

**RECOMENDACIONES  
Y SUGERENCIAS  
1991**

DEFENSOR DEL PUEBLO

**RECOMENDACIONES  
y  
SUGERENCIAS  
1991**

Madrid, 1992

Depósito Legal: M-32.826-1992  
I.S.B.N.: 84-87182-14-3  
Imprime: GALEA

## SUMARIO

	<u>Página</u>
<b>Recomendación 1/1991, de 15 de febrero</b> , sobre adjudicación de plazas de acceso a la Universidad.....	10
<b>Recomendación 2/1991, de 25 de abril</b> , sobre admisión de alumnos en la Escuela de Idiomas de Barcelona .....	13
<b>Recomendación 3/1991, de 30 de abril</b> , sobre tramitación de piezas de responsabilidad civil en procesos penales .....	15
<b>Recomendación 4/1991, de 8 de mayo</b> , sobre asistencia sanitaria en Torrevieja (Alicante).....	17
<b>Recomendación 5/1991, de 24 de mayo</b> , sobre procedimiento de instrucción de expedientes sancionadores a los alumnos de Bachillerato .....	20
<b>Recomendación 6/1991, de 24 de mayo</b> , sobre ordenación de las enseñanzas de Danza y Arte Dramático .....	23
<b>Recomendación 7/1991, de 31 de mayo</b> , sobre criterios de selección del personal laboral al servicio de la Diputación Provincial de Badajoz.....	25
<b>Recomendación 8/1991, de 4 de junio</b> , sobre créditos presupuestarios para atender las ayudas públicas a disminuidos .....	27
<b>Recomendación 9/1991, de 1 de julio</b> , sobre régimen de los trabajadores de colaboración social.....	34
<b>Recomendación 10/1991, de 2 de julio</b> , sobre regulación de las posibles limitaciones, en sus derechos como funcionarios, que puedan afectar al personal docente.....	40

<b>Recomendación 11/1991, de 5 de julio</b> , sobre la situación del menor y el ejercicio de las funciones protectora y reformadora .....	45
Conclusiones .....	45
1. De carácter general .....	45
1.1. Sobre la legislación e menores .....	45
1.2. Sobre los centros visitados .....	46
1.3. Sobre los recursos para la atención a los menores .....	52
2. En relación con cada uno de los centros visitados .....	53
2. 1. Colegio “Jesús Redentor”, de Almería .....	53
2. 2. Colegio San Miguel”, de Granada .....	54
2. 3. Colegio Santo Rostro”, de Jaén .....	54
2. 4. Casa tutelar “Buen Pastor”, de Zaragoza .....	55
2. 5. Casa Juvenil, de Sograndio .....	55
2. 6. Centro “Es Pinaret”, de Marratxi .....	55
2. 7. Llar de la Infancia, de Palma de Mallorca .....	56
2. 8. Centro “San Miguel”, de La Laguna .....	56
2. 9. Residencia “Capitán Palacios”, de Santander .....	57
2.10. Residencia “Santa Teresa”, de Santander .....	58
2.11. Hogar “La Albericia”, de Santander .....	58
2.12. Residencia “San Rafael”, de Ciudad Real .....	58
2.13. Centro “Nuestra Señora del Prado”, de Ciudad Real .....	58
2.14. Hogar “Suero de Quiñones”, de León .....	58
2.15. Casa Familiar “Santa María” de León .....	59
2.16. Centro “Los Molinos de Tormes”, de Salamanca .....	59
2.17. Guardería “Los Charros”, de Salamanca .....	59
2.18. Centro “L’Espigol”, de Barcelona .....	59
2.19. Centro “La Ginesta”, de Barcelona .....	60
2.20. Centro “L’Esperança”, de Barcelona .....	60
2.21. Centro “Josep Pedragosa”, de Palau de Plegamans .....	60
2.22. Centro “L’Alzina”, de Palau de Plegamans .....	60
2.23. Centro “San Juan Bautista”, de Badajoz .....	60
2.24. Centro “Castrosenin”, de Mourente .....	61
2.25. Centro “Sagrado Corazón”, de Madrid .....	61
2.26. Centro “Altamira”, de Madrid .....	61
2.27. Centro “Renasco”, de Madrid .....	62
2.28. Centro “Casa Familia”, de Madrid .....	62
2.29. Centro “Santo Angel”, de Murcia .....	62
2.30. Hogares Infantiles, de Villava .....	62
2.31. Centro “Sagrada Familia”, de Bilbao .....	63
2.32. Hogar Funcional, de Munguía .....	63
2.33. Residencia “Iregua”, de Logroño .....	63
2.34. Guardería “La Cometa”, de Logroño .....	63
2.35. Hogar Provincial, de Alicante .....	63
2.36. Centro de Primera Acogida, de Ceuta .....	63
2.37. Colegio “Cristo Rey”, de Ceuta .....	64

Recomendaciones .....	65
1. De carácter general .....	65
1.1. Sobre la función protectora .....	65
1.2. Sobre la función reformadora .....	65
2. De carácter puntual.....	69
2.1. Administración central.....	69
2.1.1. Ministerio de Asuntos Sociales .....	69
2.2. Comunidades autónomas .....	71
2.2.1. Andalucía .....	71
2.2.2. Aragón .....	72
2.2.3. Principado de Asturias .....	73
2.2.4. Canarias .....	73
2.2.5. Cantabria .....	78
2.2.6. Castilla-La Mancha .....	78
2.2.7. Castilla y León .....	79
2.2.8. Cataluña.....	80
2.2.9. Extremadura .....	81
2.2.10. Galicia.....	82
2.2.11. Comunidad de Madrid.....	82
2.2.12. Región de Murcia .....	83
2.2.13. Navarra .....	83
2.2.14. La Rioja .....	84
2.3. Diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares .....	84
2.3.1. Diputación Provincial de Alicante .....	84
2.3.2. Consejo Insular de Mallorca .....	84
2.3.3. Diputación Foral de Vizcaya .....	84

**Recomendación 12/1991, de 12 de julio**, sobre aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo en los procesos selectivos y otras convocatorias en el ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia ..... 85

**Recomendación 13/1991, de 17 de julio**, sobre pronta resolución de expedientes de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes formaron parte de las Fuerzas Armadas, de Orden Público y Carabineros de la II República ..... 88

**Recomendación 14/1991, de 26 de julio**, sobre requisitos de las convocatorias para el ingreso en los centros militares de formación ..... 90

**Recomendación 15/1991, de 26 de julio**, sobre prestaciones como consecuencia del acogimiento de menores con fines adoptivos..... 92

1. Consideraciones previas ..... 93

2. Sobre la sustantividad de la figura del acogimiento preadoptivo y la innecesariedad de modificar el vigente Código Civil para contemplar esta figura..... 98

	<u>Página</u>
3. Sobre el acogimiento preadoptivo en la legislación autonómica.....	101
4. Sobre la conveniencia de armonizar las regulaciones establecidas por las leyes 2 1/1987, de 11 de noviembre y 3/1989, de 3 de Marzo .....	103
5. Sobre la conveniencia de contemplar el acogimiento preadoptivo como causa de suspensión del contrato de trabajo y de concesión del permiso funcional, así como de aplicar a este supuesto la correspondiente protección social.....	105
6. Sobre el rango de la disposición para implantar la medida que se recomienda	110
<b>Recomendación 16/1991, de 2 de agosto, sobre expropiación forzosa.....</b>	<b>113</b>
<b>Recomendación 17/1991, de 6 de agosto, sobre el plazo de conservación de la correspondencia certificada, cuando se trate de notificaciones administrativas .....</b>	<b>119</b>
<b>Recomendación 18/1991, de 25 de septiembre, sobre el valor asignado a la experiencia previa en convocatorias de personal docente.....</b>	<b>121</b>
<b>Recomendación 19/1991, de 1 de octubre, sobre procedimientos de inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual.....</b>	<b>125</b>
<b>Recomendación 20/1991, de 11 de octubre, sobre criterios de carácter económico en la adjudicación de becas y ayudas al estudio .....</b>	<b>128</b>
<b>Recomendación 21/1991, de 11 de octubre, sobre selección de participantes en programas de Formación Técnico-Profesional de la Comunidad de Madrid .....</b>	<b>130</b>
<b>Recomendación 22/1991, de 11 de octubre, sobre el plazo para la devolución del importe en caso de becas revocadas .....</b>	<b>132</b>
<b>Recomendación 23/1991, de 15 de octubre, sobre procedimientos de selección del personal médico al servicio del Insalud en Salamanca .....</b>	<b>134</b>
<b>Recomendación 24/1991, de 21 de octubre, sobre prótesis auditivas y oculares .....</b>	<b>137</b>
<b>Recomendación 25/1991, de 29 de octubre, sobre notificación de caducidad de patentes por el Registro de la Propiedad Industrial.....</b>	<b>139</b>
<b>Recomendación 26/1991, de 7 de noviembre, sobre pruebas selectivas para acceso del personal de “Aeropuertos Nacionales”.....</b>	<b>141</b>
<b>Recomendación 27/1991, de 12 de noviembre, sobre indemnizaciones a víctimas del terrorismo .....</b>	<b>143</b>
<b>Recomendación 28/1991, de 18 de noviembre, sobre indemnizaciones por los periodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía .....</b>	<b>147</b>

	<u>Página</u>
<b>Recomendación 29/1991, de 18 de noviembre</b> , sobre transferencias de vehículos ..	150
<b>Recomendación 30/1991, de 18 de noviembre</b> , sobre servicio de Correos .....	153
<b>Recomendación 31/1991, de 18 de noviembre</b> , sobre tasa del servicio de incendios del Ayuntamiento de Puig (Valencia) .....	156
<b>Recomendación 32/1991, de 18 de noviembre</b> , sobre teléfonos públicos en el medio rural.....	159
<b>Recomendación 33/1991, de 18 de noviembre</b> , sobre determinación de las plazas que correspondan a Enseñanzas Medias que deban impartirse en Valenciano .....	161
<b>Recomendación 34/1991, de 18 de noviembre</b> , sobre el abono de las becas del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo .....	164
<b>Recomendación 35/1991, de 20 de noviembre</b> , sobre las condiciones de los internamientos de extranjeros, en el centro correspondiente de Madrid .....	166
<b>Recomendación 36/1991, de 30 de noviembre</b> , sobre abono social de Telefónica ...	168
<b>Recomendación 37/1991, de 10 de diciembre</b> , sobre retribuciones del personal funcionario destinado en el extranjero .....	172
<b>Recomendación 38/1991, de 11 de diciembre</b> , sobre supresión de la limitación del plazo para solicitar los beneficios del Título II de la Ley 37/1984, de 22 de octubre ..	176
<b>Recomendación 39/1991, de 11 de diciembre</b> , sobre revalorización anual de las pensiones de clases pasivas del personal jubilado con anterioridad al 1 de enero de 1985 .....	179
<b>Recomendación 40/1991, de 23 de diciembre</b> , sobre situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España .....	182
Conclusiones .....	182
1. En cuanto a los internamientos efectuados al amparo de la legislación civil ..	182
2. En relación con los internamientos realizados al amparo de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria .....	183
3. En cuanto a la documentación de los enfermos mentales .....	184
4. En cuanto al derecho de sufragio de los enfermos mentales .....	184
5. Sobre la situación de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica.....	184
6. Sobre las unidades de psiquiatría de los hospitales generales visitados .....	187
7. Sobre los hospitales psiquiátricos visitados .....	188



	<u>Página</u>
Recomendaciones .....	190
1. De carácter general .....	190
1.1. En cuanto a los internamientos efectuados al amparo de la legislación civil .....	190
1.2. En cuanto a los internamientos llevados a cabo al amparo de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria .....	192
1.3. En cuanto a la documentación de los enfermos mentales .....	194
1.4. En relación con el derecho de sufragio de los enfermos mentales .....	194
1.5. Sobre la atención a la salud mental y la asistencia psiquiátrica.....	194
2. De carácter puntual.....	198
2.1. Administración central.....	199
2.2. Comunidades autónomas .....	201
2.2.1. Andalucía .....	201
2.2.2. Aragón .....	204
2.2.3. Asturias .....	205
2.2.4. Cantabria .....	206
2.2.5. Castilla-La Mancha .....	206
2.2.6. Cataluña.....	208
2.2.7. Galicia.....	209
2.2.8. Madrid .....	210
2.2.9. Murcia .....	212
2.2.10. Navarra .....	213
2.2.11. País Vasco .....	214
2.2.12. La Rioja .....	215
2.2.13. Comunidad Valenciana .....	216
2.3. Diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares .....	217
2.3.1. Diputación Provincial de Burgos .....	217
2.3.2. Diputación Provincial de Cáceres .....	217
2.3.3. Diputación Provincial de Gerona .....	219
2.3.4. Diputación Provincial de Lugo.....	219
2.3.5. Consejo Insular de Mallorca.....	221
2.3.6. Cabildo Insular de Tenerife .....	222
2.3.7. Diputación Provincial de Toledo.....	223
2.3.8. Diputación Provincial de Valencia.....	224
<b>Recomendación 41/1991, de 6 de abril de 1992, sobre indemnizaciones a testigos que comparecen en procesos penales .....</b>	<b>226</b>
<b>Recomendación 42/1991, de 7 de abril de 1992, sobre modificación del artículo 191 del Reglamento del Registro Civil.....</b>	<b>229</b>
<b>Recomendación 43/1991, de 12 de abril de 1992, sobre resolución expresa de las solicitudes de los beneficios de las grandes áreas de expansión industrial.....</b>	<b>234</b>
<b>Índice analítico de las recomendaciones .....</b>	<b>236</b>

**Recomendación 1/1991, de 15 de febrero, sobre adjudicación de plazas de acceso a la Universidad.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 291).*

Se han recibido en esta institución los escritos de V.E. fechados el 19 de noviembre y 17 de diciembre de 1990, relativos a las quejas presentadas por don I.S.R. y don A.S., que fueron registradas con los números 21.311/90 y 25.401/90.

En los escritos remitidos por V.E. se indica expresamente que a ambos aspirantes les fue denegado el acceso a esa Universidad, para iniciar en el presente curso 1990-91 los estudios de Ingeniería Técnica e Ingeniería Superior de Telecomunicaciones, respectivamente, debido a que, a pesar de que tales estudios no se impartían en las universidades de origen de los interesados (Sevilla y Granada), sin embargo sí se impartían en universidades más próximas geográficamente a sus lugares de residencia.

Asimismo se afirma en el informe que V.E. nos traslada que no ha sido admitido en esa Universidad ningún alumno proveniente de las universidades ubicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, “por existir en la misma estudios superiores de telecomunicación y por estar más próxima del distrito de Madrid que del de Valladolid y existir estos estudios en dicho distrito Universitario”.

En relación con todo ello esta institución desea efectuar las siguientes precisiones:

La normativa que debe regular las solicitudes de matrícula para el acceso en los centros universitarios en los que la demanda de plazas sea superior a su capacidad, se articula a partir de lo dispuesto al respecto en el artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo, que fue modificado por Real Decreto 557/1988, de 3 de junio.

El citado artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo dispone textualmente lo siguiente: “Sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones

adicionales primera, segunda y tercera del presente Real Decreto, para el acceso a aquellos Centros en los que se den las circunstancias aludidas en el artículo 2.2, las Universidades considerarán prioritariamente las solicitudes de aquellos estudiantes a los que corresponda iniciar estudios en cada una de ellas, de acuerdo con lo regulado en el artículo anterior. En pie de igualdad con las anteriores, las universidades deberán considerar las de aquellos estudiantes que, aún correspondiéndoles otra Universidad, justifiquen debidamente un cambio de residencia, así como las de aquellos alumnos que soliciten iniciar uno o varios estudios determinados, y a los solos efectos de dichos estudios, por no ser éstos impartidos en la Universidad que les corresponda”.

Indudablemente el mandato que para todas las universidades dirige el contenido del transcrito artículo coloca en nivel de igualdad, a efectos de admisión, las solicitudes de los alumnos a los que corresponde iniciar estudios en una universidad, y a los que soliciten iniciar uno o varios estudios, por no ser éstos impartidos en la universidad que les corresponda, siendo indiferente que tales estudios se impartan en universidades ubicadas geográficamente más cercanas al lugar de residencia del aspirante que la universidad ante la que se solicita el acceso.

Es inevitable deducir de lo anterior, por lo tanto, que las desestimaciones que por la universidad de Valladolid se han practicado sobre las solicitudes presentadas por los formulantes de las quejas de referencia, así como cuantas desestimaciones se basaron en la existencia de otras universidades más cercanas, donde sí se impartían los estudios deseados, fueron adoptadas incumpliendo reiteradamente el mandato normativo contenido en el artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo.

Por otra parte, y respecto al segundo motivo por el cual esa universidad optó por no admitir a don A.S., así como a ningún solicitante perteneciente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, (“... por estar más próxima del distrito de Madrid que del de Valladolid y existir estos estudios en dicho distrito universitario...”), debemos recordar a V.E. lo siguiente:

La disposición adicional tercera del Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo estableció el criterio a aplicar a las solicitudes para iniciar estudios en las universidades Autónoma de Madrid y Cataluña, formuladas por alumnos a los que correspondan otras universidades en las que no se impartan estos estudios.

Según se disponía en la referida Disposición, las universidades debían considerar prioritariamente las solicitudes de los alumnos a los que corresponda iniciar estudios en cada una de ellas, y en pie de igualdad con éstas, las de aquellos alumnos que, aunque correspondiéndoles otra universidad, justificaran debidamente un cambio de residencia, y las de aquellos que desearan iniciar estudios no impartidos en la Universidad que les correspondiera y cuyo inicio se solicitara en alguno de los centros que expresamente se relacionaban entre los que, en efecto, se encontraban la

Escuela Universitaria de Ingenieros de Telecomunicaciones y la Escuela Técnica Superior de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid.

Posteriormente, el Real Decreto 557/1988, de 3 de junio, modificó parcialmente la disposición que antecede, incorporándole un anexo en el que se relacionaban los centros —entre los que también figuraban la Escuela Universitaria de Ingenieros de Telecomunicaciones y la Escuela Técnica Superior de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid— respecto a los que las reseñadas solicitudes debían ser consideradas en pie de igualdad con las de los alumnos a los que correspondiera iniciar estudios en las universidades en las que no se impartieran los estudios deseados.

Sin embargo, la Orden Ministerial de 16 de marzo de 1990 modificó el anexo antes referido, excluyendo de la relación de centros, entre otros, la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica de Telecomunicaciones y la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid, de lo que se deduce que ni los formulantes de las quejas, ni ningún estudiante perteneciente a otra Universidad distinta de las ubicadas en la Comunidad Autónoma de Madrid, pudieron acceder a éstas en el presente curso académico, en pie de igualdad con los alumnos pertenecientes a las mismas, si no justificaron un cambio de residencia.

De ello se infiere que el segundo motivo alegado por V.E. para no admitir a los alumnos pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de suponer, como ya ha quedado puesto de manifiesto en el presente escrito, una inobservancia del citado artículo 4.1 del Real Decreto 943/1986, parece además derivarse la no observancia por parte de esa Universidad, del contenido de la Orden Ministerial de 16 de marzo de 1990, antes citada, por lo que nos permitimos adjuntar una copia de la misma.

En consecuencia de todo ello, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, formulamos a V.E. la siguiente recomendación: Que en la tramitación de los procedimientos de ordenación de solicitudes de acceso a la Universidad y de adjudicación de las plazas, sean rigurosamente respetados por esa Universidad, en lo sucesivo, las prioridades y los criterios de valoración y correspondencia establecidos legalmente.

Madrid, 15 de febrero de 1991.

**Recomendación dirigida al Rector de la Universidad de Valladolid.**

**Recomendación 2/1991, de 25 de abril, sobre admisión de alumnos en la Escuela de Idiomas de Barcelona.**

Agradecemos su escrito de fecha 21 de febrero pasado, en el que nos informa sobre la queja planteada por doña M. H.H. y registrada con el número arriba indicado, de cuyo contenido hemos informado a la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 31.1 de nuestra Ley Orgánica reguladora, 3/1981, de 6 de abril.

Una vez analizado el contenido del informe recibido de esa Consejería, en relación con el procedimiento seguido para la adjudicación de plazas en la Escuela de Idiomas de Barcelona y con las distintas cautelas que se adoptan en su desarrollo para garantizar la transparencia del sorteo que se celebra a estos efectos, debemos manifestarle que, al menos en cuanto podemos deducir de la descripción que se realiza en el referido informe, no resulta imposible a nuestro juicio que se produzca la irregularidad a que aludía la promovente de la queja al dirigirse a esta institución.

En efecto, desde el momento en que, según se afirma, resulta posible solicitar número en nombre de una tercera persona, presentando a tales efectos el Documento Nacional de Identidad de la misma, nada impide que un solicitante vaya confiando sucesivamente su Documento Nacional de Identidad a distintas personas presentes en el sorteo, a cada una de las cuales se entregaría, en consecuencia, un número nominalmente asignado al titular del Documento Nacional de Identidad presentado, con lo que dicho solicitante vería así multiplicadas sus posibilidades de obtener plaza en la Escuela.

De este modo, aún habiéndose observado las cautelas establecidas — presentación de un Documento Nacional de Identidad al solicitar número, y obtención de un sólo número por cada persona física presente en el sorteo— resultaría posible que determinados solicitantes obtuvieran una ventaja irregular en el sorteo correspondiente que no parece pueda ser evitada con los sistemas de control previstos, máxime cuando la entrega de números se realiza en el mismo acto de comparecencia de los solicitantes de plaza para la realización del sorteo, acto que

según se desprende del informe de esa Consejería, debe reunir a un número importante de solicitantes, lo que sin duda dificulta o hace imposible el reconocimiento por quienes estén encargados de la entrega de números de un Documento Nacional de Identidad ya presentado.

De considerarse conveniente en lo sucesivo la aplicación del mismo sistema de sorteo hasta ahora utilizado sería deseable que su aplicación proporcionase a todos los participantes las mismas posibilidades de obtener la plaza solicitada. Sólo de este modo podría entenderse que dicho procedimiento responde suficientemente a las ideas de objetividad y transparencia que presiden la regulación de la admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, que se contiene en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación y que, sin duda, debe servir de base también para la Organización de los procesos de admisión en estos centros.

En consideración a cuanto queda expuesto, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos la siguiente recomendación: “Que por esa Consejería se adopten las medidas necesarias o se cursen las instrucciones pertinentes para que el proceso de admisión de alumnos en la Escuela de Idiomas de Barcelona se realice de manera que asegure a todos los participantes las mismas posibilidades de obtener la plaza solicitada.”

Madrid, 25 de abril de 1991.

**Recomendación dirigida al Consejero de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña.**

**Recomendación 3/1991, de 30 de abril, sobre tramitación de piezas de responsabilidad civil en procesos penales.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 122).*

Agradecemos sinceramente su atento escrito de fecha 21 de diciembre del pasado año, en relación con la queja planteada por don F. P.L. y registrada con el número de referencia arriba indicado.

De dicho informe se desprende que la ejecución de la sentencia que afecta al reclamante (dictada por la Audiencia Provincial de Barcelona en el sumario núm. 16/81 del Juzgado de Instrucción núm. 3 de dicha ciudad), en lo relativo a la responsabilidad civil, se encontraba definitivamente archivada por la Sala, a pesar de que por el Ministerio Fiscal se había propuesto el archivo provisional y sin que aquella resolución de archivo definitivo hubiera sido recurrida por este Ministerio Público, a pesar de ser parte en el procedimiento.

Y así, nuestra intervención ha determinado que se impugne por el Ministerio Público dicho archivo definitivo de la ejecutoria, solicitando las correspondientes actuaciones para la averiguación de los posibles bienes del condenado con que hacer frente a la responsabilidad civil decretada en la sentencia.

A este respecto, la institución que represento considera necesario dar traslado a V.E. de su preocupación porque se refuerce e intensifique la atención que tanto por el Ministerio Fiscal como por los órganos jurisdiccionales se presta a la adecuada tramitación de las piezas de responsabilidad civil de procedimientos penales, dado que vienen produciéndose en muchos casos archivos definitivos de ejecutorias en cuanto a la responsabilidad civil, sobre la base de simples manifestaciones de insolvencia sin que se realice averiguación alguna en orden a la posible existencia real de bienes.

Esta situación se agrava en aquellos procedimientos penales seguidos por delitos en los que suelen existir bienes con que hacer frente a las responsabilidades civiles declaradas en la sentencia sin que, a pesar de ello, en algunos supuestos se tramiten

adecuadamente y conforme a las exigencias de la Ley de Enjuiciamiento Criminal las piezas de responsabilidad civil.

Por ello, y sin perjuicio de solicitar de V.E. que continúe informando del curso que siga la tramitación de la ejecutoria a la que la presente queja se refiere, rogamos a V.E. que por el Ministerio Fiscal se preste una especial vigilancia en la tramitación de las piezas de responsabilidad civil en los procedimientos penales, con la finalidad de dar así real cumplimiento al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva constitucionalmente reconocido.

