejecución, **3, 5, 9**

Servicio militar

Seguridad Social, **19**

Silencio administrativo

Abuso, **7**

Sindicatos

Patrimonio, **55**

Sociedades de Inversión V. *Inversión*

Teléfonos

Cuota de extrarradio, **69**

Tercera edad V. *Ancianos*

Terrorismo

Indemnización a las víctimas, **29**

Toxicómanos

Ayudas, **83**

Reclusos, **14**

Trabajo

Accidentes, **80**

Despidos, **49**

Estatuto de los Trabajadores, **47**

Faltas y sanciones, **48**

Penitenciario, **10**

Relaciones especiales, **46**

Trasplantes, **79**

Urbanismo, **33**

Vivienda

Arrendamientos urbanos, **34**

Barreras arquitectónicas, **39**

Salubridad e higiene, **38**

Subvencionada, **35, 36, 37**