Madrid, 30 de abril de 1991.

**Recomendación dirigida al Fiscal General del Estado.**



**Recomendación 4/1991, de 8 de mayo, sobre asistencia sanitaria en Torrevieja (Alicante).**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 410).*

Acusamos recibo a su atento escrito relativo a la queja formulada ante esta institución por don B.R.M., registrada con el número arriba indicado.

En su informe, corroborando lo expuesto por el promovente de la queja, se señala que la demanda, tanto la relativa a asistencia sanitaria a prestar por especialistas médicos como la correspondiente a pruebas analíticas y de radiodiagnóstico, formulada por la población residente en la localidad de Torrevieja, se dispensa en los centros sanitarios de dicho municipio cuando el usuario está censado en el mismo, derivándosele al Centro de especialidades de Orihuela cuando afecta a beneficiarios que, aún siendo residentes, no figuran censados.

Aún comprendiendo los problemas técnicos que, en relación a una adecuada planificación sanitaria, pueden derivarse de la existencia de un importante segmento de la población que no radica permanentemente en el citado municipio, no podemos compartir la decisión administrativa comentada, que conlleva un diferente tratamiento, en el acceso a las prestaciones sanitarias, por el simple hecho de estar o no censado en un municipio.

En efecto, no se puede olvidar la legítima pretensión del promovente, quien residiendo habitualmente durante largos períodos de tiempo en el municipio de Torrevieja, en el que existen centros sanitarios adecuados para el control de su enfermedad, se ve obligado a desplazarse a otro municipio, distante treinta y tres kilómetros, cada vez que precisa asistencia sanitaria.

Asimismo, es de destacar la especial situación de estos usuarios, muchos de ellos afectados por enfermedades crónicas, de avanzada edad, que frecuentemente necesitan de los oportunos cuidados médicos.

En tal sentido, los servicios sanitarios deben prestarse de modo que se facilite a todos los usuarios igual oportunidad en el uso de los mismos, circunstancia que exige a los poderes públicos establecer la adecuada organización para dar satisfacción a este principio.

Expuesto lo anterior, entendemos que las prestaciones que dispensan los servicios de salud tienen que estar basados en la no diferencia de trato para todos los sujetos protegidos, sin que, a nuestro juicio, puedan introducirse otras diferencias que no sean las necesidades de la asistencia, sin que quepa ninguna otra consideración.

En esta línea, entendemos que los reseñados principios deben presidir la formulación de los planes o programas sanitarios, que, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben elaborar las comunidades autónomas, siendo aspecto esencial de los mismos la determinación de índices o criterios mínimos básicos, que permitan evaluar las necesidades de medios materiales y humanos y fijar objetivos en materia de prevención, protección, promoción y asistencia sanitaria.

La exigencia de estar censado en la referida localidad de Torrevieja, requisito imprescindible para que la población residente en dicho municipio pueda ser asistida en los servicios sanitarios existentes en él, conlleva, a nuestro juicio, un diferente tratamiento en el acceso a dichos servicios, basado exclusivamente en circunstancias personales no referidas o conectadas a las necesidades de asistencia sanitaria.

El reseñado tratamiento diferenciador podría dificultar la consecución de la igualdad real en el acceso a los medios protectores de la salud, elemento cardinal propio de la naturaleza del sistema de la Seguridad Social, tal como señala el art. 3.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Igualmente, tampoco parece corresponderse con lo dispuesto en el art. 16 del citado texto legal, que determina que las normas de utilización de los servicios sanitarios serán iguales para todos, independientemente de la condición en que se acceda a los mismos.

Por otra parte, no podemos compartir, igualmente, el criterio expuesto en el informe emitido por el Director de Atención Primaria, mediante el que, si bien se reconoce la inadecuada planificación de recursos humanos, se pretende justificar la misma en base a que se desconoce la demanda asistencial que puede generar la población no censada. En efecto, entendemos que existen factores que permiten aproximarse a la demanda real, como pueden ser, entre otros, la presión ejercida por dicha población en el Centro de especialidades de Orihuela, la formulación de reintegro de gastos por utilización de medios ajenos a la Seguridad Social, etc.

Por cuanto antecede, y en uso de las facultades que le vienen conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución ha acordado dirigir a V.I. la siguiente recomendación: Que por el Servicio Valenciano de Salud que V.I. dirige se valore la conveniencia y oportunidad de adoptar las medidas oportunas, a fin de que, entre los criterios que sustenten la planificación de los recursos sanitarios asignados al municipio de Torrevieja, se contemple en todo momento la demanda asistencia real, es decir la ejercida por la población residente, independientemente de que esté o no censada, suprimiéndose el diferente e injustificado tratamiento a que se ha hecho referencia.

Madrid, 8 de mayo de 1991.

**Recomendación dirigida al Director del Servicio Valenciano de Salud.**

**Recomendación 5/1991, de 24 de mayo, sobre procedimiento de instrucción de expedientes sancionadores a los alumnos de Bachillerato.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 428).*

Hemos recibido su escrito de 18 de febrero último, con el que nos remite fotocopia de la documentación relativa a la instrucción de un expediente sancionador al hijo de doña N. R.G., promovente de la queja registrada con el número arriba indicado.

El examen de la referida documentación nos ha permitido deducir que las afirmaciones en que basó su queja ante esta institución la madre del alumno responden en todo a la realidad.

En efecto, en la reproducción del expediente sancionador, realizado en el ámbito del Instituto de Bachillerato de Moaña una vez anuladas por la Delegación Provincial competente las sanciones impuestas en un primer expediente instruido con importantes irregularidades procedimentales, se observa una atención puramente formal de las prescripciones del Real Decreto 1543/1988, sobre derechos y deberes de los alumnos que a título supletorio se aplica en el ámbito de esa Comunidad Autónoma, y en el que se regulan los trámites a que debe ajustarse la instrucción de un procedimiento sancionador en el nivel educativo a que se refería la queja planteada.

En esta segunda ocasión el centro procede a notificar a la madre del alumno el acuerdo de nombramiento de instructor, advirtiéndole de la posibilidad de recusarlo y, asimismo, se le notifica el acuerdo de adopción de medidas provisionales propuestas por dicho instructor.

Sin embargo, ambos acuerdos se toman en la misma reunión del Consejo Escolar, el segundo a propuesta del instructor recién nombrado y se notifican a la madre del alumno en la misma fecha, de lo que se desprende que aquél realiza actuaciones que afectan significativamente al alumno antes de que sus padres tengan

oportunidad real de ejercer la facultad que les atribuyen las normas vigentes de recusar su nombramiento.

También se procedió a la notificación del pliego de cargos y de la propuesta de resolución y en el mismo documento de notificación se concedió a la madre del alumno un plazo para formular alegaciones. Sin embargo, ambos momentos procedimentales se sustanciaron en un sólo documento y se notificaron simultáneamente.

Con ello se priva de toda virtualidad a la posibilidad, formalmente concedida, de realizar alegaciones contra el pliego de cargos, alegaciones que sólo alcanzan su sentido, contribuir a la defensa del alumno, cuando se realizan en un momento en que su contenido puede ser conocido y tenido en cuenta por el instructor al formular su propuesta de resolución.

Por último, el acuerdo sancionador se adopta por el Consejo Escolar el 22 de febrero de 1990, cuando todavía no ha concluido el plazo de 8 días para formular alegaciones contra la propuesta de resolución que, junto al pliego de cargos, fue notificado a la interesada el día 13 de febrero anterior.

En definitiva, del caso descrito y de otros similares que se nos han planteado se deduce, ajuicio de esta institución, la existencia de un notable desconocimiento jurídico de la materia sancionadora por parte de los órganos a los que están atribuidas competencias de este tipo en los centros docentes y de los instructores nombrados en el ámbito escolar, desconocimiento que se refiere no sólo a la necesidad de observar determinados trámites procedimentales, sino a la razón de ser o sentido último de cada uno de ellos que no es otro que el de garantizar el derecho del alumno a su defensa y asegurar el acierto de la decisión sancionadora.

Así parece entenderlo la Dirección General de Enseñanzas Medias de esa Consejería que al informarnos en relación con otra queja planteada ante esta institución en la misma materia (Q/13552/89) nos informa de las medidas que, según nos asegura, viene adoptando dicho centro directivo con la finalidad de obtener un mejor conocimiento del procedimiento por los órganos sancionadores de los centros docentes.

Nos parece necesario señalar que estimamos del mayor interés las iniciativas ya adoptadas en el ámbito de la referida Dirección General para conseguir el objetivo ya señalado —elaboración de instrucciones en las que se señalan los trámites inexcusables del procedimiento y la forma en que deben sustanciarse e inclusión del tema en los cursos de formación de equipos directivos de los centros docentes—.

Sin embargo entendemos que podría contribuir de manera más directa a su obtención que se estableciese, al propio tiempo, algún tipo de intervención de la Inspección Técnica de Educación a lo largo de la instrucción al menos de

determinados expedientes sancionadores, que dejando a salvo las facultades atribuidas en el orden sancionador a los órganos competentes de los centros, se dirigiera exclusivamente a garantizar la adecuación a la normativa vigente e las actuaciones de dichos órganos, asesorando a los mismos respecto a su correcta aplicación.

Dicha intervención nos parece especialmente necesaria en aquellos supuestos y al menos desde el momento procedimental en que se proponga la imposición a los alumnos de sanciones que afecten al ejercicio de su derecho a la educación o impidan una escolaridad regular.

En el mismo sentido nos hemos dirigido al Ministro de Educación y Ciencia que nos ha asegurado que se darán las instrucciones necesarias para articular una adecuada intervención de la inspección técnica educativa, dentro de su ámbito de gestión.

Como consecuencia de todo cuanto antecede y teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, formulamos a V.E. la siguiente recomendación: “Que esa Consejería curse las instrucciones necesarias para que los servicios de Inspección Técnica de Educación, dependientes de ese centro directivo, actúen —con carácter asesor y la finalidad de garantizar una correcta aplicación de la normativa vigente— en la instrucción de, al menos, aquellos expedientes sancionadores en que por razón de la conducta inicialmente imputada puedan llegar a imponerse a los alumnos sanciones que afecten a su derecho a la educación o incidan en su regular escolarización”.

Madrid, 24 de mayo de 1991.

**Recomendación dirigido al Consejero de Educación y Ordenación  
Universitaria de la Comunidad Autónoma de Galicia.**

**Recomendación 6/1991, de 24 de mayo, sobre ordenación de las enseñanzas de Danza y Arte Dramático.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 271).*

Nos dirigimos a V.E. en relación con una cuestión suscitada por la queja planteada ante esta institución por doña E.F.P. que tenemos registrada con el número arriba indicado.

En el escrito dirigido a esta institución la promovente de la queja manifestaba que había concluido sus estudios de Danza Española, cursados en la entonces Escuela Superior de Arte Dramático y Danza de Madrid, en el curso 1984-85 y que en octubre de 1985 solicitó la expedición del diploma y abonó las tasas correspondientes. Según también señalaba viene dirigiéndose regularmente a la Secretaría del mencionado centro para solicitar la entrega del diploma mencionado sin haber obtenido resultado alguno.

La queja formulada fue admitida a trámite y solicitado el oportuno informe de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, la cual nos informa que la expedición de títulos o diplomas de Danza por las Escuelas de Arte Dramático y Danza se suspendió a raíz de instrucciones recibidas en tal sentido, en enero de 1986, de la Subdirección General de Enseñanzas Artísticas, “por encontrarse pendiente de regulación el procedimiento de expediciones”.

Dicha futura regulación para la que el Real Decreto 1564/1982, de 18 de junio, habilitaba al Ministerio de Educación y Ciencia, se ha ido produciendo para las distintas enseñanzas artísticas, no así para los estudios de Danza, lo que impide según se afirma en el informe recibido, la expedición de títulos de estas especialidades.

Examinada la escasa normativa reguladora de los estudios de Danza, hemos podido constatar que, con excepción de un Decreto, (3464/1974 de 5 de diciembre) en el que se regula el acceso a la sección de Danza de la Escuela de Arte Dramático

y Danza de Madrid, no existe normativa alguna que se refiera a la ordenación de dichas enseñanzas, establezca su plan de estudios o determine la denominación de los títulos correspondientes.

Obviamente, ante esta ausencia de la necesaria normativa reguladora de los planes de estudio y denominación de los títulos o diplomas correspondientes y, en definitiva, de las condiciones de obtención de los mismos, difícilmente resulta posible proceder a la expedición de títulos de la referida especialidad, o de la de Arte Dramático, en la misma situación normativa, especialidades que sin embargo vienen cursándose en los centros oficiales correspondientes, lo que sin duda genera en los alumnos unas expectativas respecto a la validez de las enseñanzas realizadas que no corresponden a la realidad.

Esta institución es consciente del considerable esfuerzo que en estos momentos realiza ese Departamento en el plano normativo para abordar los desarrollos reglamentarios que exige la implantación del nuevo sistema regulado en la LOGSE y conoce las dificultades que comporta la elaboración de una normativa adecuada para ordenar las enseñanzas de danza y dar, al propio tiempo, un tratamiento justo a la situación de quienes hayan cursado dichas enseñanzas en la actual situación.

Con todo, esta institución no puede dejar de hacer notar la necesidad de que dicha regulación se incluya entre las que ese departamento debe elaborar de manera prioritaria, tal como parece demandar inexcusablemente el prolongado vacío normativo en que se vienen desarrollando estos estudios y la reciente promulgación de un texto legal que ofrece la base necesaria para proceder a regular urgentemente la ordenación de las enseñanzas a que nos venimos refiriendo. Esta regulación, insistimos, debería dar ya tratamiento adecuado a la situación de los alumnos que hubiesen cursado con anterioridad estudios de Danza o Arte Dramático en los centros oficiales mencionados, tema que, a nuestro juicio, no debería posponerse remitiendo su determinación a un ulterior desarrollo reglamentario de la reglamentación que se dicte.

En consideración a cuanto queda expuesto, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos a V.E. la siguiente recomendación: “Que en el contexto de los desarrollos reglamentarios necesarios para la implantación del sistema previsto en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo se aborde con carácter prioritario la ordenación de las enseñanzas de Danza y de Arte dramático y se de tratamiento adecuado a la situación de los alumnos que hubiesen cursado con anterioridad estudios de las referidas especialidades en los centros oficiales correspondientes.”

Madrid, 24 de mayo de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Educación y Ciencia.**



**Recomendación 7/1991, de 31 de mayo, sobre criterios de selección del personal laboral al servicio de la Diputación Provincial de Badajoz.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 541).*

Agradecemos su escrito de fecha 8-11-90, por el que contesta a nuestra solicitud e informe, en relación con la queja presentada ante esta institución por doña F.C .C. y registrada con el número arriba referenciado.

A la vista del informe que nos remiten consideramos oportuno manifestarle lo siguiente.

La selección de personal laboral no permanente al servicio de las Administraciones Públicas, puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo, dado que el carácter de urgencia que prima en los mismos y la temporalidad, generalmente muy corta, de su duración harían estériles esos procedimientos, pues cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser.

Sin embargo, ello no evita que en estos procedimientos deban garantizarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, como señalan el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto y el art. 31.2 el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, supletorio para las demás administraciones según su artículo 1.º.

En el informe remitido a esta institución, se señala que la selección de personal no cualificado se realiza únicamente en atención a las circunstancias socio económicas y familiares de los aspirantes, aunque no queda claro si dichas circunstancias son valoradas en base a un baremo previo, o quedan a la libre apreciación de la Comisión de Valoración.

Esta institución es consciente de las dificultades que en ocasiones pueden presentarse a la hora de establecer un baremo objetivo que facilite seleccionar, mediante el procedimiento del concurso, aspirantes a puestos de trabajo no cualificados en los que las exigencias profesionales son pequeñas, aunque existen. Seguramente por ello, el sistema de concurso no sea el más adecuado en estos casos para garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad que exige la Ley, y por ello, quizá fuera conveniente utilizar otros procedimientos.

No obstante, las circunstancias familiares y económicas, con independencia de las difíciles situaciones que en ocasiones representan, y que merecen sin duda la adecuada protección por parte de los poderes públicos, no son por sí mismas acreditativas de mérito y capacidad para desempeñar un puesto de trabajo en las administraciones públicas.

Al establecerlas como único criterio de selección puede quebrantarse el principio de mérito, pues se considera como tal, por ejemplo, el número de hijos a cargo del aspirante o la situación de desempleo, cuando la selección debe atender a la concurrencia de condiciones objetivas que demuestren una mayor idoneidad para el puesto de trabajo y no exclusivamente una mayor necesidad de ingresos económicos del aspirante; y puede conculcarse el principio de capacidad, porque las circunstancias socio familiares no justifican por sí solas la aptitud o suficiencia para el ejercicio de las funciones del trabajo, que es a lo que debe atender la selección; y, por último, quebrantarse el principio de igualdad, pues prevalece una discriminación por circunstancias personales o sociales en el acceso a un empleo público.

En atención a lo anteriormente expuesto, esta institución ha acordado en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, dirigir a V.E. la siguiente recomendación: Que todos los procesos de selección de personal al servicio de la Diputación Provincial se realicen garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, de forma que las circunstancias socio familiares de los aspirantes no sean el único criterio o el criterio determinante de su selección.

Agradecemos de antemano la respuesta escrita de V.E. en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación transcrita y, en caso negativo, las razones que esa Diputación estime para su no aceptación.

Madrid, 31 de mayo de 1991.

**Recomendación dirigida al Presidente de la Diputación Provincial de Badajoz.**

**Recomendación 8/1991, de 4 de junio, sobre créditos presupuestarios para atender las ayudas públicas a disminuidos.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 248).*

En su día compareció ante esta institución doña F.R.M. con domicilio en Zaragoza, formulando queja, que quedó registrada con el número arriba expresado.

Sustancialmente exponía que por resolución de la Dirección Provincial de esa Entidad Gestora en Zaragoza, de fecha 4-1-1989, se le denegó la solicitud de ayuda, formulada conforme a lo previsto por el Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, para el tratamiento que su hija seguía en el Centro ASPACE.

La citada denegación se fundamentaba en la “falta de presupuesto para este tipo de ayudas”.

Interpuesto el entonces denominado “escrito de reconsideración”, el mismo fue desestimado por medio de resolución de la citada Dirección Provincial, en fecha 7-2-1989.

A la vista del contenido de la queja, fue solicitado el preceptivo informe de esa Entidad Gestora que, por escrito n.º 594, de fecha 14-8-1989, señalaba, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“El Instituto Nacional de Servicios Sociales tiene competencia en la gestión de determinados conceptos del Régimen Unificado de Ayudas Públicas a Disminuidos, regulado por R.D. 620/81, de 5 de febrero.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del citado R.D. anualmente en el B.O.E. a través de Orden Ministerial, se abre el plazo para la solicitud de estas ayudas, por un período de tres meses y se determinan los límites de ingresos y los tipos y cuantías de las mismas. Para el ejercicio 1989 se ha efectuado por O.M. de 16 de febrero de 1989 (B.O.E. de 23 de febrero).

Estas ayudas tienen carácter discrecional, no periódico y están supeditadas en su concesión al crédito disponible para cada ejercicio, que tiene carácter limitativo, y que figura en el presupuesto del instituto.

Una vez agotado el mismo no es posible su incremento.

En cuanto a la posibilidad de reconocer el derecho a la ayuda, y hacerla efectiva en el ejercicio siguiente, no es posible por lo anteriormente expuesto. Los interesados una vez abierta la convocatoria deben solicitar las ayudas para cada año”.

Y, respecto del caso concreto planteado en la queja, se señalaba, entre otros extremos, lo siguiente:

“La solicitud entró fuera de plazo ya que este finalizó el día 21-4-88. No obstante, la Dirección Provincial estudió y mantuvo en reserva las ayudas entradas fuera de plazo, en espera de la posibilidad de devoluciones de ayudas no justificadas. No habiéndose producido esta situación y no disponiendo de crédito, se procedió a denegar la ayuda”.

Mediante escrito n.º 56904, de 24-3-1990, se procedió a solicitar un nuevo informe de esa Entidad Gestora. Esta solicitud de informe complementario estaba motivada por la contradicción que podría darse entre la falta de previsión del crédito imputable a las solicitudes de ayudas presentadas fuera de plazo y lo dispuesto por el artículo 23.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero. En efecto, del informe remitido parece desprenderse que la concesión de estas ayudas está subordinada a la devolución de ayudas reconocidas dentro del plazo establecido al efecto y no justificadas. Sin embargo, el citado precepto contempla la posibilidad de admitir y tramitar fuera de plazo las solicitudes, siempre que se acredite documentalmente la aparición de la necesidad con posterioridad al plazo normal de presentación de aquellas. Dado, de otra parte, que el precepto se refiere a peticiones de ayudas que no admiten demora, atendida su naturaleza, el carácter urgente de la necesidad cubierta por las mismas, que se desprende precisamente de la mencionada no admisión de demora, no parece cohonestarse con la ausencia de la previsión del correspondiente crédito presupuestario, ya que esta falta de asignación puede hacer ineficaz lo dispuesto en el precepto mencionado.

Mediante escrito n.º 473, de 27-4-1990, por parte de esa Entidad Gestora se contestaba a la solicitud de informe señalando textualmente lo siguiente:

“El Real Decreto 620/81, de 5 de febrero, en su artículo 24.3 contempla la posibilidad de admitir y tramitar fuera de plazo solicitudes de ayuda que no admiten demora, dada su naturaleza, y siempre que se acredite documentalmente la aparición de la necesidad con posterioridad al plazo normal de prestación de solicitudes. En caso de que se considere la aplicación del carácter excepcional que expresa el citado

artículo, y que no ha sido el de la interesada, estas ayudas deben tramitarse conforme al artículo 14 de la Orden de 5 de marzo de 1982, por la que se desarrolla el R.D. citado anteriormente, que establece que para la concesión de ayudas excepcionales será competente el Ministro del Departamento a quien le hubiera correspondido la ayuda.

En consecuencia, la concesión de ayudas excepcionales, conforme a su normativa, se realiza a nivel central, lo que implica que el crédito existente para este Concepto, tenga el mismo carácter”.

A través de un nuevo escrito n.º 88352, de 1-10-1990, esta institución solicitó de esa entidad gestora la remisión de un tercer informe, a la vista de que lo expresado en el informe que acaba de transcribirse no se compadece con la denegación de la ayuda efectuada por la Dirección Provincial de ese instituto en Zaragoza, desde el momento en que de la interpretación de lo dispuesto en los artículos 23.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, y 14 de la Orden de 5 de marzo de 1982, efectuada por esa entidad gestora, parece deducirse que la resolución de la solicitud formulada por la interesada hubiera correspondido dictarla a la Excm. Sra. Ministra de Asuntos Sociales y no a la Dirección Provincial citada.

En contestación a la referida solicitud de informe, esa entidad gestora indicaba, mediante escrito n.º 1102, de 7-11-1990, lo siguiente:

“1.º En el caso que nos ocupa se aplicó lo previsto en el artículo 23.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero: “podrán admitirse y tramitarse fuera del plazo establecido... “lo que no implica la iniciación del procedimiento de tramitación previsto en el artículo 14 de la Orden Ministerial 5-3-82 para las ayudas excepcionales, por lo que la concesión y denegación de este tipo de ayudas no excede las competencias atribuidas a las Direcciones Provinciales del INSERSO en esta materia, reguladas en el artículo 25 (O.M. de 5-3-1982); artículo 4.º<sup>a</sup> y 2. de la Resolución de 18-3-1985 (B.O.E. 28-5-85) y el articulado correspondiente de las Ordenes Ministeriales que con carácter anual abren el plazo de la convocatoria de este tipo de ayuda.

2.º Estimamos que al aludir en nuestro escrito anterior de fecha 23 de abril a las ayudas excepcionales, se ha producido un malentendido ya que de lo que se trataba era de aclarar, que sólo en aquellos casos en los que se careciera de alguno de los requisitos establecidos para su concesión, siempre que concurren circunstancias de grave o urgente necesidad social, sería de aplicación el procedimiento de carácter excepcional previsto en el artículo 14 de la orden de 5-3-1982. No siendo excepcional en aquellos casos en los que concurren defectos de forma, como la presentación de una solicitud fuera de plazo”.

En suma, a tenor del primer informe emitido por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, la Dirección Provincial en cuestión mantuvo en reserva las

solicitudes de ayudas entradas fuera de plazo ante la eventualidad de que se produjeran devoluciones de ayudas no justificadas. Esta situación no tuvo lugar, lo que ocasionó la denegación de la ayuda, al no disponerse de crédito. Este hecho confronta, sin embargo, con lo establecido por el artículo 23.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, que contempla la posibilidad de admitir y tramitar fuera de plazo solicitudes en las que concurra la circunstancia de que, atendida su naturaleza, no admitan demora, desde el momento en que el carácter urgente de estas ayudas no se compadece con la inexistencia de crédito para atender a las mismas y con la subordinación de su concesión a la eventual devolución de ayudas no justificadas.

Frente a lo señalado en primer lugar, en el segundo informe emitido por ese instituto se sostiene que está previsto el crédito presupuestario necesario para atender a las ayudas contempladas en el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero. Para ello, se mantiene que estas solicitudes deben ser tramitadas en la forma prevista por el artículo 14 de la Orden de 5-3-1982, que atribuye la competencia para la concesión de “ayudas excepcionales que carezcan de alguno de los requisitos establecidos para su concesión” al Ministro del Departamento a quien hubiera correspondido la ayuda en el caso de que no hubiera faltado ese requisito, de modo que, al concederse estas ayudas a nivel central, el crédito existente tiene el mismo carácter. Esta aseveración, empero, no se coherencia con la adopción de la resolución por parte de una Dirección Provincial de esa entidad gestora por cuanto la competencia para resolver las solicitudes de estas ayudas correspondería, a tenor de la citada interpretación, a la Excma. Sra. Ministra de Asuntos Sociales.

En contra de lo expresado en segundo lugar, en el tercero y último de los informes remitidos por esa entidad gestora, se sostiene que el procedimiento establecido por la Orden de 14-3-1982 no es de aplicación a los casos en que, concurren defectos de forma, como acontece con las solicitudes formuladas fuera de plazo, indicándose, de otro lado, que en el caso expuesto en la queja que ha dado lugar a la presente comunicación no se aplicó lo previsto en el citado precepto, sino tan solo lo dispuesto en el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero. Sin embargo, esta aseveración no se compadece con la motivación de la denegación de la ayuda que fue el origen de la presente queja, ya que la desestimación de la solicitud no se produjo por un defecto de forma, sino por la inexistencia de presupuesto.

De todo ello se desprende que se está ante una disyuntiva: o bien, las ayudas contempladas en el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, han de tramitarse por la vía excepcional establecida por el artículo 14 de la Orden de 14-3-1982, como se mantenía en el segundo de los informes emitidos por esa entidad gestora, en cuyo caso la solicitud se habría resuelto por un órgano incompetente para ello; o bien, los supuestos establecidos en ambos preceptos son distintos, como se mantiene en el tercero de los informes emitidos por ese instituto, en cuyo caso nos encontraríamos ante la falta de previsión de crédito presupuestario para atender a

unas ayudas que, según el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, no admiten demora, atendida su naturaleza.

Para encontrar la respuesta a esta disyuntiva es preciso acudir al Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, sobre régimen unificado de ayudas públicas a disminuidos. El artículo 24 de este Real Decreto, en su apartado segundo, prevé que la presentación de las solicitudes se efectúe dentro de los tres meses inmediatos a la publicación de la disposición en la que, dentro del primer mes de cada ejercicio, se determine concretamente cada tipo y cuantía de las ayudas. El apartado tercero del mismo artículo contempla, sin embargo, la posibilidad de que se admitan y tramiten fuera de dicho plazo solicitudes de ayudas en las que, como se ha indicado en repetidas ocasiones a lo largo de esta comunicación, se dé la circunstancia de que no admitan demora, dada su naturaleza, siempre que la necesidad haya aparecido con posterioridad al plazo de presentación de las solicitudes y se acredite documentalmente tal circunstancia.

En el artículo 22 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, se contempla la posibilidad de que puedan financiarse acciones especiales o extraordinarias no previstas específicamente, así como aquellas que carezcan de alguno de los requisitos establecidos, siempre que concurren circunstancias de grave o urgente necesidad social.

Es menester, por consiguiente, señalar que ambos preceptos contemplan supuestos diferentes. En el primer caso (art. 24.3) se incluyen ayudas específicamente previstas y previamente tipificadas, que no hayan sido presentadas en el plazo establecido; el segundo (art. 22) se refiere a acciones no previstas o no tipificadas o a aquellas que carezcan de alguno de los requisitos establecidos, sin que el hecho de que se presenten dentro o fuera de plazo sea relevante. En consecuencia, mientras que la circunstancia que define básicamente a las primeras es su presentación fuera de plazo, lo que cualifica el segundo supuesto es la falta de tipificación como ayuda de la acción que se pretenda realizar o la ausencia de algún requisito.

A su vez, esta distinción tiene el consiguiente reflejo en la Orden de 5-3-1982. En efecto, el artículo 31 de esta disposición, tras regular el plazo de presentación de las solicitudes, señala textualmente:

“Podrán, no obstante, admitirse y tramitarse fuera del plazo establecido en el apartado anterior, además de las excepcionales, las solicitudes de ayudas siguientes:

a) Ayudas individuales:

— Las ayudas de rehabilitación, en cualquiera de sus formas; de asistencia especializada personal o domiciliaria y de movilidad y comunicación, siempre que la

deficiencia o necesidad no existiera o no hubiera sido detectada con anterioridad o durante el plazo de presentación de solicitudes.

— Las ayudas de educación y asistencia institucionalizada, siempre que se trate de cambio de titularidad en el beneficiario, respecto de una ayuda indirecta otorgada al centro.

#### b) Ayudas para actividades

Las ayudas de recuperación profesional y capacitación y readaptación profesional, cuando hubiera resultado imposible preverlas o detectarlas en el plazo general de presentación de solicitudes, así como las destinadas a creación de nuevos puestos de trabajo de personas disminuidas, tanto en empresas ordinarias como protegidas o de empleo especial, para establecimiento autónomo, asistencia técnica a centros especiales de empleo e incentivos a la productividad.

— Las ayudas para actividades culturales, científicas o técnicas, asociativas y comunitarias, siempre que no hubiera resultado posible prever la necesidad o conveniencia de la actividad, antes o durante el citado plazo. En este caso, las solicitudes deberán presentarse con tres meses de antelación a la realización de la actividad de que se trate”.

El precepto transcrito desarrolla, en consecuencia, el caso previsto en el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, que se distingue del supuesto relativo a las ayudas excepcionales, tal y como se desprende del tenor literal del artículo (“ . . . además de las excepcionales. . .”), el cual está contemplado en el artículo 14 de la repetida Orden de 5-3-1982.

En conclusión, de todo ello se desprende, de una parte, que el artículo 14 de la Orden de 5-3-1982 no se refiere a las ayudas previstas en el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, precepto que, en cambio, está desarrollado por el artículo 31 de la citada Orden, y de otra, la inexistencia de previsión del crédito presupuestario oportuno para la cobertura de las ayudas que están contempladas en el repetido artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, circunstancia que, como antes se ha indicado, confronta con la urgencia en la atención a las solicitudes a que se refiere el citado precepto, cuya atención queda condicionada, ante la citada falta de previsión, a la devolución de ayudas presentadas dentro del plazo establecido que, una vez concedidas, no hayan sido justificadas.

En mérito a lo expuesto, y en uso de las facultades que le vienen conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución ha acordado dirigir a esa entidad gestora la siguiente recomendación:

Que se valore la oportunidad y conveniencia de adoptar las medidas precisas para disponer del crédito presupuestario necesario que permita atender a las



solicitudes de ayudas previstas en el artículo 24.3 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero.

Agradecemos de antemano a V.I. la respuesta escrita de esa entidad gestora en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Madrid, 4 de junio de 1991.

**Recomendación dirigida al Director General del INSERSO.**

**Recomendación 9/1991, de 1 de julio, sobre régimen de los trabajadores de colaboración social.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 260).*

A lo largo de estos últimos años, se han venido recibiendo en esta institución varias quejas de trabajadores empleados por distintas administraciones públicas en régimen de colaboración social reclamando, en síntesis, iguales o parecidos derechos que el resto de los trabajadores empleados por la Administración: salario, cotización a la seguridad social, antigüedad, vacaciones, etc.

Solicitada información al respecto a los organismos en los que dichos trabajadores prestaban servicios, éstos han informado que, en virtud de la normativa legal aplicable, los trabajadores de colaboración social no son propiamente trabajadores por cuenta de estos organismos sino desempleados perceptores del subsidio de desempleo, dependientes, en cuanto a su relación jurídica, del Instituto Nacional de Empleo, por lo que no se considera procedente aplicar a éstos el Estatuto de los Trabajadores y el convenio colectivo correspondiente.

Estudiada dicha normativa, se ha podido comprobar que el régimen legal de los trabajos de colaboración social parece excluirlos de cualquier tipo de relación jurídica fundada en el trabajo, ya sea ésta laboral, estatutaria o civil, y ello pese a que el trabajo es efectivamente prestado por los afectados por períodos considerables de tiempo y en iguales o parecidas condiciones que el resto de los trabajadores de los organismos que los emplean.

Tal circunstancia, a juicio de esta institución, configura un trato legal discriminatorio no suficientemente justificado, dado que a estos trabajadores se les priva de derechos laborales y de seguridad social que se derivarían de la real prestación de su trabajo, criterio que se puede fundamentar en las siguientes consideraciones previas a la recomendación, con la que finaliza este escrito:

Primera. La colaboración social, fue establecida por el art. 6 de la Ley 51/1990, de 8 de octubre, Básica de empleo, en los siguientes términos:

“El Instituto Nacional de Empleo podrá exigir de todo trabajador desempleado, siempre que perciba la prestación de desempleo o el subsidio previsto en esta Ley, un trabajo de colaboración cuando el mismo:

- a) Sea de utilidad social y redunde en beneficio de la comunidad.
- b) Se concierte con un Organismo público o privado de utilidad social, o de carácter benéfico o asistencial sin ánimo de lucro.
- c) Tenga un carácter temporal.
- d) Se realice en el ámbito de la Oficina de Empleo donde esté registrado.
- e) Coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado.

Los trabajos de colaboración estarán sujetos a los conciertos que los establezcan.”

Conviene recordar que el citado artículo se encuentra dentro del Título primero de la Ley, denominado “Del fomento del empleo”, junto a otras medidas de la política de empleo, programas nacionales de empleo (art. 5), ayudas para constituir o ampliar sociedades anónimas laborales (art. 7), créditos para establecimiento de trabajadores autónomos, etc.

Esta figura, de trabajos de colaboración social, no tiene antecedentes en nuestra legislación pero parece encontrar su inspiración en el art. 9 del Convenio de la OIT n. 044, de 10 de junio de 1938, sobre “indemnizaciones y subsidios a los trabajadores desempleados involuntarios”, del siguiente tenor:

“El derecho a recibir una indemnización o subsidio podrá estar sujeto a la aceptación, en las condiciones que fije la legislación nacional, de un empleo en los trabajos de asistencia organizados por una autoridad pública”.

En todo caso, del texto de la Ley no se deduce que los trabajos de colaboración social no impliquen una relación laboral.

Segunda. En cuanto a su desarrollo reglamentario, el Real Decreto 1445/82 de 25 de junio, de medidas de fomento de empleo, dibuja un poco más en qué consisten estos trabajos, pero no clarifica cuál sea su régimen jurídico.

En síntesis, su funcionamiento es el siguiente, las Administraciones Públicas interesadas informan al INEM de su intención de realizar “una obra, trabajo o servicio”, de utilidad social y del número y categoría de los trabajadores

desempleados que necesita para realizarlos; la Oficina de Empleo selecciona a los trabajadores desempleados necesarios para atender la solicitud, y éstos vienen obligados a realizar dichos trabajos, pues si no lo hacen motivadamente serán suspendidos durante seis meses de las prestaciones de desempleo que vinieran percibiendo.

El apartado cuarto del art. 38 del citado Decreto aborda los derechos de estos trabajadores en los siguientes términos:

“Los trabajadores que participen en la realización de obras, trabajos o Servicios de colaboración social tendrán derecho a percibir con cargo al INEM la correspondiente prestación o subsidio de desempleo. Las Administraciones Públicas completarán mientras realicen tales trabajos, la prestación o subsidio hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviera percibiendo o que hubiera agotado antes de percibir el subsidio (aproximadamente su salario antes de quedar en desempleo). En todo caso, se garantizará el 100 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento”.

Posteriormente, la Orden Ministerial de 27 de enero de 1982 estableció que las Entidades que “utilicen” a estos trabajadores,

“vendrán obligadas a formalizar la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades necesariamente con el Instituto Nacional de la Seguridad Social”.

Tercera. Un informe elaborado por la Inspección de Trabajo de Sevilla en septiembre de 1989, nos puede dar razón de en qué consisten en la práctica dichos trabajos de colaboración social cuando indica: “En la actualidad, el número de dichos trabajadores empleados en el Ayuntamiento de Sevilla es de, aproximadamente, 500, y la gran mayoría vienen a prestar sus servicios en la limpieza de colegios públicos, desarrollando sus trabajos en idénticas condiciones que el resto de los trabajadores por cuenta del Ayuntamiento, pasando a ser integrados en las cuadrillas correspondientes...”

Ante estos antecedentes, en julio de 1987, esta institución puso de manifiesto al INEM su temor de que los trabajos de colaboración social fueran utilizados para la realización de tareas ordinarias y normales fuera del ámbito específico para el que estaban previstos; por el contrario, habida cuenta de la utilidad social de la mayoría de los trabajos desplegados por la Administración, esta institución entendía que la generalización de esta medida de fomento de empleo podría implicar una derogación global del Estatuto de los Trabajadores y de los Convenios colectivos de aplicación.

Dado que la disposición primera del Real Decreto 1445/82 disponía que el Consejo General del INEM recibiría la información necesaria, a fin de valorar la

necesidad y efectividad de lo dispuesto en el mencionado Decreto, se solicitó a dicho organismo un informe al respecto. Sin embargo, el informe solicitado no ha sido contestado hasta la fecha.

En definitiva, dejando al margen el no pequeño problema de distinguir, en el ámbito de las Administraciones Públicas, cuando un trabajo es de utilidad social y cuando no, lo cierto es que la confusión jurídica en torno a esta figura es patente.

Para la Dirección General del INEM “la fórmula de trabajos de colaboración social supone —desde el punto de vista de su régimen jurídico— una mera adscripción de trabajadores perceptores de prestaciones de desempleo a la Administración Pública u organismo que los solicita por el tiempo que les falta por percibir la prestación que se les hubiera reconocido, pero en ningún caso implica la generación de una propia y verdadera relación jurídico-laboral con las características y consecuencias que de la misma puedan derivarse”, según el Informe remitido por la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo a esta Institución el 26 de mayo de 1987.

Cuarta. Conforme a lo anteriormente expuesto, nos encontramos con unos ciudadanos que trabajan para la Administración hasta cuatro años, que es la duración máxima de las prestaciones por desempleo y del subsidio; que reciben por ello una contraprestación en dinero y que, sin embargo, siguen legalmente desempleados y se les aplica el régimen jurídico propio de los desempleados perceptores de prestaciones por desempleo. En consecuencia, en el ámbito de sus relaciones de trabajo reales con el organismo que les emplea, carecen de derechos laborales y no les son de aplicación ninguna norma legal o paccionada que gire en torno al trabajo, ya sea laboral, estatutaria o civil, tales como, horario, descansos, fiestas, sanciones, reclamaciones y recursos, etc.. Si no trabajan en estas condiciones, no sólo pierden lo que podríamos llamar salario, sino el subsidio de desempleo que percibían antes de recibir la orden-adscripción.

Quinta. La razón de fondo de la ambigüedad jurídica que estamos describiendo radica, a nuestro entender, en que estos trabajos, tal como los configura su normativa legal, participan de la relación laboral, en cuanto prestación de trabajo por cuenta y dentro del ámbito de organización de un empresario, en este caso el empresario es la Administración, pero no en cuanto a que la aceptación de dichos trabajos se presenta como obligatoria, configurándose dentro del concepto “prestaciones personales obligatorias”, que el propio Estatuto de los Trabajadores expresamente excluye de su ámbito de aplicación.

En este punto, conviene recordar que en los casos en que los Tribunales han tenido la ocasión de pronunciarse sobre cuestiones en las que interviniera un trabajador afectado por estas adscripciones del INEM, han declarado que no generan una relación laboral normal pero no se pronuncian sobre qué tipo de relación laboral sea. Probablemente debido a que, conforme dispone el art. 2.º del Estatuto de los

Trabajadores, toda relación laboral no prevista expresamente en dicha Ley — empleados del hogar, artistas, deportistas, etc. deberá ser declarada expresamente por una Ley y, hasta el momento, no hay ninguna norma que haya especificado el carácter de relación laboral de esta singular prestación de servicios.

Sin embargo, pese a la defectuosa regulación jurídica de esta figura, creemos que no puede ser incluida dentro del concepto “prestaciones personales obligatorias” por varias razones:

A) No son trabajos propiamente obligatorios ya que el afectado los puede rechazar, y la sanción administrativa por su no aceptación es la misma que la que recae sobre cualquier desempleado que rechace una oferta de empleo adecuada.

B) El trabajo de colaboración social es, básicamente, una medida de fomento del empleo, con ella lo que se pretende es facilitar el empleo de trabajadores desempleados financiando parte del salario el INEM, pero no una medida de sanción contra trabajadores desempleados, que es en lo que deviene si éstos se ven presionados, por el hecho de ser perceptores de prestaciones de desempleo, a aceptar un trabajo peor remunerado, y sin derechos laborales.

C) La jurisprudencia acepta el carácter laboral, aunque anormal, de estos trabajos.

D) La percepción económica que reciben estos trabajadores por sus servicios es un salario, ya que, conforme señala el art. 2.º del Decreto 2380/1973, de 17 de agosto, sobre ordenación del salario, tendrán la consideración legal de salario “las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena. . .”. El que no se incluya dicha percepción en la cotización a la Seguridad Social, es contrario a la Ley General de la Seguridad Social, en concreto, a sus arts. 67 y siguientes, que no excluye este tipo de trabajos de la obligación de cotizar por todas las contingencias, y su exclusión por vía de Orden Ministerial sería, a nuestro entender, contraria al principio de legalidad.

E) Las prestaciones personales obligatorias vienen reguladas en la legislación del régimen local y ésta desde luego, no incluye las que estamos analizando.

Sexta. En conclusión, cabe añadir que ciertamente, para las Administraciones Públicas los trabajos de colaboración social implican ventajas evidentes; de una parte, el INEM sigue abonando unas prestaciones que ya venía obligado a abonar y, por otra, la Administración empleadora puede contar con los servicios de un trabajador sin apenas costes salariales ni de seguridad social. Pero el trabajador adscrito no sólo trabaja en inferioridad de condiciones laborales y económicas que el resto de sus compañeros, lo que constituye una discriminación carente de justificación, sino que al acabar su adscripción puede encontrarse sin trabajo y sin

seguro de desempleo, pues lo ha agotado mientras prestaba su trabajo y durante ese tiempo no ha cotizado por dicha contingencia, para poder generar el derecho a un nuevo período de prestaciones.

Si en algún momento esta fórmula pudo facilitar el trabajo temporal al servicio de las Administraciones Públicas, en su tiempo poco regulado, hoy en día carece de dicha justificación, dadas las grandes facilidades existentes en nuestra legislación para contratar a trabajadores para cubrir necesidades eventuales y temporales de las empresas públicas, prueba de ello es la escasa utilización que en la actualidad hacen las Administraciones Públicas de los trabajos de colaboración social, aunque subsistan algunos casos como los que han llegado a esta institución.

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que le vienen conferidas por el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución ha acordado dirigir al citado Organismo la siguiente recomendación: Que se adopten las iniciativas legales pertinentes para que en los trabajos de colaboración social se garanticen a los participantes en ellos los derechos propios de toda relación laboral.

Madrid, 1 de julio de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.**

**Recomendación 10/1991, de 2 de Julio, sobre regulación de las posibles limitaciones, en sus derechos como funcionarios, que pueden afectar al personal docente.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura Serie A. Núm. 37. Pág. 356).*

La tramitación de algunas quejas nos ha puesto de manifiesto que por parte de diversas unidades dependientes de ese Departamento se utilizan criterios, a nuestro juicio restrictivos, en la concesión de solicitudes de reducción de jornada o de disfrute de vacaciones anuales retribuidas tras la finalización de licencias de maternidad.

En relación con la posibilidad de obtener reducciones de jornada de trabajo, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su art. 30.1 .f. establece lo siguiente:

“Quien por razones de guarda legal tenga a su cuidado directo algún menor de seis años o a un disminuido psíquico o físico que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a una disminución de la jornada de trabajo en un tercio o un medio, con la reducción proporcional de sus retribuciones.”

El tenor literal del precepto transcrito, que no establece condicionamiento alguno a su ejercicio, parece avalar el derecho de quienes lo soliciten a obtener, en todo caso, la reducción solicitada, siempre que concurra alguno de los supuestos de hecho en consideración a los cuales se prevé la posibilidad de dicha reducción.

Sin embargo, el criterio de acuerdo con el cual viene actuando, por ejemplo, la Dirección Provincial de Madrid, ante la que hemos tramitado algunas de las quejas formuladas en la materia, excluye la concesión de tales reducciones a los funcionarios docentes cuando las mismas se soliciten sólo para períodos parciales que excluyan el período de vacaciones escolares y no abarquen por consiguiente el curso completo de 1 de septiembre a 31 de agosto siguiente.



La Dirección Provincial mencionada afirma que las decisiones denegatorias adoptadas en relación con las solicitudes formuladas en los referidos términos se atienen al contenido de las instrucciones recibidas de la Dirección General de Personal y Servicios de ese Departamento.

En los términos de las referidas instrucciones los órganos competentes pueden acceder a las solicitudes de reducción que se refieran a todo el curso íntegro, que se entiende comienza el 1 de septiembre y concluye el 31 de agosto siguiente, y también a las solicitudes de reducción que abarquen trimestres completos, pero se considera que cualquier otro tipo de solicitud parcial que se circunscriba a los períodos de actividad escolar en que los docentes deben realizar una jornada partida, es decir de 1 de octubre al 31 de mayo siguiente, incurrirían en abuso de derecho, figura jurídica prevista en el art. 7.º del Código Civil y de aplicación general a todo el ordenamiento jurídico, y por consiguiente no deben ser atendidas.

Esta institución considera que cualquier limitación de un derecho reconocido debe estar prevista en una norma de rango adecuado, y no debe considerarse como tal la figura del abuso del derecho consagrada en nuestro Código Civil, porque este límite intrínseco se fundamenta en el modo de usar las facultades que la ley otorga a un sujeto. Dicho “modo” viene definido bien por la intención de perjudicar de la acción, bien porque el exceso o anormalidad del ejercicio del derecho produce un perjuicio a la sociedad o a la economía. Si consideramos que el derecho a la disminución de la jornada de trabajo por razones de guarda legal es abusivo, deberíamos modificar la norma, pero mientras no se modifique, lo único que se puede considerar como abusivo es el ejercicio concreto que del derecho haga en cada caso un determinado sujeto.

Por lo tanto, si se entiende que tanto el servicio público educativo como las peculiares características de la función pública docente —expresamente reconocidas éstas en el art. 1.2 de la Ley 30/1984— así lo exigen, deberían dictarse las normas específicas que determinasen cuáles sean en concreto las limitaciones que hayan de imponerse al personal docente en el disfrute de su derecho a obtener una jornada reducida. Actuar como hasta ahora, esto es, restringiendo a un determinado sector de funcionarios públicos el ejercicio de un derecho de manera general no prevista en norma alguna, resulta contrario a las exigencias de los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Una situación similar en cuanto a su repercusión restrictiva en la definición del ámbito del derecho correspondiente, es la que venimos comprobando que se produce como consecuencia de la interpretación que vienen manteniendo los mismos órganos gestores mencionados en relación con la posibilidad de que las funcionarias docentes cuya licencia por alumbramiento se produzca durante el período de vacaciones escolares puedan, a continuación, disfrutar de la vacación anual retribuida.

La Ley de funcionarios civiles del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, en su art. 68, establece en relación con la vacación anual retribuida lo siguiente:

“Todos los funcionarios tendrán derecho a disfrutar, durante cada año completo de servicio activo, de una vacación retribuida de un mes, a los días que en proporción le correspondan si el tiempo de servicio fue menor”.

El art. 71.2 de la misma ley señala en relación con las licencias por embarazo o alumbramiento:

“Se concederán licencias, en caso de embarazo, por el plazo que reglamentariamente se determine.”

Por su parte, el Decreto 1949/67, de 20 de julio, sobre licencias por alumbramiento prevé en el párrafo segundo de su art. 5.º:

“La vacación retribuida regulada en el art. 68 de la misma Ley, podrá disfrutarse a continuación de la licencia por alumbramiento, siempre que a la funcionaria no le haya correspondido con anterioridad dentro del año natural.”

De las normas transcritas, que resultan de aplicación a las funcionarias docentes, se deduce que la Ley reconoce a dichas funcionarias el derecho a disfrutar de una vacación anual retribuida y de las licencias previstas en caso de embarazo, así como que en su normativa de desarrollo se contempla la posibilidad de que la referida vacación anual se disfrute a continuación de la licencia por alumbramiento “siempre que a la funcionaria no le haya correspondido con anterioridad dentro del año natural”.

La interpretación más obvia del inciso transcrito es que se pretende impedir que al amparo de la posibilidad de disfrute continuado de la vacación anual, que se establece en el artículo ya referido, se pretendan acumular períodos vacacionales distintos del correspondiente al año en curso o ya efectivamente disfrutados. Con dicha finalidad se precisa que tal acumulación procederá siempre que a la funcionaria no le haya correspondido con anterioridad dentro del año natural, es decir, que es el período vacacional correspondiente al año en curso y no efectivamente disfrutado durante el mismo el único que procede acumular. Tal es al menos la interpretación que del referido inciso vienen realizando los correspondientes órganos gestores al aplicarlo a las funcionarias públicas de cuerpos distintos a los docentes.

Sin embargo, de acuerdo con una cierta interpretación que mantiene la Dirección General de Personal y Servicios y normalmente aplican las Direcciones Provinciales del Departamento, a las funcionarias docentes no se les concede la acumulación del

período de vacación anual al previo de licencia por alumbramiento cuando tal acumulación implique el disfrute del primero fuera de los meses de julio y agosto.

En los términos de la referida interpretación dado que el calendario lectivo libera de la impartición de clases durante los meses de julio y agosto, tales fechas deben reputarse como período vacacional para el personal docente y en consecuencia, según concluye la referida interpretación, debe estimarse de plena aplicación a las funcionarias docentes, que por aplicación del art. 5.º del referido Decreto pretendan disfrutar sus vacaciones fuera de dichos meses, el inciso final del mismo artículo que impide la acumulación de las vacaciones en los supuestos en que correspondiera disfrutarlas con anterioridad dentro del año natural.

Esta institución admite que puedan derivarse dificultades organizativas o de otra índole del ejercicio por las funcionarias docentes de la facultad de acumulación que reconoce el referido precepto, específicamente en aquellos supuestos en que hace posible su disfrute fuera de los meses de vacación escolar. Asimismo, esta institución entiende que quizás el ejercicio de tal facultad por dichas funcionarias debiera ser objeto del tratamiento específico que posiblemente requieran la peculiaridad del servicio público docente y el régimen de vacaciones docentes.

Sin embargo no se puede admitir como jurídicamente correcto que tal especificidad se imponga sobre la base de una interpretación que, forzando la literalidad del precepto, no respeta la intención y finalidad más evidente del mismo —permitir la acumulación de las vacaciones anuales salvo que se hubiesen disfrutado ya con anterioridad en el mismo año natural— y que, además, no alude a precepto alguno del que se deduzca que la vacación anual retribuida “corresponda” efectivamente o esté establecida y deba disfrutarse necesariamente por el personal docente en determinado período anual.

Tampoco alude la referida interpretación al condicionamiento —necesidades del servicio— a que legalmente está sujeta la determinación del período en que se disfruten las vacaciones anuales, condicionamiento que sin duda permitiría paliar las consecuencias organizativas más graves que se derivasen del ejercicio de la facultad de acumulación a que nos venimos refiriendo y haría innecesario recurrir a interpretaciones limitativas en virtud de las cuales se impide necesariamente su ejercicio en determinadas circunstancias.

En los dos supuestos a que nos hemos referido parece que la necesidad de adecuar el contenido de determinados preceptos definidores de derechos de los funcionarios públicos a las peculiares exigencias derivadas de la gestión del personal docente ha llevado a ese Departamento a sendas interpretaciones restrictivas del ejercicio de tales derechos que en todo caso, y siempre que resultasen deducibles y tuviesen un apoyo suficiente en la normativa vigente, deberían establecerse en normas del adecuado nivel reglamentario que regulasen las especificidades a que queda sujeto su ejercicio por el personal docente.

En consideración a todo cuanto antecede, y en uso de las atribuciones que a esta institución le vienen conferidas por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, procedemos a formular a V.E. la siguiente recomendación: “Que de estimarse necesarias, en consideración a las peculiaridades del personal docente, las precisiones que impliquen limitaciones respecto al ejercicio por los funcionarios docentes de los derechos que con carácter general se reconocen a los funcionarios públicos en las normas vigentes, se establezcan, siempre que exista habilitación legal suficiente, en disposiciones del adecuado nivel normativo.”

Madrid, 2 de julio de 1991.

**Recomendación dirigida al Subsecretario de Educación y Ciencia.**

**Recomendación 11/1991, de 5 de Julio, sobre la situación del menor y el ejercicio de las funciones protectora y reformadora.\***

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Págs. 97 y 415).*

CONCLUSIONES

1. De carácter general.

1.1. Sobre la legislación de menores.

Primera. En materia reformadora, la legislación vigente no se acomoda a los preceptos constitucionales en los diversos aspectos esenciales que regula. Así, en la tipificación de las conductas por las que puede sancionarse al menor; en la tipificación de las medidas reformadoras; en el procedimiento para enjuiciar al menor infractor; en las garantías de la ejecución de las medidas impuestas, y en la regulación de la detención.

Segunda. La Ley de Demarcación y Planta Judicial no ha sido todavía plenamente desarrollada en cuanto a las previsiones que en ella se contienen sobre el número de juzgados de menores. Ello determina que todavía existan jueces destinados en los denominados tribunales tutelares de menores que carecen de la especialización necesaria.

---

\* El Defensor del Pueblo acordó promover una investigación de oficio sobre la situación del menor y el ejercicio de las funciones protectora y reformadora. Los resultados de esta investigación se recogieron en el correspondiente documento que adoptó la forma de recomendación. Se reproducen aquí, únicamente, las conclusiones de la investigación y las sugerencias correspondientes. El texto íntegro, incluyendo los antecedentes y el resumen de las actas de las visitas efectuadas, puede consultarse en Informes, estudios y documentos. Menores. Madrid. Defensor del Pueblo. 1991.

Tercera. En cuanto a la ejecución de la medida reformativa de internamiento, el vacío legislativo destacado está determinando un alto grado de inseguridad jurídica, siendo distinto, según las comunidades autónomas e incluso según las provincias, el régimen de garantías constitucionales que se aplica en cuestiones tan fundamentales como el control de la medida de internamiento por el juez o el Ministerio Fiscal, el régimen disciplinario o el tratamiento, así como que no en todos los centros se apliquen con la misma intensidad las garantías constitucionales antes aludidas.

Cuarta. En materia protectora, la Ley 21/1987, de 4 de noviembre supuso un avance en la regulación de este aspecto de la intervención pública para la protección del menor, avance éste que se encuentra mediatizado por la falta de desarrollo normativo de sus previsiones en algunas comunidades autónomas.

## 1.2. Sobre los centros visitados.

Primera. La mayoría de los centros visitados se encuentran ubicados en un núcleo urbano, siendo, por el contrario, minoría los establecimientos que se hallan emplazados en lugares aislados, pero incluso en este último caso la proximidad de varios de ellos a un núcleo urbano posibilita su enlace con el centro de la población a través de líneas de transporte público colectivo. La circunstancia reseñada puede ser calificada como positiva, al potenciar las relaciones con el entorno y permitir la fácil utilización del equipamiento externo por parte de los menores.

Segunda. En términos generales, el estado de conservación de los centros visitados es el adecuado, siendo los mismos aptos para la función asignada. Existen, empero, dos llamativas excepciones (“Santo Rostro”, de Jaén; “Cristo Rey”, de Ceuta), en los que la visita realizada permitió constatar que los establecimientos no reunían las condiciones mínimamente exigibles para una atención correcta a los menores internados.

Tercera. Las condiciones del alojamiento en los centros visitados son, por regla general, adecuadas. Como excepciones, es menester señalar determinadas situaciones de falta de intimidad atendido el excesivo número de camas en algunas habitaciones (“Josep Pedragosa”, de Palau de Plegamans; “Santo Rostro”, de Jaén; “Cristo Rey”, de Ceuta), así como las muy deficientes condiciones de algún centro (“Santo Rostro”, de Jaén; “Cristo Rey”, de Ceuta).

Cuarta. En cuanto a la alimentación, su confección se estima correcta en todos los establecimientos visitados. Sin embargo, en alguno de ellos no existe un control, desde el punto de vista dietético, por parte de personal especializado en nutrición, ni hay intervención médica en la determinación de los menús.

Las condiciones de las instalaciones son, como pauta general, correctas, si bien cabe señalar algún caso concreto en el que se presentan importantes problemas

estructurales en las dependencias dedicadas a cocina (“San Juan Bautista”, de Badajoz).

De otra parte, con excepción de un centro (“La Ginesta”, de Barcelona), el personal de los centros visitados cuenta con carnet de manipulador de alimentos. Asimismo, está satisfactoriamente resuelto, por regla general, el almacenamiento y evacuación de residuos, si bien estos aspectos deberían mejorarse en algunos centros (“Santo Rostro, de Jaén”; “Nuestra Sra. del Prado” y “San Rafael”, ambos de Ciudad Real). Por último, las condiciones de almacenamiento de los alimentos son las adecuadas, aunque se ha detectado algún problema concreto (Centro de Primera Acogida, de Ceuta; “San Juan Bautista”, de Badajoz; “San Miguel”, de Granada).

Quinta. La asistencia sanitaria es prestada en algunos casos en el mismo establecimiento, contando, a tal efecto, algunos centros con facultativos de medicina general o con pediatras en sus plantillas, mientras que en otros únicamente se presta a través de medios externos, usualmente por los servicios sanitarios de la Seguridad Social. En algún supuesto, existen conciertos con compañías privadas (“Santo Angel”, de Murcia; Centro de Primera Acogida y “Cristo Rey”, de Ceuta), que en ciertos casos no cubren la hospitalización, como acaece en los centros situados en Ceuta.

Aparte de los reconocimientos preceptivos a los menores escolarizados fuera de los centros, al ingresar en los mismos se les efectúa un reconocimiento médico en algunos de los establecimientos visitados y se realizan asimismo controles médicos periódicos, circunstancia que, por el contrario, no se da en otros casos. En los supuestos en los que los centros cuentan con instalaciones sanitarias, éstas reúnen las condiciones adecuadas. La mayoría de los centros visitados realizan actividades de educación sanitaria si bien con una intensidad muy variable.

Sexta. El estado de las instalaciones educativas puede considerarse adecuado en casi todos los centros visitados con alguna excepción (“Santo Rostro”, de Jaén). Como regla general en casi todos los centros suele realizarse una observación de carácter multidisciplinar del menor a su ingreso con algunas excepciones en las que o bien esta observación no se realiza, o bien es insuficiente (“San Miguel”, de Granada; “Santo Rostro”, de Jaén, Casa Juvenil, de Sograndio; “San Miguel”, de La Laguna).

Algunos de los centros visitados carecían en el momento de la visita de un proyecto educativo de carácter general (“San Rafael”, de Ciudad Real; “San Miguel”, de La Laguna). En la mayoría de los centros visitados o no existen programas educativos de carácter individual o éstos no se encuentran debidamente documentados. Esta regla general tiene excepciones en algunos casos (centros de reforma visitados en Cataluña y en Madrid; Centro de Primera Acogida, de Ceuta; “Castrosenín”, de Mourente; “Santa María”, de León).

La integración con carácter permanente en la red educativa ordinaria se produce con carácter general en los centros de protección, siendo, por el contrario, excepción en los centros de reforma, en los que tampoco, como regla general, se proporciona al menor la titulación correspondiente a los cursos realizados. Con carácter general, en los centros visitados los menores se encuentran distribuidos por pequeños grupos familiares o mediante un sistema de tutorías.

Por último, no ha podido apreciarse que en alguna Comunidad Autónoma exista un auténtico sistema organizado en virtud del cual se efectúe un seguimiento posterior del menor al cumplir la medida reformadora, de carácter exclusivamente protector.

Séptima. El respeto a la libertad religiosa del menor se produce en todos los centros visitados, si bien se plantea algún problema al respecto en el centro “San Juan Bautista”, de Badajoz, en el que, según la información obtenida, no se facilitan las medidas necesarias para el ejercicio de esta libertad.

Octava. En la mayor parte de los centros visitados, se programan y se llevan a cabo actividades deportivas, recreativas y culturales, con una periodicidad adecuada, ya sea en el mismo centro, ya mediante la utilización del equipamiento externo, además de participar los menores en las actividades de los centros escolares a los que asisten en los casos en que siguen la enseñanza mediante su integración en la red escolar ordinaria.

Los centros cuentan con un equipamiento para la realización de actividades recreativas, deportivas y culturales más o menos amplio, en función, por regla general, de la capacidad del establecimiento. El estado de conservación de las instalaciones es, en líneas generales, bueno e incluso, en ciertos casos, excelente, aunque existen algunas excepciones, en las que algunos elementos se encuentran en estado de abandono.

Noventa. Los índices de cobertura de las plazas en los centros visitados son muy variables, existiendo casos en los que este índice alcanza el 100 por 100, mientras que en otros el índice muestra una escasa ocupación. Este último dato se acentúa en los centros de reforma y, de modo especial, en los de mayor capacidad.

A la vista de los datos obtenidos, puede sostenerse que la infrautilización de algún centro se debe probablemente al sobredimensionamiento del mismo, lo que, además, parece confirmarse por el hecho de que, en ciertos casos, la capacidad real de los establecimientos no se corresponde con la capacidad teórica, al utilizarse tan solo una parte del centro.

Décima. Los índices personal/menores atendidos en los centros visitados parecen mostrar que el personal de estos establecimientos es, como regla general, suficiente, pudiendo haber incluso plantillas claramente sobredimensionadas. De otra parte, en



la mayor parte de los centros visitados se realizan actividades dirigidas a la actualización de los conocimientos del personal, si bien existen otros casos en que se presentan problemas a este respecto.

Undécima. Aproximadamente la mitad de los centros visitados disponían de reglamento de régimen interno y la otra mitad carecían del mismo, si bien algunos de estos últimos disponían de unas normas convivenciales.

Aunque no existiera reglamento de régimen interior ha podido comprobarse que, con carácter general, el menor suele ser informado a su ingreso de las normas básicas del régimen de vida en el centro, con algunas excepciones.

Duodécima. También con algunas excepciones (“Suero de Quiñones” y “Santa María”, de León; “San Juan Bautista”, de Badajoz; “Altamira”, de Madrid; “Santo Angel”, de Murcia), en casi todos los centros es respetado el régimen legal sobre el derecho de visita de los padres, parientes o allegados del menor. No han podido constatarse anomalías de interés en el régimen de salidas de los menores internados en centros. Debe no obstante hacerse una observación respecto del control judicial de estas salidas en los centros de reforma. El vacío legislativo existente en la materia está determinando que el sometimiento o no a la autoridad judicial de las salidas de los menores derive en unos casos de una decisión administrativa y, en otros, sea el juez el que exige esta autorización. No existe, pues, un tratamiento igualitario de esta cuestión en todas las comunidades autónomas.

En cuanto al régimen de las comunicaciones telefónicas o por correspondencia, no se han constatado anomalías de interés.

Decimotercera. Debe destacarse la inexistencia de una legislación uniforme para todo el Estado que establezca un régimen disciplinario común para los distintos centros de cumplimiento de la medida reformativa de internamiento que especifique también el alcance del control judicial sobre el mismo, contenido en una norma con rango de ley que permita dar cumplimiento al principio constitucional de legalidad en materia sancionadora en cuanto a las relaciones de sujeción especial.

Esta situación está determinada, en la práctica, que este régimen disciplinario se encuentre configurado, de facto, de manera distinta en cada comunidad autónoma, siendo también distinto, incluso en cada provincia, el alcance del control judicial sobre el mismo que, ante la laguna legal, queda al arbitrio del titular que en cada momento exista en el juzgado o tribunal tutelar de menores, o bien de la propia administración titular del centro.

Esta situación de inseguridad jurídica se agrava al no existir en algunos de los centros visitados normativa interna alguna que prevea este régimen disciplinario.

Así pues, un aspecto de tanta transcendencia como el régimen de faltas y sanciones, el conocimiento del mismo por el menor, las vías de recurso contra las sanciones impuestas y el alcance del control judicial sobre la materia queda, en el mejor de los casos, al arbitrio de lo que se establezca en una normativa interior de los centros y, en otros muchos, a la propia decisión de la dirección del establecimiento o del personal integrado en su plantilla.

Decimocuarta. Salvo excepciones, los menores suelen participar en el funcionamiento del centro en diversas formas y con distinta intensidad. Normalmente se lleva a cabo esta participación a través de asambleas periódicas en las que los menores suelen reflejar sus opiniones sobre el funcionamiento del centro. En estos casos, esta suele ser la vía utilizada para que puedan formular sus quejas o reclamaciones.

Decimoquinta. Las visitas realizadas a los hogares funcionales han permitido constatar las ventajas de esta modalidad de atención sobre el internamiento en residencias, considerándose que aquellos presentan, en general, unas condiciones más adecuadas para la atención a los menores.

Decimosexta. La orden judicial por la que se ordena el ingreso de un menor en un centro de reforma reviste tanto la forma de sentencia como la de acuerdo o auto, según los centros, aunque tampoco es infrecuente que ingresen por simple providencia o por un escueto oficio en el que simplemente se contiene una orden de ingreso sin motivación alguna.

En casi todos los centros visitados ingresan menores para el cumplimiento de medidas reformadoras judicialmente impuestas, tanto con carácter cautelar como definitivo. Respecto de las resoluciones que imponen medidas cautelares, la regla general es que no se fije su duración máxima. En cuanto a aquéllas que imponen medidas definitivas, no en todas se limita expresamente su duración.

Por último, mientras que algunas resoluciones se limitan a señalar el tipo de centro en que el menor debe ser ingresado, otras especifican el establecimiento concreto en que debe producirse este internamiento.

Decimoséptima. La regla general en los centros de reforma visitados es la de no aceptar ingresos de menores sin la correspondiente resolución judicial, por lo que no suelen utilizarse como centros de detención salvo alguna excepción concreta como la del Centro de Primera Acogida de Ceuta.

Decimoctava. Las relaciones entre los jueces y los centros de reforma se produce, ya de forma directa, ya a través de un órgano específico de la Administración autonómica.

Decimonovena. La ausencia de norma legal unificadora en la materia determina también que el traslado de los menores a otros centros de reforma se efectúe en unos casos con autorización judicial previa y, en otros, informándose simplemente al juez.

Vigésima. Al no encontrarse previsto en el Texto Refundido de 1948 el derecho del menor a ha asistencia letrada, la visita de letrados a los centros de reforma es excepcional, incluso en el caso de que el menor esté cumpliendo una medida cautelar.

Vigésimo primera. Según se nos ha informado en el curso de las visitas, en la generalidad de los casos, el Ministerio Fiscal no visita los centros de reforma.

En cuanto al juez, suele visitar periódicamente algunos centros (“Santo Rostro”, de Jaén; “Castrosenín”, de Mourente, en Pontevedra; “Josep Pedragosa”, de Palau de Plegamans; “L’Espigol”, “La Ginesta” y “L’Esperanca”, de Barcelona; “San Rafael”, de Ciudad Real; Casa Juvenil, de Sograndio). En otros casos, las visitas eran excepcionales (centro de reforma “Buen Pastor”, de Zaragoza o “L’Alzina”, de Palau de Plegamans) y algunos centros no eran visitados por la autoridad judicial, según la información obtenida (Centro de Primera Acogida, de Ceuta; “Es Pinaret”, de Marratxi; “Renasco” y “Sagrado Corazón”, de Madrid; “Jesús Redentor”, de Almería; “San Miguel”, de La Laguna).

Vigésimo segunda. De las provincias visitadas, existía policía judicial especializada en Zaragoza, Barcelona, Madrid y Granada. No existía, en el momento de la visita, en otras provincias tales como Jaén, Almería, Santa Cruz de Tenerife, Baleares, Pontevedra, Ciudad Real y Asturias, así como en la ciudad de Ceuta.

Vigésimo tercera. La regla general es que en los centros de protección visitados el ingreso del menor se produzca siempre a través de una resolución administrativa con un informe multidisciplinar previo, si bien dicha resolución no suele fijar, salvo excepciones, el tiempo máximo de duración de la medida protectora de internamiento.

Esta resolución suele notificarse, con alguna excepción, tanto a los padres como al menor y al Ministerio Fiscal.

La situación de internamiento suele revisarse periódicamente en casi todos los centros visitados.

Vigésimo cuarta. En algunos centros de protección, a pesar de que los responsables de los mismos remiten periódicamente información al Ministerio Fiscal, bien directamente, bien a través del órgano administrativo competente, por éste no se visita el centro ni se mantiene contacto con el mismo (Ceuta, Vizcaya, León, Santander, Palma de Mallorca). En otros casos, el Ministerio Fiscal sí visita

periódicamente el centro (Navarra, Murcia, Salamanca, Badajoz) o bien mantiene contacto con el mismo (Ciudad Real, Alicante, La Rioja).

Vigésimo quinta. La coordinación entre los centros de una misma comunidad autónoma es variable, celebrándose en algunos casos reuniones periódicas de los directores de los mismos, mientras que en otros no existen apenas contactos entre aquéllos.

### 1.3. Sobre los recursos para la atención a los menores.

Primera. El análisis de los recursos para la protección de menores, derivado de los datos proporcionados por la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, así como por las consejerías competentes de las comunidades autónomas, parece confirmar la tendencia hacia la sustitución progresiva de las grandes residencias por pequeñas unidades que pretenden reproducir un ámbito familiar (hogares funcionales), si bien la atención a los menores sigue centrada aún, en una medida excesiva, en el internamiento en residencias, por lo que cabe colegir la necesidad de proseguir los esfuerzos para acentuar la tendencia indicada, dados los inconvenientes que presenta la atención en grandes centros residenciales.

De otra parte, no existe una pauta común sobre el grado de desarrollo de esta tendencia. En efecto, mientras que en algunas comunidades autónomas la oferta de plazas en hogares funcionales llega a superar a la de plazas en centros residenciales, los cuales prácticamente han desaparecido, en otras la oferta de plazas en hogares funcionales es particularmente débil.

Segunda. La oferta de recursos para la protección de menores es mayoritariamente privada, ya que tienen este carácter el 62 por 100 de los centros y el 58 por 100 de las plazas.

Tercera. El grado de implantación de la coeducación es relativamente elevado en los centros de protección de menores, ya que la mayor parte de éstos son mixtos. Entre el resto, subsiste un mayor número de establecimientos exclusivamente femeninos.

Cuarta. De acuerdo con los datos obtenidos, el índice total de cobertura de las plazas en centros de protección de menores alcanzaría únicamente un 62 por 100, de modo que existiría un alto número de plazas no utilizadas, aunque el grado de utilización variaría en función del tipo de centro, llegando prácticamente al 95 por 100 en los hogares funcionales, mientras que únicamente alcanzaría el 58 por 100 en los centros de atención residencial, lo que vendría a corroborar la infrautilización de los mismos a causa de su sobredimensionamiento y demandaría la necesidad urgente de proceder a una planificación de los recursos en el marco de la cual se planteara el ajuste de aquellos a las necesidades reales existentes, así como, llegado el caso, la reconversión de parte del equipamiento para cubrir otras finalidades sociales.

Quinta. En relación con lo que se acaba de indicar, las cifras relativas a los acogimientos familiares parecen indicar que esta fórmula podría ofrecer aún unas posibilidades más amplias como sustitutiva del internamiento en centros.

Sexta. Por lo que se refiere a los centros para la atención a menores sometidos a medidas de reforma, debe resaltarse, en primer lugar, la muy desigual distribución territorial del equipamiento existente, observándose que cinco comunidades autónomas carecen del mismo (Cantabria, Extremadura, Murcia, País Vasco, La Rioja), además de la ciudad de Melilla, mientras que existe una gran concentración de establecimientos en otras dos (Cataluña y Madrid). En el resto de las comunidades se adolece de la necesaria diversificación del equipamiento.

Séptima. Frente a lo que acaecía con los centros de protección de menores, la oferta mayoritaria de recursos para la reforma de menores es de carácter público, sin que se prescindiera tampoco de las entidades privadas colaboradoras.

Octava. Asimismo, en contra de lo que sucedió en relación con los menores atendidos en régimen de protección, la mayor parte de las plazas de reforma están destinadas exclusivamente a varones (69 por 100), alcanzando las plazas en centros mixtos una cifra muy inferior (el 24 por 100).

Novena. Según los datos obtenidos, el índice de ocupación de los centros de reforma alcanzaría prácticamente el 80 por 100.

No obstante, es preciso cuestionar estos datos, ya que las cifras proporcionadas por las comunidades autónomas se refieren a las plazas utilizables, cuando en algunos casos se da la circunstancia de que existen centros cuya capacidad teórica rebasa las cien plazas, estando en funcionamiento tan solo una parte del establecimiento y permaneciendo clausurado el resto, de modo que la infrautilización de los centros, a causa del sobredimensionamiento de los mismos, debe estimarse que es mayor de lo que la cifra citada parece indicar.

Esta circunstancia, unida a la deficiente distribución territorial de los recursos, demandaría la necesidad de planificar los mismos, con el fin de acomodar los medios de atención a las necesidades y conseguir una mejor localización territorial de aquellos, reconvirtiendo, si fuera necesario, las plazas infrautilizadas para otros fines de carácter social.

2. En relación con cada uno de los centros visitados.

2.1. Colegio “Jesús Redentor”, de Almería.

En relación con este centro, debe significarse que, en la fecha de la visita, iba a ser cerrado para efectuar obras de remodelación, al haberse detectado problemas de cimentación, situación de clausura que, según la información obtenida, permanece

aún. Con independencia de lo anterior, no se observaron problemas dignos de mención en los aspectos estructurales y funcionales, salvo la inexistencia de reglamento de régimen interior y de una configuración expresa del régimen disciplinario.

## 2.2. Colegio “San Miguel”, de Granada

Con independencia de los problemas derivados de la ubicación del centro, desde el punto de vista estructural no se detectan graves problemas. En cuanto a los aspectos funcionales, se observa que no existe un control dietético de la alimentación, siendo, además, necesario adoptar diversas medidas para mejorar la atención médica dispensada a los menores.

El centro carece de programas educativos individuales debidamente documentados sin que, por tanto, pueda constar el seguimiento sobre la evolución del menor.

En relación con este centro es preciso hacer constar que ha permanecido cerrado desde julio de 1990 hasta marzo de 1991, para realizar obras de adecuación.

## 2.3. Colegio “Santo Rostro”, de Jaén

La visita efectuada a este establecimiento permitió constatar que las condiciones de habitabilidad y conservación de este centro son lamentables, no considerándose, en absoluto, apto para el fin al que está destinado.

Por lo que se refiere a los aspectos funcionales, se observaron, entre otras circunstancias, la inexistencia de un control dietético de la alimentación, la falta de realización de controles médicos periódicos a los menores, deficiencias en el sistema de almacenamiento y evacuación de residuos y la falta de desarrollo de actividades de educación sanitaria.

La observación previa que se realiza al menor a su ingreso, debe calificarse de incompleta por cuanto aborda exclusivamente aspectos educativos y sociales.

El centro carece de proyecto educativo individual para cada menor, así como de reglamento de régimen interior sin que, en consecuencia, exista una configuración expresa del régimen disciplinario.

#### 2.4. Casa tutelar “Buen Pastor”, de Zaragoza

Desde un punto de vista estructural, se considera que el centro es plenamente adecuado en cuanto a su estado de conservación, si bien es de reseñar la infrautilización del establecimiento.

En el momento de la visita se estaba redactando un reglamento de régimen interior.

#### 2.5. Casa Juvenil, de Sograndio.

Si bien desde el punto de vista estructural el centro no se encuentra en malas condiciones, aunque existan ciertas deficiencias, se observan, en cambio, algunos problemas en los aspectos funcionales, sobre los que pueden citarse, entre otros, la falta de un control dietético en la alimentación, la ausencia de realización de actividades de educación sanitaria, las escasas actividades recreativas y culturales que se llevan a cabo y la falta de coordinación existente entre maestros, educadores y dirección.

La observación previa del menor a su ingreso no atiende los aspectos psicológicos, no existiendo, de otra parte, un seguimiento personalizado de la evolución del menor.

No existe reglamento de régimen interior propiamente dicho, sino tan sólo unas normas convivenciales. El régimen disciplinario no se encuentra expresamente configurado.

#### 2.6. Centro “Es Pinaret”, de Marratxi

No se aprecian, tras la visita efectuada, problemas dignos de mención en este centro, desde el punto de vista estructural.

Sin embargo, en cuanto a los aspectos funcionales, carece de programas educativos de carácter individual para cada menor.

Con anterioridad a la visita realizada, la enseñanza obligatoria a los menores internados se impartía por profesorado dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia en virtud del convenio suscrito con dicho Departamento. Ah no estar ya vigente dicho convenio, no se imparte enseñanza reglada, llevándose a cabo exclusivamente actividades en este campo por los propios educadores del centro.

En el momento de la visita existía un reglamento de régimen interior, pero todavía no aprobado por la comisión mixta de seguimiento del convenio de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma, disponiendo tan sólo de unas normas provisionales de convivencia.

## 2.7. Llar de la Infancia, de Palma de Mallorca

No se observan respecto de este centro problemas dignos de mención tanto en los aspectos estructurales como funcionales.

## 2.8. Centro “San Miguel”, de La Laguna

En cuanto a los aspectos estructurales, se trata de un centro de grandes dimensiones que se encuentra infrautilizado por el escaso número de menores que alberga.

La desorganización de su funcionamiento interno, que pudo apreciarse durante la visita, impidió que pudiera obtenerse información sobre el número exacto de menores internados. Por otra parte, “adscritos” al centro, se encontraban treinta y ocho menores respecto de los cuales no existía control en cuanto a su ubicación en otros establecimientos o en sus familias, pese a correr a cargo del presupuesto del centro.

Pudo observarse la existencia de conflictos laborales de la plantilla sobre el contenido de sus funciones específicas que repercutían desfavorablemente en la educación de los menores internados.

No existía control dietético de los alimentos.

Tampoco pudo apreciarse que existiera un control médico exhaustivo, periódico y frecuente de los menores internados ni que existiera constancia documental e individual de este seguimiento médico. Tan sólo se contaba con un informe médico inicial de realización reciente. No se llevaban a cabo actividades de educación sanitaria ni se encontraba previsto tratamiento específico para los menores toxicómanos.

No se realiza observación de carácter multidisciplinar del menor a su ingreso. Si bien existía un equipo de esta naturaleza con competencia provincial, éste, en el momento de la visita, había comenzado recientemente a realizar esta observación previa sin que hubiera remitido informe alguno al centro.

No existe programación educativa, cultural ni recreativa de carácter general del centro, ni proyectos educativos individualizados de cada menor.

No existe control documental de las salidas y entradas de los menores durante su internamiento.

Al no estar previsto ningún medio de transporte externo, algunos menores acudían a sus clases en el exterior andando distancias largas, sin ser conocida esta circunstancia por el director.



Los tres talleres ocupacionales existentes no se utilizan por los niños. Al parecer y según se nos informó, alguno de estos talleres se utilizaba por el maestro del mismo para realizar tareas privadas con material propio.

La biblioteca y el gimnasio, en adecuadas condiciones, permanecían cerrados y sin utilizar.

No existía reglamento de régimen interior ni previsión específica del régimen disciplinario.

Existían unas celdas de aislamiento cuyas inaceptables condiciones habían determinado una orden de clausura de la Administración competente. Sin embargo, se encontraban abiertas y no efectivamente clausuradas.

Pudo apreciarse también una sección de habitaciones, similares a las utilizadas habitualmente por los menores, que carecían de cristales, no reuniendo, pues, condiciones de habitabilidad adecuadas. El uso reciente de una de estas habitaciones pudo comprobarse durante la visita.

El conjunto de circunstancias que acaba de resumirse, junto con otras disfunciones relativas a la actuación de la autoridad judicial y del Ministerio Fiscal, determinó que se remitiera un informe específico sobre este centro al Presidente del Gobierno de Canarias, además de una recomendación de carácter general al Consejo General del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado, estas últimas relativas a criterios de interpretación de la legislación vigente en materia de reforma de menores para adecuarla a las previsiones constitucionales en la práctica diaria de jueces y fiscales, si bien a es último se hizo ya referencia en apartados anteriores de este informe.

Conforme a la información obtenida con posterioridad, se han efectuado obras de remodelación en el establecimiento con el fin de transformarlo en tres residencias de menores.

## 2.9. Residencia “Capitán Palacios”, de Santander.

Las condiciones físicas y de mantenimiento del centro son buenas, si bien cabría destacar la falta casi total de signos externos en las habitaciones que de alguna manera dieran calor y personalidad a los espacios íntimos de los menores (libros, pósters, juguetes, etc.). También destaca la casi total ausencia de elementos decorativos en las zonas comunes.

Por lo demás, únicamente cabe resaltar la conveniencia de que se lleve a cabo un control dietético de la alimentación, así como la de mejorar las condiciones de las instalaciones deportivas.

En otro orden de cosas, debe señalarse la inexistencia de un reglamento de régimen interior.

#### 2.10. Residencia “Santa Teresa”, de Santander.

En el aspecto estructural, puede señalarse que las condiciones del centro son adecuadas, debiendo reseñarse que se observa un mayor cuidado que en el centro “Capitán Palacios”, destacable en la decoración, tanto de las zonas comunes, como de los dormitorios (pósters, cuadros, cortinas, juguetes, etc.). En cuanto a los aspectos funcionales, cabe únicamente resaltar la conveniencia de que se lleve a efecto el control dietético de la alimentación por parte de personal especializado.

#### 2.11. Hogar “La Albericia”, de Santander.

La visita al hogar “La Albericia”, de Santander, permitió observar la adecuación y buenas condiciones del centro, pudiendo constatarse las ventajas derivadas de la atención dispensada en pequeños núcleos que reproducen un ambiente familiar.

#### 2.12 Residencia “San Rafael”, de Ciudad Real.

Tras la visita efectuada, se considera que, desde el punto de vista estructural, el centro se encuentra, en líneas generales, en muy buenas condiciones. De otra parte, la impresión general sobre su funcionamiento es francamente positiva, existiendo únicamente un problema puntual relativo al deficiente sistema de almacenamiento y evacuación de residuos, que debería mejorarse.

La tipificación de las conductas y de las sanciones disciplinarias que pueden imponerse al menor y que se contiene en el reglamento de régimen interior, no puede considerarse suficientemente precisa.

#### 2.13. Centro “Nuestra Señora del Prado”, de Ciudad Real.

No se observan en este centro problemas que puedan conceptuarse como graves, aunque existen algunas cuestiones concretas que sería conveniente resolver, relativas al almacenamiento y evacuación de residuos, al almacenamiento de productos tóxicos o peligrosos y al acondicionamiento de la piscina del centro.

Aunque en el reglamento de régimen interior se contempla el derecho de los menores a la participación activa en la vida del centro, no existe en la práctica la citada participación en ningún órgano del mismo.

#### 2.14. Hogar “Suero de Quiñones”, de León.

En líneas generales, el centro se encuentra en buenas condiciones. No obstante, sería conveniente efectuar alguna reparación, así como contar con un mobiliario más

adecuado en los dormitorios de los menores, ya que estas habitaciones son poco acogedoras.

En otro orden de cosas, se observa la ausencia de un control dietético de la alimentación, por parte de personal especializado en nutrición.

En cuanto al derecho de visita de los padres al menor, no se respeta, según la información obtenida, la precisión contenida en el artículo 160 del Código Civil, por cuanto se condiciona el ejercicio de este derecho a la existencia de una previa resolución judicial.

Respecto al derecho de visita de otros parientes y allegados, tampoco se cumple en sus propios términos el precepto indicado, al exigirse en todo caso autorización judicial previa y no solamente en los casos de denegación administrativa.

#### 2.15. Casa familiar “Santa María”, de León.

En términos generales, la casa familiar “Santa María” presenta unas condiciones aceptables, teniendo, de otra parte, las ventajas de los pequeños núcleos de tipo familiar en cuanto a la atención a los menores y siendo de reseñar únicamente la insuficiencia del sistema de calefacción.

En cuanto al respeto al derecho de visita de padres, parientes y allegados debe reproducirse aquí lo ya señalado respecto del Hogar “Suero de Quiñones”, también de León.

#### 2.16. Centro “Los Molinos de Tormes”, de Salamanca.

Aunque desde el punto de vista estructural el centro presenta un estado aceptable, parece conveniente adoptar una serie de medidas para su mejora. De otra parte, la existencia de un inmueble de reciente construcción sin utilización actual, ya que únicamente se usan las cocinas y el comedor, exigiría la adopción de las medidas oportunas para proporcionarle un destino apropiado.

En el momento de la visita este centro carecía de reglamento de régimen interior.

#### 2.17. Guardería “Los Charros”, de Salamanca.

Pese a que esta guardería presenta, desde una perspectiva estructural, un estado que, en general, puede conceptuarse como adecuado, se considera preciso que se adopten las medidas necesarias para solucionar las deficiencias que se observan en las instalaciones, dada la antigüedad del inmueble.

#### 2.18. Centro “L’Espigol”, de Barcelona. -

Tras la visita efectuada, se estima que las condiciones del centro son las adecuadas, tanto desde el punto de vista estructural, como funcional.

#### 2.19. Centro “La Ginesta”, de Barcelona.

Tanto estructural, como funcionalmente, las condiciones de este centro son plenamente adecuadas, debiéndose únicamente señalar que el personal obligado a ello carece de carnet de manipulador de alimentos, circunstancia que debería subsanarse.

#### 2.20. Centro “L’Esperança”, de Barcelona.

La impresión obtenida tras la visita a este centro, lleva a la convicción de que se halla en excelentes condiciones estructurales y de funcionamiento.

#### 2.21. Centro “Josep Pedragosa”, de Palau de Plegamans.

Respecto de este centro, se han de resaltar las deficientes condiciones de habitabilidad de las instalaciones correspondientes a uno de los tres grupos de menores atendidos en el centro, dada la mala conservación de las dependencias correspondientes (habitación y sala de estar), así como la ausencia de mobiliario.

#### 2.22. Centro “L’Alzina”, de Palau de Plegamans.

Las condiciones materiales y funcionales de este centro se estiman, tras la visita efectuada, como muy adecuadas para el fin al que el establecimiento esta destinado.

#### 2.23. Centro “San Juan Bautista”, de Badajoz.

El centro presenta un problema general de elevada temperatura en verano, debido a sus características arquitectónicas, problema que resulta más acusado en el módulo dedicado a cocina-comedor por su hermeticidad. Se observa, de otra parte, el abandono de algunas instalaciones como son el jardín, el campo de fútbol y la pista de atletismo, considerándose que se deberían adoptar las medidas oportunas para su utilización, incluso sí fuere menester por personas ajenas al centro.

Se considera necesario, de otra parte, la adopción de algunas medidas para mejorar el sistema de atención médica, así como el aspecto alimentario, señalándose respecto de este último que sería conveniente que no continuase congelado el presupuesto dedicado a comidas, a fin de evitar que puedan comenzar a presentarse problemas en cuanto a la alimentación de los menores.

En el momento de la visita no existía reglamento de régimen interior, si bien se informó de la existencia de un proyecto todavía no aprobado.

En cuanto al derecho de visita de los padres, según se informó, éste podía impedirse no sólo por resolución judicial sino por resolución del órgano competente de la comunidad autónoma.

Por lo que se refiere al respeto al derecho fundamental a la libertad religiosa, ideológica y de culto, no se consultaba al menor o a sus padres la posibilidad de optar entre la enseñanza de ética o de religión, conforme a la legislación aplicable en el momento de la visita.

En el aspecto positivo, se considera que existe una gama amplia de actividades recreativas y culturales y que el módulo de alojamiento se encuentra en buenas condiciones de habitabilidad.

#### 2.24. Sobre el centro “Castrosenin”, de Mourente.

Pese a que este centro presentaba problemas de carácter estructural, a causa de la existencia de algunos defectos de construcción, se estima que, en general, el espacio y las buenas condiciones de habitabilidad propiciaban una estancia suficientemente confortable a los menores internados, siendo de reseñar, no obstante, el bajo índice de utilización del centro, derivado con probabilidad de su sobredimensionamiento (el centro contaba con una capacidad de 114 plazas y en el momento de la visita sólo estaban ocupadas 10). Sin duda por esta causa y conforme a la información obtenida con posterioridad a la visita, el centro ha sido clausurado, estando proyectado destinarlo a residencia de la tercera edad y previéndose la construcción de un módulo de reforma en otro establecimiento.

#### 2.25. Centro “Sagrado Corazón”, de Madrid.

El edificio en el que se encuentra instalado este centro es de reciente construcción y, en términos generales, puede calificarse el estado de las instalaciones y del mobiliario como adecuado, sin que tampoco se observen problemas dignos de mención en el plano funcional. Debe, no obstante destacarse que el centro carecía de reglamento de régimen interior en el momento de la visita.

#### 2.26. Centro “Altamira”, de Madrid.

El edificio en el que se encuentra ubicado este centro ha sido recientemente reformado, encontrándose en buenas condiciones de conservación.

En otro orden de cosas, no existe tampoco en este centro reglamento de régimen interior.

Según la información recibida, podía impedirse la visita o la relación de los padres con el menor cuando ésta se considera perjudicial para el interés de aquél, sin

comunicar esta situación al juez para que éste, en su caso, adoptara la resolución pertinente.

#### 2.27. Centro “Renasco”, de Madrid.

Pese a que el edificio en que se encuentra ubicado el centro “Renasco”, de Madrid, es antiguo, el establecimiento se encuentra, en términos generales, en un estado aceptable. No obstante, y aunque la zona de dormitorios está remozada, se aprecian deficiencias en el mobiliario. Asimismo, debe significarse que el gimnasio cuenta con un material deportivo escaso y en condiciones precarias.

A tenor de la información proporcionada durante la visita, la dotación económica destinada a la alimentación podría considerarse insuficiente.

La enseñanza que se imparte en el centro no se encuentra oficialmente reconocida por la Administración educativa, no encontrándose por ello garantizado el derecho a la educación y más en concreto a la enseñanza básica obligatoria.

#### 2.28. Centro “Casa Familia”, de Madrid.

El centro se había inaugurado en fecha reciente, encontrándose en fase de equipamiento y estimándose como muy adecuado para la finalidad a la que está asignado.

#### 2.29. Centro “Santo Angel”, de Murcia.

La valoración global de este centro ofrece algunas dificultades dado que se encontraba en remodelación en el momento de la visita. Teniendo en cuenta esta circunstancia, no presentaba problemas graves, debiéndose reseñar el próximo traslado de los menores a uno de los hogares previamente remodelados.

Como aspecto positivo, puede citarse, la buena impresión sobre la asistencia médica prestada. En el momento de la visita se encontraba en fase de elaboración el proyecto educativo general y el reglamento de régimen interior, por responder los existentes a una estructura del centro que no se correspondía con la actual.

En el caso de asunción de la tutela del menor, por resolución administrativa se restringe en ocasiones el derecho de los padres a relacionarse con sus hijos.

#### 2.30. Hogares Infantiles, de Villava.

Las condiciones estructurales y funcionales de estos hogares son plenamente adecuadas, permitiendo constatar, de otra parte, las ventajas que presenta la modalidad de atención en pequeños núcleos de ambiente familiar.

### 2.31. Centro “Sagrada Familia”, de Bilbao.

De la visita efectuada se desprende que este centro reúne las condiciones adecuadas para cumplir la finalidad a la que está destinado, debiéndose reseñar tan solo que, según la información recibida, no se procede, con la periodicidad necesaria, a efectuar las operaciones necesarias de desinfección, desratización y desinsectación.

### 2.32. Hogar Funcional, de Munguía.

La impresión obtenida en la visita efectuada lleva a la convicción de que este hogar reúne unas excelentes condiciones, tanto estructurales, como funcionales, para la finalidad que debe cumplir.

### 2.33. Residencia “Iregua”, de Logroño.

De acuerdo con las observaciones realizadas en la visita efectuada a este centro, se estima que el mismo reúne las condiciones adecuadas para la finalidad a la que está destinado, encontrándose en un óptimo estado de conservación.

Pese a la existencia de una serie de normas de funcionamiento del centro expuestas en los tableros de anuncio, no existe reglamento de régimen interior propiamente dicho.

### 2.34. Guardería “La Cometa”, de Logroño.

Por su reciente inauguración, esta guardería reúne inmejorables condiciones para el desarrollo de la atención a los menores.

### 2.35. Hogar Provincial, de Alicante.

Tras la visita realizada a este centro no se observan deficiencias notables, ya que el mismo se estima adecuado —dejando a salvo su gran tamaño— en cuanto a los aspectos estructurales, si bien existen algunos problemas de naturaleza funcional que sería preciso solucionar y que atañen, más en concreto, al control dietético de la alimentación y a la coordinación entre los distintos equipos del establecimiento.

El centro carece de reglamento de régimen interior.

### 2.36. Centro de Primera Acogida, de Ceuta.

El centro, desde una perspectiva de conjunto, no presenta graves problemas en cuanto a su estructura y conservación, salvo en aspectos concretos. Debe señalarse, sin embargo, el problema de la inseguridad, que demandaría alguna solución, dificultada, no obstante, por la ubicación del establecimiento.

En cuanto a los aspectos funcionales, sería preciso adoptar diversas medidas para mejorar la atención sanitaria, así como en el aspecto de la alimentación y del almacenamiento de productos.

Por lo que se refiere al personal, parecería conveniente asegurar la actualización de los conocimientos del mismo, bien a través de la impartición de los correspondientes cursos en la ciudad de Ceuta, atendida la situación geográfica de esta ciudad, o, en su caso, en la forma que se estime más oportuna.

Las visitas de padres, parientes y allegados se someten a un régimen de autorización judicial previa para cada visita, incumpléndose así el régimen que para este derecho establece el artículo 160 del Código Civil.

Particular mención debe hacerse a las denominadas habitaciones de retención (utilizadas bien para el cumplimiento de la sanción de aislamiento, bien para ingresar a los menores detenidos por orden gubernativa), cuyas condiciones de habitabilidad pueden considerarse como manifiestamente inadecuadas al carecer de toda clase de mobiliario, pernoctando los menores en colchones ubicados directamente en el suelo.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que según la información obtenida con posterioridad a la visita, existe un proyecto para construir un nuevo centro de reforma en la ciudad de Ceuta que sustituye al Centro de Primera Acogida.

### 2.37. Colegio “Cristo Rey”, de Ceuta.

La visita girada a este centro puso de manifiesto la total inadecuación del mismo para cumplir la función residencial a la que está destinado, dadas las muy deficientes condiciones de habitabilidad, así como el excesivo número de menores por habitación atendidas las exiguas dimensiones de éstas.

De otra parte, y en cuanto al personal, parece conveniente que se asegure la actualización de conocimientos de aquél, mediante medidas que tengan en cuenta la especial situación geográfica de la ciudad.

Aunque existen unas normas convivenciales del centro, no hay reglamento de régimen interior propiamente dicho.

Se ha de tener en cuenta, por último, que existe el proyecto de remodelar este establecimiento, habiendo sido declarado desierto, según la información obtenida, el concurso para la adjudicación de las obras, ante la falta de licitadores, por lo que se tiene prevista la celebración, en breve plazo, de un nuevo concurso.



## RECOMENDACIONES

### 1. De carácter general.

#### 1.1. Sobre la función protectora.

Primera. Que por las comunidades autónomas que no han desarrollado todavía la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de reforma del Código Civil, se dicten las normas oportunas de desarrollo, con la salvedad de aquellas que contengan en su Derecho civil foral previsiones específicas sobre la materia.

Segunda. Que en la resolución administrativa en la que se adopte ha medida protectora de internamiento se establezca una limitación temporal del mismo con la finalidad de garantizar su revisión.

Tercera. Que los Juzgados de primera instancia con competencia en materia de protección de menores puedan disponer de ha suficiente información de carácter multidisciplinar sobre las circunstancias que concurren en el menor.

Cuarta. Parece imprescindible que por has administraciones competentes en la materia se lleve a cabo la correspondiente planificación de los recursos para ha protección de los menores, al objeto de lograr la adecuación de los medios existentes a las necesidades reales, procediendo, en el caso de que ello fuera preciso a causa del sobredimensionamiento de algunos centros, a la reconversión parcial del equipamiento para la cobertura de otros fines de carácter social.

Quinta. En aquellas comunidades autónomas en has que la protección de menores esté aún apoyada en exceso en el internamiento en centros residenciales, habrían de adoptarse las medidas oportunas para disponer, en un lapso de tiempo razonable, de la superficie oferta de plazas en hogares funcionales, que vengan a sustituir, en ha mayor medida posible, a has plazas de atención residencial.

Sexta. Sin perjuicio de dejar constancia del alto grado de implantación de la coeducación, debería proseguirse la tendencia en este sentido, de manera que los centros que en ha actualidad se dirigen de modo exclusivo a uno de ambos sexos se transformen en centros mixtos.

Séptima. Con el fin de evitar el internamiento en centros habría de acentuarse la aplicación de medidas alternativas para la atención a los menores, tales como las medidas de apoyo a la familia y la figura del acogimiento familiar.

#### 1.2. Sobre la función reformadora.

Primera. Que se elabore una nueva ley del Estado reguladora de la intervención pública en materia de menores infractores. Esta norma debería regular los siguientes aspectos:

a) Fijación de una edad mínima antes de la cual se presume que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales.

b) Procurar que su ámbito personal de aplicación se extienda también a los adultos jóvenes.

c) Tipificación precisa de las conductas que pueden ser objeto de sanción, acogándose en esta tipificación el principio de intervención mínima o carácter subsidiario del Derecho penal.

d) Tipificación precisa de las medidas reformativas, estableciendo mecanismos que permitan conjugar la necesaria seguridad jurídica que dimana del principio de legalidad y de determinación de la medida con el también necesario arbitrio judicial en su aplicación, recogiendo para ello técnicas de individualización de la medida tanto legales como judiciales que eliminen el puro subjetivismo o intuicionismo judicial (medidas alternativas legalmente previstas, posibilidad de revisión de las mismas por el juez durante la ejecución, someter el arbitrio judicial en la elección de la medida a un razonamiento motivado en base a las circunstancias del hecho y del menor, etc.)

e) Determinación expresa de que el enjuiciamiento por el juez de la acción del menor debe atender exclusivamente a su configuración típica.

Recoger como plenamente aplicables al menor de edad penal las circunstancias que eximen de responsabilidad criminal a los adultos.

g) Prever un catálogo de medidas sancionadoras teleológicamente inspiradas en el principio de reinserción social, en el que el internamiento se configure como último recurso. sólo para delitos graves y por tiempo limitado que deberá ser el más breve posible.

h) Limitación temporal expresa de todas las medidas.

i) Establecimiento de un proceso para el enjuiciamiento y, en su caso, imposición de la medida en el que se respeten las garantías constitucionales del proceso penal de adultos y, fundamentalmente:

- el derecho irrenunciable a la asistencia letrada;
- el derecho fundamental a un juez imparcial;
- los principios de contradicción y acusatorio y, en consecuencia, la intervención preceptiva del Ministerio Fiscal para, en su caso, sostener la acusación;

- la presunción de inocencia;
- el derecho a la prueba;
- la información al menor de la acusación que se dirige contra él;
- el derecho a no confesarse culpable;
- el derecho al recurso que legalmente se prevea, configurado como preceptivo en el caso de que se considere que el menor ha cometido efectivamente la infracción que se le imputa.
- previsión específica de las medidas cautelares que puedan imponerse con carácter excepcional y su duración máxima;
- remisión al centro o servicio administrativo en el que deba cumplirse la medida cautelar o definitiva de testimonio de la resolución judicial en la que aquélla se impone, sentencia si es definitiva y auto si fuera cautelar.
- previsión específica de las medidas cautelares que puedan imponerse con carácter excepcional y su duración máxima;
- remisión al centro o servicio administrativo en el que deba cumplirse la medida cautelar o definitiva de testimonio de la resolución judicial en la que aquélla se impone, sentencia si es definitiva y auto si fuera cautelar.

j) Que el proceso conjugue la necesidad de respetar las garantías expuestas con la flexibilidad y peculiaridades propias que debe caracterizar a una justicia de menores y, entre ellas:

- limitación del principio constitucional de publicidad;
- refuerzo del derecho a un proceso en un tiempo razonable;
- evitar formalismos innecesarios sin mengua de las garantías;
- específica previsión de la emisión de informes de naturaleza multidisciplinar sobre las circunstancias del menor.

k) regulación de los aspectos esenciales de la ejecución de las medidas sancionadoras en la que se prevean específicamente aspectos tales como:

- el régimen disciplinario aplicable al menor por la Administración durante el cumplimiento de la medida:
- el alcance del control judicial y del Ministerio Fiscal en cuanto al respeto de los derechos del menor no limitados por el contenido de la resolución judicial por la que se impone la medida;
- delimitación precisa de las funciones que corresponden al juez, en función del principio constitucional de exclusividad de la jurisdicción para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y de las que corresponden a la Administración con su necesaria potestad organizatoria;
- regulación de los principios a los que debe responder el tratamiento que se presta al menor que cumpla una medida reformadora (reconocimiento del derecho fundamental a la educación y en especial a los niveles obligatorios de enseñanza; seguimiento sobre la evolución del menor; derecho de visita de padres, parientes o

allegados; asistencia médica; libertad religiosa; reconocimiento del derecho a las comunicaciones telefónicas o por correspondencia, etc.);

- previsión específica de vías de recurso interno y ante el juez;
- participación del menor en el funcionamiento del centro o servicio;

I) Previsión específica de las garantías constitucionales y legales de la detención del menor, reforzando la limitación del plazo máximo de duración de esta situación.

II) Regulación específica de los antecedentes policiales del menor.

Segunda. Que dictada esta ley, por las comunidades autónomas se desarrollen sus previsiones en materia de ejecución de las medidas sancionadoras.

Tercera. Desarrollo definitivo de las previsiones contenidas en la Ley de Demarcación y Planta Judicial y en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la implantación de los juzgados de menores y la especialización de sus titulares.

Cuarta. Adscripción a estos juzgados de equipos de carácter multidisciplinar.

Quinta. Creación en los colegios de abogados de turnos específicos para la asistencia al menor.

Sexta. Extensión a todas las provincias de los grupos de policía especializada para intervenir en relación con los menores.

Séptima. Creación de centros de detención gubernativa específicos para menores o habilitación de dependencias separadas para éstos en los centros de detención de adultos.

Octava. Que se establezcan los correspondientes mecanismos de coordinación para garantizar el derecho fundamental a la educación y, en concreto, a los niveles educativos obligatorios que permitan la obtención de la titulación oficial correspondiente.

Novena. Que se adopten también las medidas de coordinación oportunas para garantizar, en el caso de que fuera necesario, el apoyo posterior al menor al terminar el cumplimiento de la medida reformadora, intervención que debe revestir naturaleza estrictamente protectora.

Décima. Que por el Ministerio Fiscal se preste atención específica a los centros de cumplimiento de medidas reformadoras de internamiento.

Undécima. Parece necesario que por las administraciones competentes se proceda a la planificación de los recursos destinados a esta finalidad, con el fin de proceder a su adecuación a las necesidades, así como para lograr una mejor

distribución territorial de los medios, previéndose una diversificación de dichos recursos adecuada a los distintos tipos de medidas reformadoras que pueden ser judicialmente impuestas.

Duodécima. En relación con lo anterior, sería además aconsejable una mayor coordinación de las administraciones autonómicas competentes, a través de fórmulas que favorecieran, en lo posible, el óptimo aprovechamiento de los recursos existentes.

Decimotercera. Que en el supuesto de que se utilicen entidades privadas colaboradoras para el cumplimiento de medidas judiciales reformadoras, por las administraciones competentes se establezcan los mecanismos de inspección y control necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio público que se les encomienda.

2. De carácter puntual.

2.1. Administración central.

2.1.1. Ministerio de Asuntos Sociales.

Sobre el Centro “Es Pinaret”, de Marratxi

Primera. Que se elaboren proyectos educativos individuales debidamente documentados para cada menor.

Segunda. Que se adopten las medidas oportunas para garantizar el derecho fundamental a la educación y, en concreto, a la enseñanza básica obligatoria.

Tercera. Que si no se hubiera hecho con anterioridad, se apruebe el correspondiente reglamento de régimen interior.

Sobre el Centro de Primera Acogida, de Ceuta

Primera. Que se valore la oportunidad de efectuar las gestiones oportunas ante la Administración competente para que se proceda al acondicionamiento del camino de acceso al centro.

Segunda. Que se adopten las medidas oportunas para efectuar las reparaciones necesarias en el aljibe del centro.

Tercera. Que se adopten las medidas oportunas para asegurar el control dietético de la alimentación por parte del personal médico adecuado.

Cuarta. Que se adopten las medidas oportunas para evitar el almacenaje de artículos de limpieza en el mismo recinto que los alimentos.

Quinta. Que se estudie la posibilidad de cubrir la hospitalización de los menores que no puedan recibir asistencia sanitaria de la Seguridad Social o que no tienen cubierta aquella por otros medios.

Sexta. Que se valore la conveniencia de que se programen y ejecuten actividades de educación sanitaria.

Séptima. Que se estudie la adopción de las medidas oportunas para asegurar la actualización de conocimientos del personal, a través de las previsiones que resulten más adecuadas en función de la especial situación geográfica de la ciudad.

Octava. Que se adopten las medidas necesarias para adecuar el régimen de visitas de padres, parientes y allegados a lo previsto en el artículo 160 del Código Civil.

Novena. Que se reformen las denominadas celdas de retención a fin de que reúnan las condiciones de habitabilidad adecuadas o en caso contrario, se proceda a su inutilización.

En relación con este centro, se ha de hacer constar que, conforme a la información obtenida con posterioridad a la visita, existe un proyecto para la construcción de un nuevo establecimiento, por lo que, en el supuesto de que dicho proyecto se ejecute, esta circunstancia afectaría a algunas de las recomendaciones formuladas.

Sobre el centro “Cristo Rey”, de Ceuta

Primera. Que, dada la inadecuación del centro, se proceda a su clausura y a su sustitución por el alojamiento de los menores en hogares funcionales o pisos o, en forma alternativa, que se proceda a la remodelación del centro, si bien se han de hacer constar los inconvenientes que para esta segunda solución representa la estructura del mismo, ya que se trata de un edificio no concebido inicialmente para cumplir la función de atención en régimen residencial.

Segunda. Que se estudie la posibilidad de cubrir la hospitalización de los menores que no puedan recibir asistencia sanitaria de la Seguridad Social o que no tienen cubierta aquella por otros medios.

Tercera. Que se elabore un reglamento de régimen interior del centro.

Cuarta. Que se valore la oportunidad de sustituir el material de gimnasia que se encuentra deteriorado, así como de reparar la cancha de baloncesto.

Quinta. Que se estudie la adopción de las medidas oportunas para asegurar la actualización de conocimientos del personal, a través de las previsiones que resulten más adecuadas en función de la especial situación geográfica de la ciudad.

En relación con la primera de las anteriores recomendaciones, como se ha señalado anteriormente, la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, del Ministerio de Asuntos Sociales, ha comunicado que se ha procedido a redactar un proyecto de remodelación del centro, en el que se recoge la modificación de la planta baja y de la primera planta, encontrándose las obras pendientes de ser adjudicadas.

## 2.2. Comunidades autónomas.

### 2.2.1. Andalucía.

Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

Sobre el colegio “Jesús Redentor”, de Almería

Que se elabore un reglamento de régimen interior en el que, entre otras medidas, se configure expresamente el régimen disciplinario aplicable en el centro, una vez que se proceda a su reapertura a la finalización de las obras de remodelación en curso.

Sobre el colegio “San Miguel”, de Granada

Primera. Que se valore la oportunidad de efectuar las gestiones oportunas ante la Administración competente para que se proceda al acondicionamiento del camino de acceso al centro.

Segunda. Que se adopten las medidas oportunas al objeto de asegurar un control dietético de la alimentación por parte de personal especializado en nutrición.

Tercera. Que se adopten las medidas oportunas para realizar el almacenaje de las botellas de gas butano en condiciones más adecuadas, con objeto de eliminar el riesgo actual.

Cuarta. Que se adopten las medidas necesarias para que sea efectuado a los menores un reconocimiento médico al ingreso en el centro, así como revisiones periódicas.

Quinta. Que se estudie la conveniencia de programar y llevar a cabo actividades de educación sanitaria.

Sexta. Que se estudie la conveniencia de proporcionar a los menores con drogodependencias internados en el centro los tratamientos que resulten adecuados.

Séptima. Que se elaboren programas educativos individuales debidamente documentados en los que conste el seguimiento sobre la evolución del menor.

En relación con este centro es preciso hacer constar que, como antes se ha indicado, ha permanecido cerrado desde julio de 1990 hasta marzo de 1991, para llevar a cabo obras de acondicionamiento.

Sobre el colegio “Santo Rostro”, de Jaén.

Primera. Que, dadas las lamentables condiciones de habitabilidad y conservación de este centro, así como su falta total de aptitud para cumplir la finalidad que le es propia, se valore la conveniencia de proceder a su clausura y a su sustitución preferentemente por la atención de los menores en hogares funcionales o pisos o, en su caso, por otro centro más adecuado.

Segunda. Que, sin perjuicio de la anterior recomendación, y en caso de que se mantenga en funcionamiento el centro, se adopten las medidas necesarias para mejorar sustancialmente las condiciones de habitabilidad y de conservación, mediante la ejecución de las correspondientes obras de remodelación.

Tercera. Que se adopten asimismo las medidas oportunas para asegurar el control dietético de la alimentación por medio de personal especializado en nutrición, se realicen reconocimientos médicos periódicos a los menores internados, se mejore el sistema de almacenamiento y evacuación de residuos, y se programen y ejecuten actividades de educación sanitaria.

Cuarta. Que la observación previa del menor a su ingreso se extienda, además de a los aspectos educativo y social, a otros tales como médico y psicológico.

Quinta. Que se realice un proyecto educativo individual para cada menor.

Sexta. Que se elabore un reglamento de régimen interior en el que, entre otras cuestiones, se configure expresamente el régimen disciplinario del centro.

2.2.2. Aragón.

Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón.

Sobre la Casa Tutelar “Buen Pastor”, de Zaragoza



Que si no se hubiera hecho con anterioridad, se proceda a la aprobación del reglamento de régimen interior que en el momento de la visita se encontraba en fase de redacción.

### 2.2.3. Principado de Asturias.

Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Principado de Asturias Sobre la Casa Juvenil, de Sograndío

Primera. Que se adopten las medidas oportunas para asegurar el control dietético de la alimentación por parte del personal adecuado para ello.

Segunda. Que se adopten las medidas necesarias para realizar actividades de educación sanitaria.

Tercera. Que se realice una más completa observación previa del menor a su ingreso que incluya el aspecto psicológico.

Cuarta. Que se proceda a valorar la conveniencia de programar y realizar un mayor número de actividades recreativas, culturales y deportivas.

Quinta. Que se realice un seguimiento individual de la evolución de cada menor.

Sexta. Que se elabore un reglamento de régimen interior en el que, entre otras cuestiones, se regule de forma expresa el régimen disciplinario.

### 2.2.4. Canarias.

Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales del Gobierno de Canarias

Sobre el centro “San Miguel”, de La Laguna.

Como antes se señaló, las deficiencias apreciadas en el funcionamiento de este centro determinaron la remisión al Presidente del Gobierno de Canarias de un informe específico sobre el mismo, en el que se contenían las recomendaciones que a continuación se transcriben:

“1.— Como ha podido apreciarse, el colegio San Miguel es un centro de grandes dimensiones, pero infrautilizado en sus instalaciones por el escaso número de menores que alberga y por la inexistencia de programación de actividades por parte de sus responsables.

2.—Es necesario que por la dirección del centro se adopten las medidas de organización imprescindibles para conocer el número exacto de menores que se encuentran a su cargo en régimen de internamiento en el centro, así como medidas

de control exhaustivo de los menores que se encuentran “adscritos” al mismo y a cargo de su presupuesto, pero que desarrollan íntegramente su régimen de vida fuera del centro.

La inexistencia, en el momento de la visita de estas medidas de organización y control, no sólo debe considerarse incompatible con los postulados constitucionales sobre la actuación administrativa, sino que repercute desfavorablemente en la situación de los menores que se encuentran a cargo de esa administración pública.

3.— Es también necesaria una descripción pormenorizada y clarificadora de las funciones específicas que deben corresponder a cada uno de los grupos que integran la plantilla, evitándose así las situaciones de enemistad laboral y de ineficacia y desorganización antes descritas.

4.— Se considera imprescindible la adscripción permanente de un servicio médico al centro, que realice exámenes periódicos frecuentes de la situación médica de los niños desde su ingreso y durante su permanencia en el centro.

La actual organización de la asistencia médica a los menores internados en el centro y que antes quedó descrita, debe calificarse de altamente insuficiente.

Este servicio médico permanente debería atender también el control dietético de los alimentos de forma sistemática, periódica y regular.

Para cada menor debe elaborarse un expediente documental, hoy inexistente, en el que consten pormenorizadamente los resultados de las revisiones médicas periódicas y demás vicisitudes médicas que se produzcan durante la estancia en el centro.

El tratamiento de las toxicomanías no puede continuar en el olvido.

5.—El incumplimiento de la finalidad educativa o resocializadora de la medida de internamiento exige, como requisito previo para abordar cualquier proyecto educativo, la existencia de un equipo completo de profesionales que elabore informes sobre la situación integral del menor, desde los distintos puntos de vista: psicopedagógico, social, de nivel de escolarización, cultural, médico. . . etc.

Este informe completo debe realizarse al ingresar el menor en el centro y servir de base para tener conocimiento de las circunstancias propias de cada uno, dato éste imprescindible para encauzar cualquier actuación posterior.

Los informes mencionados deben quedar reflejados por escrito en el expediente personal del menor para que pueda realizarse un seguimiento de los datos en él contenidos que deberán, igualmente, quedar reflejados en el expediente personal.

6.— Urge también la realización de una programación y planificación educativa de los menores internados en el centro, tanto de carácter general como individual para cada menor, inexistente hasta el momento.

La inexistencia de proyecto educativo general del centro ni individual determina un alejamiento decisivo del principio constitucional de resocialización.

La programación educativa general debe quedar documentalmente reflejada, al igual que el proyecto educativo individual que se realice sobre cada menor, de forma que pueda efectuarse un seguimiento sobre su evolución.

7.— Es también necesaria una adecuada organización y control, inexistentes en el momento de la visita, de las salidas y entradas de los menores del centro, así como el establecimiento de un sistema de transporte de los niños para acudir a los colegios o talleres que ponga fin a la situación actual, que permite que algunos niños tengan que realizar andando y solos trayectos extensos y que esta circunstancia fuera ignorada por el director del centro, responsable del mismo.

8.— La situación actual de los talleres ocupacionales de cerrajería, electricidad y carpintería, con sus respectivos maestros de taller en plantilla, que permanecen cerrados, utilizándose alguno de ellos para tareas privadas, debe ser corregida de plano, con la adopción de las medidas a que hubiere lugar.

9.— Urge también la realización de una completa programación de las actividades recreativas y culturales del centro, internas y externas, con el correspondiente reflejo documental.

La inexistencia de esta programación y la desorganización que, también en este aspecto, pudo apreciarse durante la visita, producen un nuevo alejamiento de los principios constitucionales que presiden la aplicación de medidas privativas de libertad.

Deben también adoptarse las medidas necesarias para corregir la situación actual en que la biblioteca, el salón de actos y el gimnasio permanecen cerrados e inutilizados.

10.— En cuanto al reglamento de régimen interior y disciplinario, el respeto al principio constitucional de legalidad en materia de sanciones administrativas exige su urgente elaboración y redacción, así como la información al menor de su contenido desde el momento mismo de su ingreso en el centro y de las correspondientes vías de recurso y queja ante la autoridad administrativa competente o ante la autoridad judicial.

Las carencias legislativas de carácter general que actualmente caracterizan la legislación de menores sobre la ejecución de las medidas adoptadas por el tribunal,

no pueden determinar, ajuicio de esta institución, la pasividad de la Administración en la elaboración de estas normas internas que, si bien no suplen el estricto cumplimiento del principio constitucional de legalidad en la materia, permiten evitar situaciones de inseguridad jurídica, como la que fue constatada en este aspecto durante la visita.

11.— Por lo que se refiere a la dependencia denominada enfermería, en la que se encuentran las celdas de castigo ya descritas, y a la sección en que han sido retirados los cristales de las ventanas, debe procederse de forma inmediata a su clausura efectiva, de manera que queden definitivamente inutilizadas”.

En cuanto a la contestación recibida, se transcriben a continuación sus aspectos esenciales:

“1.º) Estamos totalmente de acuerdo en que el Centro Convivencial “San Miguel”, precisamente por sus grandes dimensiones, está infrautilizado. Por ello se halla en marcha el proyecto de su sustitución por microcentros donde los menores pueden ser más fácilmente controlables y tengan una atención personalizada.

2.º) En cuanto a las medidas para que la Dirección del Centro pueda conocer el número exacto de menores que se encuentran en el mismo, parece oportuno hacer las siguientes puntualizaciones.

A) Según el Director del centro, en ningún momento de la visita que por órdenes de V.E. se le giró dijo no conocer el número de menores que había en el centro, sino que como acababa de llegar de realizar unas gestiones, no sabía si durante el tiempo de su ausencia se habían producido ingresos, extremo que conocería leyendo el Cuaderno de Incidencias, donde se hacen constar todos los ingresos.

B) En cuanto a los menores adscritos al centro que no se encuentran en el mismo, se pueden distinguir dos grupos:

a) Los que se fugan reiteradamente, que son menores altamente conflictivos y realizan en la calle numerosos delitos. A estos menores los devuelve al centro la Policía cuando los encuentra en la calle o los sorprende delinquiriendo y permanecen en el centro poco tiempo hasta que vuelven otra vez a escaparse, ya que el personal se considera impotente para retenerlos. Para este grupo es para el que se está habilitando un chalet, y poder así asegurar en un futuro próximo su rehabilitación y permanencia.

b) Hay otro grupo de menores que a pesar de pertenecer al centro no se encuentran en él, o bien se les ha integrado en Escuelas-Hogares por creer que era lo más conveniente o bien se hallan en sus domicilios sin consentimiento a pesar de no ser menores especialmente conflictivos y llevar una vida familiar normal. Con respecto a, estos últimos se ha ordenado al Director del Centro Convivencial “San

Miguel” que informe al Tribunal Tutelar de la situación por si en algunos casos, al ser menores que llevan fuera del centro una vida normalizada, pueden seguir con sus familias con un seguimiento o hay que pedir a la Policía que los reintegre al centro.

3º) En cuanto a la tercera recomendación de V.E., en relación a la clarificación de las funciones específicas que deben responder a cada uno de los grupos que integran la plantilla, me remito al informe que adjunto de la Directora Territorial de Servicios Sociales de Santa Cruz de Tenerife en el que se detallan las gestiones realizadas para subsanar tal deficiencia, que a mi juicio es la causante de la gran mayoría de los problemas que aquejan al centro.

4.º) La cuarta recomendación de V.E. se refiere a la adscripción permanente de un servicio médico al Centro, que realice exámenes periódicos desde su ingreso y durante su permanencia en el centro, que atiende además del control dietético de los menores. A esta recomendación quiero poner de manifiesto que el médico del “Equipo de Menores y Mujer” de la Dirección Territorial de Servicios Sociales tiene como una de sus funciones los exámenes periódicos de los menores ingresados, para lo cual se desplaza al centro una vez a la semana y cada vez que sea necesaria su presencia. El mismo da su visto bueno a los menús elaborados por la gobernanta del centro.

En cuanto al tratamiento de las toxicomanías, el centro carece de medios para su tratamiento, pero se tienen contactos con el Centro de Rehabilitación de Toxicómanos. En el futuro proyecto se considera necesaria una mayor coordinación con el Servicio de Rehabilitación de Toxicómanos, por lo que ya se ha convocado a un representante del mismo para que participe en la elaboración del proyecto.

5.º) En su quinta recomendación se alude a la necesidad —como requisito previo para abordar cualquier proyecto educativo— de la existencia de un equipo de profesionales que elabore informes sobre la situación integral de los menores. Este equipo de profesionales existe en el “Equipo de Menores y Mujer”, dependiente de la Dirección Territorial y en reiteradas ocasiones se ha ordenado se realicen tales estudios en relación a todos los menores ingresados en “San Miguel”. La mayoría de los informes estaban ya elaborados en la fecha en que por encargo de V.E. se visitó el Centro Convivencial “San Miguel”, aunque no se encontraban allí sino en la sede del Equipo ya mencionado. Han sido remitidos ya a la Dirección del Centro para que se pueda trabajar a partir de ellos.

En cuanto a la sexta, séptima, octava, novena y décima recomendaciones de V.E., me remito en parte a lo que se consigna en el informe adjunto en cuanto a la elaboración de un nuevo proyecto en el que desaparecería el Centro Convivencial “San Miguel” que resulta inadecuado y a la elaboración conjunta de un Reglamento de Régimen Interno.

En cuanto a la planificación educativa y seguimiento individualizado de cada menor se han cursado órdenes al Director a fin de que a partir de los distintos estudios pedagógicos, psicológicos, sociales y médicos, se haga un seguimiento semanal de cada menor y que dicho seguimiento conste en las fichas que luego se adjunten al expediente de cada uno.

Por lo que se refiere a la última recomendación, de V.E. en cuanto a la dependencia “enfermería” y donde se encuentran las llamadas celdas de aislamiento, debo asegurarle que tales celdas a partir de octubre último ya no se utilizan, por lo que se entiende la razón por la cual no lo constataron las personas que por encargo de V.E. visitaron el centro. De todas suertes, siguiendo ha recomendación de V.E., se inutilizará la puerta que conduce a tales dependencias”.

Según la información obtenida con posterioridad, el proyecto de sustitución del establecimiento por microcentros, en lo que se hacía referencia en la contestación transcrita, ha sido ya ejecutado.

#### 2.2.5. Cantabria.

Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de la Diputación Regional de Cantabria

Sobre la residencia “Capitán Palacios”, de Santander

Primera. Que se asegure el control de la alimentación, desde el punto de vista dietético, por medio de personal especializado en nutrición.

Segunda. Que se valore la conveniencia de proceder a efectuar las reparaciones oportunas en la cancha de balonmano.

Tercera. Que se elabore y apruebe un reglamento de régimen interior.

Sobre la residencia “Santa Teresa”, de Santander

Que se asegure el control de la alimentación, desde el punto de vista dietético, por medio de personal especializado en nutrición.

Sobre el Hogar “La Albericia”, de Santander

Tras la visita efectuada no se considera preciso efectuar ninguna recomendación.

#### 2.2.6. Castilla-La Mancha.

Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### Sobre la residencia “San Rafael”, de Ciudad Real

Primera. Que se proceda a adoptar las medidas oportunas para mejorar el sistema de almacenamiento y evacuación de residuos, conforme a lo previsto en la normativa en esta materia.

Segunda. Que se modifique el reglamento de régimen interior al objeto de conseguir una mayor concreción sobre cuáles son las sanciones exactamente aplicables a cada falta en función de su graduación, en beneficio de la mayor seguridad jurídica del menor.

### Sobre el centro “Nuestra Señora del Prado”, de Ciudad Real

Primera. Que se proceda a adoptar las medidas oportunas para mejorar el sistema de almacenamiento y evacuación de residuos, conforme a lo previsto en la normativa aplicable en esta materia.

Segunda. Que se proceda a realizar en forma separada el almacenamiento de los productos peligrosos o tóxicos y el de la vajilla.

Tercera. Que se adopten las medidas necesarias para evitar la existencia de un stock excesivo de alimentos, de modo que no se consuman productos cuya fecha de consumo preferente haya transcurrido.

Cuarta. Que se valore la conveniencia y necesidad de acondicionar el lugar en que se encuentra ubicada la piscina del centro.

Quinta. Que se articulen los cauces necesarios para garantizar la participación de los menores, en la medida de las posibilidades derivadas de su edad, en el funcionamiento del centro.

### 2.2.7. Castilla y León.

#### Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

#### Sobre el Hogar “Suero de Quiñones”, de León.

Primera. Que se proceda a adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo el control dietético de la alimentación por medio de personal especializado en nutrición.

Segunda. Que se adopten las medidas necesarias para respetar el derecho de visita de padres, parientes y allegados en los términos previstos en el artículo 160 del Código Civil.

#### Sobre la Casa Familiar “Santa María”, de León

Primera. Que se estudie la conveniencia de mejorar, dentro de lo posible, el sistema de calefacción de este centro.

Segunda. Que se adopten las medidas necesarias para respetar el derecho de visita de padres, parientes y allegados en los términos previstos en el artículo 160 del Código Civil.

#### Sobre el centro “Los Molinos de Tormes”, de Salamanca

Primera. Que se estudie la posible realización de las obras de reparación necesarias para evitar el deterioro que presentan algunas de las dependencias, en especial las ubicadas en la planta sótano del edificio.

Segunda. Que se valore la conveniencia de renovar o reparar el mobiliario del edificio, dada su antigüedad y deficiente estado.

Tercera. Que asimismo se valore la conveniencia de renovar la ropa de cama, dado su deficiente estado de conservación.

Cuarta. Que se estudie la adopción de las medidas necesarias para que el inmueble que actualmente no se utiliza pueda ponerse en funcionamiento con el destino que se estime más apropiado, en función de las necesidades existentes.

Quinta. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 272/1990, de 20 de diciembre, se proceda a elaborar y aprobar el reglamento de régimen interior del centro.

#### Sobre la guardería “Los Charros”, de Salamanca

Primera. Que se valore la conveniencia de realizar las obras de acondicionamiento precisas para solucionar las deficiencias que se observan en las instalaciones, dada la antigüedad del edificio.

Segunda. Que se valore la conveniencia de renovar la ropa de cama, dado su deficiente estado de conservación.

#### 2.2.8. Cataluña.

Consejería de Justicia de la Generalidad de Cataluña.

Sobre el centro “L’Espigol”, de Barcelona



Tras la realización de la visita, no se considera necesario formular ninguna recomendación.

Sobre el centro “La Ginesta”, de Barcelona

Que se proceda a adoptar las medidas oportunas al objeto de que el personal obligado a ello disponga del carnet de manipulador de alimentos.

Sobre el centro “L’Esperança”, de Barcelona

Tras la visita, no se considera necesario formular ninguna recomendación.

Sobre el centro “Josep Pedragosa”, de Palau de Plegamans

Que se valore la conveniencia de efectuar las reformas necesarias para mejorar sustancialmente las condiciones de habitabilidad de las instalaciones en las que se alojan los menores incluidos en el denominado “grupo c”, al objeto de eliminar la deficiente conservación de aquéllas y resolver la ausencia de mobiliario.

Sobre el centro “L’Alzina”, de Palau de Plegamans

No se considera necesario efectuar ninguna recomendación sobre este centro.

#### 2.2.9. Extremadura.

Consejería de Emigración y Acción Social de la Junta de Extremadura

Sobre el centro “San Juan Bautista, de Badajoz

Primera. Que, aún siendo conscientes de la dificultad derivada de la construcción modular del centro, se estudie la adopción de las medidas oportunas para paliar las elevadas temperaturas que se producen durante la temporada de verano, de modo especial en algunos módulos como es el de comedor-cocina.

Segunda. Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas oportunas para mejorar la ventilación del módulo destinado a cocina, al objeto de paliar los problemas derivados de la hermeticidad actual de dicho módulo.

Tercera. Que se adopten las medidas oportunas para proceder a efectuar a los menores un examen médico a su ingreso en el centro, así como para realizar controles de su estado de salud con la periodicidad necesaria.

Cuarta. Que se adopten las medidas oportunas para asegurar el control dietético de la alimentación por parte del personal médico adecuado.

Quinta. Que se valore la conveniencia de revisar la dotación económica para alimentación, procediendo, de ser necesario, a su elevación, con objeto de evitar la futura aparición de problemas en este aspecto.

Sexta. Que se adopten las medidas oportunas para evitar el almacenaje de artículos de limpieza en el mismo recinto que los alimentos.

Séptima. Que se valore la necesidad de proceder a las reparaciones necesarias y de realizar las operaciones de mantenimiento precisas para que el jardín se encuentre en adecuadas condiciones, así como para que el campo de fútbol y la pista de atletismo se hallen en correctas condiciones de utilización. Asimismo, que se estudie la conveniencia de proceder a efectuar las reparaciones de las humedades y desperfectos existentes en los módulos de aulas escolares y de actividades.

Octava. Que para el caso de que no se haya hecho con anterioridad, se apruebe definitivamente un reglamento de régimen interior del centro.

Novena. Que se adopten las medidas oportunas para adoptar el régimen de visitas de los padres a las previsiones contenidas en el artículo 160 del Código Civil.

Décima. Que se adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa, ideológica y de culto.

#### 2.2.10. Galicia.

Consejería de Trabajo y Servicios Sociales, de la Junta de Galicia.

Sobre el centro “Castrosenin”, de Mourente

No se realizan recomendaciones en relación con este centro por haber sido cerrado después de la visita efectuada al mismo.

#### 2.2.11. Comunidad de Madrid.

Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

Sobre el centro “Sagrado Corazón”, de Madrid

Que se elabore un reglamento de régimen interior del centro.

Sobre el centro “Altamira”, de Madrid

Primera. Que se elabore un reglamento de régimen interior del centro.

Segunda. Que se adopten las medidas oportunas para garantizar el derecho de visita de los padres en los términos previstos en el artículo 160 del Código Civil.

Sobre el centro “Renasco”, de Madrid

Primera. Que se valore la conveniencia de proceder a la adecuación del mobiliario de las habitaciones de los menores, así como a la adquisición, en su caso, del que resulte necesario.

Segunda. Que se proceda a revisar la dotación económica destinada a la alimentación, así como a su aumento, en la cuantía necesaria, si se estimase que aquella resulta insuficiente para cubrir adecuadamente las necesidades nutritivas de los menores.

Tercera. Que se adopten las medidas necesarias para garantizar el derecho a la enseñanza básica obligatoria de los menores internados.

Cuarta. Que se valore la conveniencia de adquirir el material deportivo necesario para el correcto equipamiento del gimnasio del centro.

Sobre el centro “Casa Familia”, de Madrid

No se considera necesario realizar recomendación alguna.

#### 2.2.12. Región de Murcia.

Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Sobre el centro “Santo Angel”, de Murcia

Primera. Que para el caso de que no se haya hecho con anterioridad, se aprueben los nuevos reglamentos de régimen interior y proyecto educativo general del centro.

Segunda. Que se adopten las medidas oportunas para adecuar a las previsiones contenidas en el artículo 160 del Código Civil la regulación del derecho de los padres a relacionarse con los menores.

#### 2.2.13. Navarra.

Consejería de Trabajo y Bienestar Social del Gobierno de Navarra.

Sobre los Hogares Infantiles de Villava

No se estima necesario formular recomendación alguna.

#### 2.2.14. La Rioja.

Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social.

Sobre la residencia “Iregua”, de Logroño

Que se elabore un reglamento de régimen interior.

Sobre la guardería “La Cometa”, de Logroño

No se considera necesario, tras realizar la visita, formular ninguna recomendación.

#### 2.3. Diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares.

##### 2.3.1. Diputación Provincial de Alicante. Sobre el Hogar Provincial de Alicante

Primera. Que se impartan las instrucciones oportunas al objeto de permitir que se realice por el médico pediatra y por la farmacéutica del centro el control dietético de la alimentación, asegurando la participación de estos profesionales en la supervisión diaria de los menús.

Segunda. Que se estudie la oportunidad de establecer los mecanismos necesarios para lograr una mejor coordinación entre los diversos equipos del centro (maestros; educadores; psicólogos y trabajadores sociales), en beneficio de una programación unitaria de la atención a los menores.

Tercera. Que se elabore un reglamento de régimen interior del centro en el que se prevea el régimen disciplinario aplicable en el mismo.

##### 2.3.2. Consejo Insular de Mallorca. Sobre el Llar de la Infancia

No se considera necesario, tras la visita efectuada, realizar ninguna recomendación sobre este centro.

##### 2.3.3. Diputación foral de Vizcaya.

Sobre el centro “Sagrada Familia”, de Bilbao

Que se adopten las medidas oportunas para realizar las operaciones de desinfección, desratización y desinsectación del establecimiento con la periodicidad necesaria, conforme a la normativa vigente en materia sanitaria.

Sobre el Hogar Funcional, de Munguía

No se estima necesario efectuar ninguna recomendación como consecuencia de la visita realizada a este centro.

**Recomendación 12/1991, de 12 de Julio, sobre aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo en los procesos selectivos y otras convocatorias en el ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia.**

Con ocasión de la tramitación de distintas quejas planteadas ante esta institución, venimos constatando una tendencia creciente en ese Departamento a adoptar ciertas decisiones que, en aras de una determinada eficacia de gestión, pueden llegar a entrañar una limitación de las garantías procedimentales que el ordenamiento prevé en favor de los ciudadanos.

Nos referimos muy especialmente a determinados procesos selectivos y convocatorias para la provisión de puestos de trabajo realizados en el ámbito de este Ministerio, en cuyo desarrollo se advierte frecuentemente que los órganos encargados de su gestión niegan la admisión de interesados al proceso de que se trate o desestiman las reclamaciones que en fases posteriores de su desarrollo formulan los participantes en base a la existencia de errores, omisiones documentales o falta de acreditación de determinados requisitos sin que previamente se haya advertido y dado oportunidad a los afectados de proceder a su subsanación.

Esta institución es consciente de que en ciertos casos concurren circunstancias que hacen necesario agilizar al máximo el desarrollo de algunos procesos selectivos, especialmente cuando se trata de convocatorias en que participa un número considerable de solicitantes, y también entiende que los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo docentes deben realizarse en plazos que tienen un carácter especialmente perentorio por razón del servicio a cuya atención están adscritos.

Sin embargo, no parece que el muy plausible objetivo de ordenar de manera rápida y eficaz tales procesos pueda llegar a ocasionar perjuicios a quienes participan en los mismos y contraviniendo además tanto el tenor literal de

determinados preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo —arts. 54 y 71— como el principio antiformalista en que se inspira su contenido.

Debe además señalarse que la propia ley procedimental prevé mecanismos — como la posibilidad de que se acuerde la aplicación del procedimiento de urgencia que permite reducir a la mitad los plazos establecidos en la misma— tendentes a conseguir los mismos objetivos, y que no afectan negativamente a la posición jurídica de los administrados.

En ocasiones las decisiones administrativas a que nos venimos refiriendo se sustentan en los términos literales de determinadas convocatorias que parecen autorizar la omisión de las actuaciones administrativas a que se refieren los artículos 54 y 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo ya mencionadas.

Así, por ejemplo, en el Orden de 14 de mayo de 1990, de convocatoria específica para la provisión de vacantes en Centros públicos en el extranjero, para el personal docente (BOE. del 15 de mayo).

La base segunda, 2. de la referida convocatoria, después de precisar la necesidad de que los solicitantes de plaza indiquen con claridad en la instancia entre otras precisiones, el número de código asignado a la plaza o plazas que solicitan, número especificado en un anexo a la convocatoria, señala:

“Cualquier error en el número de código determinará que se anule la petición si no corresponde a ninguna plaza existentes.. “

La aplicación de dicha prescripción ha determinado, caso de un participante que ha formulado queja ante esta institución, que se haya desestimado la reclamación que formuló contra su exclusión de la resolución provisional del concurso, desestimación que se produce precisamente en base a que “el concursante transcribe incorrectamente el número de código correspondiente a la plaza que solicita”.

En ninguna fase anterior del procedimiento se había advertido de tal error al reclamante, que de hecho se sometió a las pruebas previstas en la fase específica del concurso.

En un sentido similar cabe referirse a la resolución de esa Subsecretaría de 5 de marzo de este año por la que se convoca concurso para seleccionar a los aspirantes que deban atender vacantes o sustituciones en régimen de interinidad durante el curso 1991-92. en centros públicos docentes de Bachillerato, Formación Profesional y de otras enseñanzas.

La base 3.4 de la referida convocatoria remite a un anexo la determinación de los documentos justificativos que deben adjuntar a su instancia los solicitantes para acreditar cada mérito específico y señala a continuación:

“No serán valorados los méritos alegados no justificados documentalmente dentro del plazo de presentación de solicitudes.”

La referida base reproduce literalmente la base nueve, párrafo tercero de la última convocatoria para la selección de personal docente interino, de 18 de abril de 1989.

En relación con el contenido de dicha base se formularon quejas ante esta institución cuya tramitación nos permite asegurar que en cada uno de los casos en que hemos debido solicitar informes de los órganos de la Administración educativa competentes, se nos ha manifestado por éstos que su aplicación se ha realizado también sin previa advertencia al interesado y sin concesión de plazo de subsanación, es decir, obviando un trámite preceptivo en los términos del art. 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Esta institución no pretende en este momento sugerir la conveniencia de modificar las actuaciones a que nos hemos referido, ya que han sido realizadas éstas al amparo de las bases mencionadas, si bien ponemos en duda la corrección jurídica de dichas bases y sus resultados.

Sí queremos sin embargo señalar que tanto su tenor literal como la forma en que las mismas vienen aplicándose son reveladoras de una línea de actuación seguida en no pocas ocasiones por ese Departamento y que contraría prescripciones concretas de una norma legal vigente, por lo que parece necesario que ese Ministerio se atenga en el futuro a lo dispuesto en la legislación vigente.

En consideración a todo cuanto queda expuesto, y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución formulamos a V.I. la siguiente recomendación: “Que en las convocatorias que en lo sucesivo deba realizar ese Departamento, de procesos selectivos o para provisión de puestos de trabajo u otras, se eliminen prescripciones similares a las arriba mencionadas cuyo contenido entendemos contrario a lo establecido en los artículos 54 y 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a que nos venimos refiriendo, y que en las referidas convocatorias se señale además expresamente que las mismas deben interpretarse y aplicarse en todo caso en términos compatibles con lo establecido en la ley procedimental vigente.”

Madrid, 12 de julio de 1991.

**Recomendación dirigida al Subsecretario de Educación y Ciencia.**

**Recomendación 13/1991, de 17 de julio, sobre pronta resolución de expedientes de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes formaron parte de las Fuerzas Armadas, de Orden Público y Carabineros de la II República.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 378).*

Agradecemos sinceramente el escrito de V.I. de fecha 7 de junio ppdo., S/Ref. registro de salida 100-525, en relación con la queja presentada ante esta institución por don V.M.P. y registrada con el número arriba expresado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, informamos al interesado del resultado de las actuaciones practicadas con motivo de la tramitación de la presente queja, así como de la comunicación recibida de ese Organismo.

No obstante esta institución debe insistir en su preocupación acerca de los plazos de resolución de estos expedientes, cuando cuatro años después de producirse la Sentencia del Tribunal Constitucional 116/87, de 7 de julio, según manifestación hecha en el escrito de referencia, del total de 83.000 solicitudes formuladas, la registrada con el número 7.530 se encuentra aún pendiente de estudio y resolución, cuando “se tramitan por riguroso orden de incoación”. Si tomamos como punto de partida el momento en que se dictaron las instrucciones de servicio para la revisión de estos expedientes conforme a la citada Sentencia, serían precisos no menos de doce años para la resolución de todas las solicitudes, según los plazos que vienen observándose.

Resulta obligado, por otra parte, hacer hincapié en que la edad de los causantes y, con frecuencia, su estado físico y situación económica, no permite más dilaciones. Por todo ello, esta institución, en virtud de las competencias conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, ya citada, ha resuelto formular a V.I. la siguiente recomendación: Que a la mayor brevedad se adopten las medidas



necesarias para asegurar la resolución de todos estos expedientes en un plazo razonable, atendiendo a las circunstancias y derechos de los peticionarios.

Nos permitimos recordarle que a tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la repetida Ley Orgánica 3/1981, las autoridades a quienes el Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, formule advertencias o recomendaciones, vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.

Madrid, 17 de julio de 1991.

**Recomendación dirigida al Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.**

**Recomendación 14/1991, de 26 de julio, sobre requisitos de las convocatorias para el ingreso en los centros militares de formación.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 345).*

Se han recibido en esta institución escritos suscritos por ciudadanos que hacían referencia a los requisitos establecidos para el acceso a las academias militares.

En concreto, los interesados manifestaban su disconformidad con uno de los requisitos de la convocatoria para el acceso a la Academia General Básica de Suboficiales del Ejército de Tierra, publicada el 18 de mayo de 1990, que exige, no haber sido eliminado en tres convocatorias anteriores, al estimar que el mismo pudiera infringir el derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española.

Estudiadas con detenimiento las alegaciones formuladas por los reclamantes y consultados los antecedentes jurídicos que son de aplicación, se decidió la admisión a trámite de estas quejas, dando traslado de las mismas a ese Departamento en solicitud de informe prevenido en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y en el artículo 12.1 .b) de nuestro Reglamento de 6 de abril de 1983.

En el escrito que fue remitido a ese Departamento, de fecha 21 de noviembre de 1990, esta institución ponía de relieve una serie de consideraciones en base a las cuales se entiende que la inclusión del requisito de no haber sido eliminado en convocatorias anteriores, previsto en el artículo 14 del reglamento general de ingreso en los centros docentes militares de formación y de acceso a la condición de militar de empleo, pudiera no ser acorde con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que han de regir el acceso a la Función pública.

En contestación a esta petición de informe, ha tenido entrada en esta institución, con fecha 2 de abril del presente año, comunicación de ese Departamento en la que

se informa, de un lado, que “la decisión sobre el límite de convocatorias para el acceso a la Academia de Suboficiales se ha adoptado en función de la necesidad de dotar a las Fuerzas Armadas de las personas mejor preparadas para desempeñar sus cometidos” y, de otro lado, que “el cómputo de las tres convocatorias se ha de iniciar a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 562/1990, de 4 de mayo, no teniendo, en consecuencia, efectos retroactivos”.

Considerando que la información proporcionada no ofrece una respuesta adecuada a los argumentos jurídicos expuestos, en su día, sobre la posible no adecuación del requisito sobre límite de convocatorias para el acceso a la Función pública militar con los principios constitucionales antes citados, habida cuenta que el argumento esgrimido por ese Departamento referente a la finalidad perseguida de seleccionar a los mejores aspirantes es común a cualquier proceso selectivo y entendiéndolo, como ya fue manifestado, que la consecución de este objetivo no guarda relación con el número de convocatorias, sino que el mismo se logra mediante la superación de las distintas pruebas en las que el aspirante ha de demostrar que reúne los conocimientos exigidos.

Por otra parte, se ha de significar a V.E. que esta institución, valoró que las especiales características de los cometidos y funciones a desempeñar por los miembros de las Fuerzas Armadas habían sido tomadas en consideración a la hora de fijar los requisitos y condiciones generales para el ingreso en las Academias Militares y, en este sentido, ya se puso de relieve que el requisito de límite de edad, previsto también con carácter general en el Real Decreto 562/1990, comporta un criterio de selección que se adecua plenamente a las necesidades y singularidades de la función militar.

A la vista de estos antecedentes, y en base a los argumentos jurídicos expuestos en nuestro anterior escrito, que damos por reproducidos, y estimando que los mismos no han sido desvirtuados, esta institución, en virtud de lo previsto en el artículo 28.2 nuestra Ley Orgánica reguladora, ha valorado la conveniencia de sugerir a V.E. que se estudie por ese Departamento la modificación del Real Decreto 562/1990, de 4 de mayo, en lo relativo a la supresión del requisito previsto en el artículo 14 de no haber sido eliminado en tres convocatorias anteriores.

Madrid, 26 de julio de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Defensa.**

**Recomendación 15/1991, de 26 de julio, sobre prestaciones como consecuencia del acogimiento de menores con fines adoptivos.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 244).*

Publicada la Ley 3/1989, de 3 de marzo, se recibió en esta institución una queja en la que se solicitaba del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la citada Ley. En dicha solicitud, se sostenía que la Ley 3/1989, de 3 de marzo, vulneraba el principio de igualdad, proclamado por el artículo 14 de la Constitución, aduciéndose al efecto que el repetido texto legal contemplaba únicamente la adopción y no el acogimiento familiar, de modo que cuando éste último, como acaecía en el caso concreto de los promotores de la queja, precede a la adopción, que se produce al cabo de algunos meses, la suspensión del contrato de trabajo o el permiso funcionaria! que dicho texto legal prevé, amén de extemporánea, produce una situación discriminatoria en perjuicio de los menores que en un primer momento se encuentran en acogimiento, ya que no pueden disfrutar de los cuidados y atenciones que gozan otros menores, al no ser aplicable, en este caso, la suspensión o el permiso citados.

En fecha 7 de junio de 1989, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, resolvió no hacer uso de la legitimación que para la interposición del recurso de inconstitucionalidad le confiere el artículo 162.1 de la Constitución Española, por estimar que la Ley 3/1989, de 3 de marzo, no incurría en un presunto vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, existe una violación del principio de igualdad cuando a situaciones iguales se apliquen consecuencias jurídicas diferentes, lo que significa que el legislador puede diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso. Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir, que la desigualdad en el tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable.

En el supuesto examinado, nos encontramos ante dos figuras distintas —el acogimiento de menores y la adopción que, conforme a la regulación introducida en el Código Civil por la Ley 2 1/1987, de 11 de noviembre, tienen unos efectos jurídicos diferenciados. En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del Código Civil, la adopción produce la extinción de los vínculos jurídicos entre el adoptado y su familia anterior, teniendo además, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 180 del citado Código, carácter irrevocable, circunstancias que no concurren en el acogimiento.

Constituyendo, en consecuencia, el acogimiento de menores y la adopción figuras jurídicas distintas, el legislador está autorizado, desde el punto de vista constitucional, para atribuir a ambas efectos jurídicos diferentes, no derivándose, por tanto, de la desigualdad de su tratamiento legal una vulneración del artículo 14 de la Constitución Española, al faltar la premisa consistente en la existencia de situaciones iguales.

Pese a la inexistencia de un vicio de inconstitucionalidad, se acordó por esta institución, como más adelante se expresa, solicitar informe de los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Trabajo y Seguridad Social sobre la posibilidad de asimilar, por vía reglamentaria, el acogimiento preadoptivo a la adopción, a los efectos previstos en la Ley 3/1989, de 3 de marzo.

Recibidos y evaluados los informes solicitados, el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de la misión que le encomienda el artículo 54 de la Constitución Española, ha estimado necesario hacer uso de la facultad que le confieren los artículos 28.2 y 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, al objeto de formular una recomendación con la finalidad de evitar las posibles consecuencias injustas y perjudiciales que para los ciudadanos pueden derivarse de la aplicación de los preceptos de la Ley 3/1989 de 3 de marzo.

A estos efectos, y como fundamentos de la recomendación en que concluye la presente comunicación, importa consignar los siguientes:

#### I. Consideraciones previas

En el devenir histórico de la previsión social española, será la maternidad una de las primeras ramas de protección en implantarse. En efecto, el Real Decreto-Ley de 22 de marzo de 1929 estableció el Seguro de Maternidad, cuyos fines inmediatos serían, a tenor del artículo 1.º de dicha disposición, garantizar a las aseguradoras la asistencia facultativa en el embarazo y en el parto, garantizarles los recursos necesarios para que puedan cesar en el trabajo antes y después del parto y fomentar la creación y sostenimiento de Obras de Protección a la Maternidad y a la Infancia.

La protección a la maternidad en España se ha centrado tradicionalmente en la cobertura del bien protegible constituido por la salud. Este enfoque se manifestará

ya, incluso antes de la implantación del Seguro de Maternidad, en la Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad, celebrada en Barcelona, en el mes de noviembre de 1922, cuya Ponencia 1 la llegará a afirmar que “la maternidad es considerada como una enfermedad”, teniendo que matizar posteriormente en las conclusiones, tras la pertinente enmienda, que tal concepción lo era “exclusivamente a los efectos del seguro, pero en ningún otro, ya que debe fomentarse”. El mismo enfoque se manifestará en el Preámbulo del Real Decreto-Ley de 22 de marzo de 1929, que hará hincapié en la necesidad de implantar el Seguro Obligatorio de Maternidad para un triple objeto: “para cumplir un compromiso internacional (el Convenio de Washington de 1919); para acabar con la inconsecuencia de imponer un descanso y, por lo tanto, la pérdida del salario, sin la indemnización correspondiente; para velar por la vida y la salud de la madre obrera y de sus hijos y, por consiguiente, aumentar el valor biológico de la raza”.

Esta óptica protectora, que giraba prácticamente alrededor del bien protegible constituido por la salud, permanecerá a lo largo de los avatares históricos de los Seguros Sociales, primero, y del sistema de Seguridad Social, después, hasta llegar a la Ley 3/1989, de 3 de marzo.

En el ámbito laboral, la Ley de Contrato de Trabajo, de 26 de enero de 1944, determinará que no podrá darse por terminado el contrato de trabajo “por ausencia de la obrera, fundada en el descanso que, con motivo de alumbramiento, señala la legislación vigente” (art. 79), preceptuando asimismo que “toda mujer que haya entrado en el octavo mes de embarazo tendrá derecho a abandonar el trabajo, siempre que presente certificación médica en que se haga constar que el alumbramiento se producirá aproximadamente en el término de seis semanas, y no se reintegrará a su ocupación hasta que transcurra igual período de tiempo posterior al parto” (art. 166).

Más tarde, el Decreto 2310/1970, de 20 de agosto, dispuso que la trabajadora tendría derecho, en caso de gestación, a los períodos de descanso voluntario y obligatorio y a la percepción del subsidio correspondiente (art. 4).

Con posterioridad, la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales, reconoció el derecho de la mujer trabajadora a un período de descanso de seis semanas antes del parto y ocho después del parto, siendo obligatorio este último, al que podría sumarse, a petición de la interesada, el tiempo no disfrutado antes del parto (art. 25.4).

Por fin, la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, contemplará como causa de suspensión del contrato de trabajo la maternidad de la mujer trabajadora (art. 45.1), señalando que “en el supuesto de parto, la suspensión tendrá una duración máxima de catorce semanas, distribuidas a opción de la interesada” (art. 48.4).

El criterio, tradicional en nuestro derecho, conforme al cual el fundamento alrededor del que giraba la protección otorgada a través del período de descanso por maternidad, estaba constituido por la salud de la mujer, impedía, entre otras circunstancias, aplicar en los casos de adopción las normas laborales y de Seguridad Social relativas a dicho descanso. La Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 10 de febrero de 1983 es suficientemente explícita en cuanto al criterio que inspiraba la legislación anterior a la Ley 3/1989, de 3 de marzo:

“El beneficio que el precepto analizado (art. 48.4 del Estatuto de los Trabajadores) reconoce responde a la delicada situación fisiológica en que se encuentra la mujer con ocasión del embarazo y del parto, que provocan una sobrecarga en su organismo, en proceso progresivo que concluye con el alumbramiento y el puerperio, de manera que la situación que trata de proteger el artículo de referencia es precisamente la maternidad natural ... A la misma conclusión apuntada ha de llegarse si se afronta la cuestión controvertida desde el ángulo de la normativa específica de la Seguridad Social, pues al tratar de la asistencia sanitaria el artículo 99 de la Ley de Seguridad Social determina como hecho causante de la misma, entre otros, el embarazo, el parto y el puerperio, y en los artículos 126 y 128 del mismo cuerpo legal, (se) designan como beneficiarios del subsidio por incapacidad laboral transitoria a las trabajadoras en caso de maternidad que hayan sido afiliadas a la Seguridad Social por lo menos nueve meses antes de dar a luz, y en idénticos términos se pronuncian los artículos 12, 13 y 14 de la Orden Ministerial de 13 de octubre de 1967, haciendo referencia todos ellos al hecho del parto, siendo de resaltar la regla que contiene el número 2 del artículo 12 citado al disponer que la suerte del hijo no relevará a la madre de la obligación de descansar los días que le falten para completar el período obligatorio, lo que bien a las claras demuestra que la protección dispensada por las normas aludidas va dirigida a la mujer trabajadora que da a luz un hijo, pero sin tener en cuenta los intereses de éste, que quedan amparados por otros preceptos de nuestro ordenamiento positivo”.

Así las cosas, la Ley 3/1989, de 3 de marzo, operará un cambio de perspectiva en el tratamiento jurídico, a efectos laborales y de protección social, de la maternidad.

Este cambio de perspectiva consiste, en efecto, en tomar en consideración los dos bienes protegibles: De una parte, la protección de la salud de la mujer; y, de otra, el cuidado del hijo y la recíproca adaptación entre padres e hijos en la primera época de la vida de éstos.

La consideración de ambos bienes jurídicamente protegibles se concreta, en efecto, conforme al tenor de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, en diversas medidas que el citado texto legal implanta: así, puede citarse, en este sentido, la posibilidad de que el padre, en caso de fallecimiento de la madre, pueda hacer uso de las seis semanas de suspensión del contrato de trabajo y del permiso funcional inmediateamente posteriores al parto, con la finalidad, que expresamente proclama la mencionada Ley, de dedicarse al cuidado del hijo. Del mismo modo, se prevé que la

madre pueda optar por que el padre disfrute de hasta cuatro de las últimas semanas de dicha suspensión o permiso, siempre que sean ininterrumpidas y al final del período de descanso, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga riesgo para su salud.

Pues bien, es precisamente la superación del enfoque tradicional, que hacía girar sobre la protección de la salud de la mujer el conjunto de medidas protectoras establecido en estos casos, lo que permite que la Ley 3/1989, de 3 de marzo, haya extendido a los casos de adopción la suspensión del contrato de trabajo o el permiso funcionaria! aplicable anteriormente tan solo a la maternidad biológica. A tal efecto, la Ley 3/1989, de 3 de marzo, prevé una suspensión o un permiso con una duración máxima de ocho semanas si el hijo adoptado es menor de nueve meses, y de seis semanas, si éste es menor de cinco años y mayor de nueve meses, pudiendo ejercitar este derecho, en el supuesto de que tanto el padre como la madre trabajen, solo uno de ellos. La duración de esta suspensión o permiso se contará, a tenor de lo establecido en el repetido texto legal, desde la resolución judicial por la que se constituye la adopción.

Pese a la ausencia de un vicio de inconstitucionalidad de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, cuestión a la que ya nos hemos referido, aquella, ofrece, sin embargo, un importante problema en su aplicación en los casos en que la adopción está precedida de un período de acogimiento. En efecto, en el caso de la maternidad-paternidad adoptiva, la finalidad única de la suspensión del contrato de trabajo o del permiso funcionarial, ante la ausencia de un embarazo y de un parto, es precisamente el cuidado del menor y la recíproca adaptación entre adoptantes y adoptado en los primeros momentos en que se produce el contacto entre ellos. Por consiguiente, en los casos en que, formalizado un acogimiento con vistas a la adopción, ésta no se constituye hasta transcurridos varios meses, la suspensión del contrato de trabajo o el permiso funcionaria! es verdaderamente extemporánea y no resulta congruente, en el criterio de esta institución, con la finalidad que se pretende conseguir, ya que es precisamente en el momento que se formaliza el acogimiento cuando se producen los hechos que precisan la cobertura que pretende otorgarse a través de la Ley 3/1989, de 3 de marzo.

En suma, y siempre en el criterio de esta institución, la finalidad perseguida por el legislador puede verse frustrada si la adopción es precedida, por espacio de varios meses, de un acogimiento, ya que es en este momento, y no el de la posterior adopción cuando resultaría necesario proteger el bien jurídico constituido por el cuidado del menor y la recíproca adaptación entre éste y los futuros padres adoptivos.

Las anteriores consideraciones aconsejaron que el Defensor del Pueblo acordara dirigir a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Trabajo y Seguridad Social sendas comunicaciones en solicitud del informe de dichos departamentos ministeriales sobre la oportunidad y conveniencia de proceder a la



asimilación, por vía reglamentaria, del acogimiento preadoptivo a la adopción, a los efectos previstos en la Ley 3/1989, de 3 de marzo.

En fecha 4 de diciembre de 1989, se recibió en esta institución el informe emitido por el Ministerio para el criterio del citado Departamento en la forma que seguidamente se resume:

1.º El Código Civil no distingue entre el acogimiento preadoptivo y el acogimiento de otros tipos, no exigiéndose, en ningún caso, el previo acogimiento como requisito para la adopción. Quiere ello decir que el llamado acogimiento preadoptivo no existe como institución autónoma con contenido propio y distinto del acogimiento.

De otra parte, si bien la normativa autonómica ha recogido, en algún caso, la figura del acogimiento preadoptivo en virtud de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección de menores, estas peculiaridades o particularidades no pueden concebirse como una regulación de dicha figura, puesto que la legislación civil es materia reservada a la exclusiva competencia del Estado. De este modo, las disposiciones autonómicas no otorgan efecto jurídico alguno al acogimiento previo, ni le atribuyen sustantividad como figura distinta del acogimiento a otros fines, limitándose a atribuirle el carácter de requisito administrativo previo a la formulación de la propuesta de adopción.

2.º La regulación por parte del Estado del acogimiento preadoptivo, mediante la consiguiente reforma del Código Civil, tropezaría con serios impedimentos, no solo por la complejidad de proceder a dicha reforma a través de la aprobación de una Ley, sino también por dificultad de atribuir la calificación de preadoptivo a un hecho que no puede ni debe vincular al Juez a la hora de dicha resolución sobre un expediente de adopción. Siendo el acogimiento, a diferencia de la adopción, revocable, nunca un acogimiento puede ser preadoptivo, porque no existe certeza jurídica de que dicho acogimiento va a desembocar en una adopción.

De otra parte, podría no ser conveniente institucionalizar una figura que es, bien un supuesto de hecho que se produce a causa del tiempo medio de tramitación por los Tribunales de los expedientes de adopción, bien una obligación que se impone a los particulares como paso previo a la formalización de la propuesta de adopción, siendo preferible que el plazo fuera más breve y que, consecuentemente, no fuera necesario recurrir al acogimiento.

3.º En lo que se refiere a la posibilidad de asimilación del acogimiento a la adopción, se señala que el reconocimiento del derecho al permiso por maternidad y otras prestaciones es materia reservada a la Ley, no admitiendo el artículo 2.3 de la Ley 3/1989, desarrollo reglamentario, al establecer que el permiso se contará a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción.

4.º Las razones expuestas son igualmente aplicables en lo que se refiere al ámbito de las relaciones laborales, toda vez que el artículo 1.4 de la Ley 3/1989, está redactado en términos de absoluto paralelismo con el contenido del artículo 2.3 de la citada Ley.

El 20 de diciembre de 1989 se recibe el informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el que se expresa que el criterio de dicho Departamento se encuentra incorporado a la contestación remitida por el Ministerio para las Administraciones Públicas, en cuyo contenido se ratifica el primero de los ministerios citados.

II. Sobre la sustantividad de la figura del acogimiento preadoptivo y la innecesariedad de modificar el vigente Código Civil para contemplar esta figura.

El artículo 2.º de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, modificó el Capítulo V del Título VII del Libro I del Código Civil, regulando en la Sección Primera, que comprende los artículos 172 a 174, la guarda y acogimiento de menores.

El artículo 173 está dedicado específicamente al acogimiento, señalándose que el mismo produce la plena participación del menor en la vida de la familia, imponiendo a quien le recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

Regula asimismo el precepto el procedimiento para la formalización del acogimiento, que se efectuará por escrito, con el consentimiento de la entidad pública y del menor, si tuviera doce años cumplidos, expresándose su carácter remunerado o no. Si los padres fueran conocidos y no estuvieran privados de la patria potestad será necesario, además, que consientan el acogimiento, así como, en su caso, el tutor. Si se opusieran al acogimiento o no comparecieran, el acogimiento solo podrá ser acordado por el Juez en interés del menor.

El acogimiento del menor cesará por decisión judicial, por decisión de las personas que lo tienen acogido y a petición del tutor o de los padres que tengan la patria potestad y reclamen su compañía, siendo precisa resolución judicial de cesación cuando el acogimiento haya sido dispuesto por el Juez.

El artículo 174 encomienda al Ministerio Fiscal la superior vigilancia del acogimiento de los menores, a cuyo fin la Entidad pública debe remitirle copia de los escritos de formalización de los acogimientos, debiendo el Fiscal comprobar, al menos semestralmente, la situación del menor, así como promover ante el Juez las medidas de protección que estime necesarias.

Por su parte, el Preámbulo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, declara que la regulación de la figura del acogimiento constituye “una novedad importante, que tiene su parangón en diversos Derechos europeos y que supone dar rango legal de

primer orden a una institución hasta hoy regulada por diversas normas administrativas. Se ha estimado que la figura posee la sustantividad necesaria para ser digna de incluirse en el Código Civil, con lo que también se logrará unificar prácticas divergentes y difundir su aplicación. La Ley procura dotar de un contenido jurídico, de carácter esencialmente personal, a la relación que se crea entre el menor y la persona o personas a quienes se le confía, no olvidando los derechos de los padres por naturaleza”. Por consiguiente, sustantividad y contenido jurídico de la relación son las notas que el preámbulo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, resalta respecto del acogimiento de menores.

Sentado lo anterior, resulta necesario acto seguido dejar constancia de que, tal y como se expresa en el informe emitido por el Ministerio para las Administraciones Públicas, a que antes se ha hecho mención, el articulado de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, no distingue, en forma expresa, entre el acogimiento preadoptivo y el acogimiento con otras finalidades.

El derecho español parece así separarse de otros ordenamientos de nuestro entorno más próximo, en los que la figura del acogimiento preadoptivo queda claramente definida. Así sucede, a título de ejemplo, en Francia (arts. 345, 351 y 352 del Código Civil), en Italia (arts. 22 a 24 de la Ley de 4 de mayo de 1983) y en Suiza (arts. 264, 265 y 269 del Código Civil).

Pero si esto es, en efecto, así, tampoco puede olvidarse la paladina declaración contenida en el preámbulo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, en el que se expresa nítidamente cual es el espíritu del legislador, al regular el acogimiento de menores. En este sentido, el preámbulo, tras proclamar el principio de integración familiar, señala lo siguiente: “El primero de estos principios (de integración familiar) lleva consigo que en el futuro la adopción solo cabrá, salvo supuestos muy excepciones, para los menores de edad y que, como figura previa, no imprescindible, pero que se espera se utilice con frecuencia, se regula el acogimiento familiar con especial detalle”.

El párrafo transcrito es, por tanto, de una importancia fundamental para interpretar adecuadamente la regulación que del acogimiento de menores efectúa la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de modo que, según una hermenéutica basada en el espíritu y la finalidad de la norma, conforme previene el artículo 3.º del Código Civil, resulta necesario contemplar conjuntamente el tenor literal de los preceptos y el preámbulo del texto legal.

En primer lugar, habrá de dejarse constancia de que la relación entre acogimiento y adopción se concibe en nuestro derecho en términos de una mayor flexibilidad que en otros ordenamientos. El Código Civil español, frente a lo que acaece en la legislación civil de otros países, no impone, con carácter necesario, un período de acogimiento con carácter previo a la adopción. No se ajusta exactamente, por tanto, el derecho español al criterio señalado en el Convenio Europeo sobre Adopción, de

24 de abril de 1967, cuyo artículo 17 subordina la constitución de la adopción a un previo acogimiento del menor por los adoptantes durante un período suficientemente dilatado como para poderse valorar razonablemente las relaciones que se establecerían entre ellos si la adopción hubiera sido constituida.

Pero esta mayor flexibilidad, que se refleja en la falta del carácter necesario del acogimiento, no significa que el legislador español haya olvidado la conveniencia de que a la adopción preceda un período de acogimiento.

En efecto, la interpretación conjunta del preámbulo y del articulado de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, lleva a constatar que la finalidad esencial que el legislador atribuye al acogimiento de menores es precisamente la de constituir una situación previa a la adopción. Se llega, en consecuencia, de este modo, a través de una interpretación sistemática y teleológica, a la firme convicción de que la regulación contenida en el Código Civil español contempla el acogimiento de menores como una figura, de naturaleza temporal que, como regla general, deberá desembocar finalmente en una adopción. De este modo, aún siendo una institución que puede ser utilizada a otros fines, el acogimiento contemplado en nuestro Código Civil es, consecuentemente, ante todo, un acogimiento preadoptivo (“figura previa.. (que) se espera se utilice con frecuencia”).

Ahora bien, si esto es así, cabe preguntarse las razones de la aparente discordancia entre el preámbulo y el articulado de la Ley, ya que, “prima facie”, podría parecer lógico que, tras la declaración preliminar, la finalidad preadoptiva del acogimiento de menores se reflejara en los preceptos legales, distinguiéndose entre el acogimiento preadoptivo y el formalizado con otras finalidades.

La respuesta probable a esta cuestión parece estribar en que el legislador no ha considerado oportuno dotar de efectos civiles diferentes al acogimiento preadoptivo y al resto de los acogimientos, de modo que, al ser idénticos dichos efectos, ha optado por abstenerse de diferenciar unos y otros acogimientos, puesto que, al moverse en la esfera puramente civilista —ya que, al cabo, de una reforma del Código Civil se trata— tal distinción hubiera carecido de operatividad en dicha esfera.

Opta, en cambio, el legislador por esclarecer en el preámbulo la finalidad primordial de la figura que regula, y al concebirla en términos en flexibilidad, viene a deferir a la esfera administrativa la concreción exacta de la forma en que debe operar el acogimiento en relación con la adopción.

En suma, a través de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, el legislador articula un sistema de acogimiento, cuyas notas principales son las siguientes:

a) La regulación del acogimiento de menores se efectúa desde la primordial consideración de aquel como figura previa a la adopción. El acogimiento regulado

en el Código Civil es fundamentalmente el preadoptivo, sin perjuicio de que la figura pueda ser utilizada a otros fines.

b) El sistema establecido está concebido en términos de flexibilidad, de modo que no se impone, con carácter necesario, un período de acogimiento como paso previo a la adopción.

c) No obstante, el supuesto normal que la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, pretende regular es de carácter secuencial, de modo que a la adopción preceda el acogimiento, siendo una excepción la constitución directa de aquella.

d) Al ser el acogimiento preadoptivo el regulado primordialmente por el Código Civil, la figura adquiere, en definitiva, la suficiente sustantividad, a la que no atenta el hecho de que pueda ser utilizada a otros efectos, sin que, por ende, resulte necesaria la posible modificación de nuestro Código para contemplar el citado acogimiento.

### III. Sobre el acogimiento preadoptivo en la legislación autonómica

La concepción del acogimiento en términos de flexibilidad, la identidad de efectos civiles entre el acogimiento preadoptivo y el resto de acogimientos y, en definitiva, la desjudicialización de las actuaciones previas a la constitución de la adopción significará que, a la postre, la utilización que se haga de aquella figura se dirima en la esfera administrativa y, más en concreto, en el ámbito autonómico, por aplicación de las competencias asumidas por las comunidades autónomas en virtud de lo previsto por el artículo 148 de la Constitución Española.

Pues bien, la legislación autonómica en vigor no hace sino llevar hasta sus últimas consecuencias el sistema establecido en el Código Civil.

En este sentido, y en primer lugar, debe señalarse que, incluso con anterioridad a la aprobación de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, alguna comunidad autónoma ya había regulado la figura del acogimiento preadoptivo. Así, el Decreto Foral 90/1986, de 25 de marzo, del Gobierno de Navarra, previó la entrega del menor en acogimiento familiar por un período de tres meses, antes de hacerse entrega definitiva del mismo para su posterior adopción, una vez terminado el período de acogimiento familiar y a la vista de los informes favorables que se elaborasen sobre el resultado de dicho acogimiento (art. 13).

Ya en vigor la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, el Decreto 23/1988, de 8 de febrero, del consejo de la Generalidad Valenciana, prevé el acogimiento en familias preadoptivas, cuando no precede la adopción inmediatamente, pero la situación está abierta a la misma, reglamentando el procedimiento en el caso de que el acogimiento familiar esté abierto a la adopción (arts. 2 y 10). El mismo Decreto determina el órgano al que corresponde la decisión de entregar al menor en preadopción (art. 28)

y establece que “no se autorizará ningún acogimiento con vistas a la adopción, mientras no queden totalmente probadas, en los informes hechos por el Equipo de Recepción, las cualidades necesarias de los adoptantes” (art. 26).

Por su parte, el Decreto 196/1988, de 28 de julio, de la Junta de Galicia, atribuye al acogimiento la finalidad de la adaptación de los menores a la vida de familia, ya sea para su reinserción en la familia de origen, ya como paso previo a su posible adopción (art. 12).

De otro lado, el Decreto 57/1988, de 7 de abril, de la Junta de Castilla y León, distingue de modo expreso entre los acogimientos familiares con fines adoptivos y los que se dirigen a la reintegración en la propia familia (arts. 20 y 21), determinando que, con carácter previo a las propuestas de adopción, se constituirá, por un período mínimo de tres meses, el acogimiento del menor por los adoptantes seleccionados (art. 29). Establece, de otra parte, una Comisión de Adopciones, que debe intervenir en la constitución de los acogimientos familiares con fines adoptivos y encomienda a los servicios administrativos correspondientes el seguimiento de los menores entregados en acogimiento familiar preadoptivo, para comprobar la idoneidad de la familia, la adaptación del menor y prestarles el apoyo técnico que precisen (arts. 30 y 31).

También en Aragón, el Decreto 119/1988, de 21 de junio, de la Diputación General de dicha comunidad autónoma, regula los estados previos a la adopción, estableciendo que para que tenga lugar la propuesta de adopción, será preciso que se emita, por el Equipo Multidisciplinar correspondiente, un informe en el que se evalúen los resultados del seguimiento efectuado, se ponga de manifiesto la plena incorporación del menor en la familia acogedora, la imposibilidad de reintegrarle a su propia familia y la conveniencia de la adopción (art. 33). Se señala, de otro lado, que en el acuerdo de acogimiento se hará constar necesariamente el objeto y la duración del mismo (art. 54).

Por último, el Decreto 143/1990, de 18 de diciembre, de Castilla-La Mancha, distingue en forma expresa entre el acogimiento familiar simple y el acogimiento familiar con fines preadoptivos.

Lógicamente, la normativa autonómica en vigor no regula los efectos civiles del acogimiento, al ser la legislación civil competencia exclusiva del Estado, conforme previene el artículo 149.1.8.º de la Constitución Española. Estas normas se mueven, por tanto, en un plano administrativo, lo que no quiere decir que las mismas confronten con lo establecido por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre. Muy al contrario, la normativa autonómica sigue precisamente el criterio establecido en la legislación civil, para sacar las consecuencias del mismo en el plano administrativo, regulando, en consecuencia, sistemas en los que con carácter previo a la propuesta de adopción se prevé un período de acogimiento. De esta manera, queda plasmado en el ámbito administrativo el propósito, manifestado por el legislador en el

Preámbulo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de estimular la utilización del acogimiento con carácter previo a la adopción. En definitiva, la normativa autonómica en la materia resulta plenamente congruente con el contenido y finalidad de la legislación civil, respondiendo, además, al criterio señalado en el artículo 17 del Convenio Europeo sobre Adopción, de 24 de abril de 1967.

En efecto, la flexibilidad con que el Código Civil conceptúa al acogimiento preadoptivo permite que, a través de la legislación administrativa, pueda llegarse incluso a la convergencia entre el sistema establecido por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, y el Convenio Europeo de Adopción, pudiendo, en uso del margen que de dicho carácter flexible se deriva, llegar a establecerse, sin por ello vulnerar los preceptos del Código Civil, un período de acogimiento, como requisito administrativo de inexcusable cumplimiento antes de formular la propuesta de adopción —como se ha visto que acaecía en alguna comunidad autónoma— al objeto de disponer de un período prudencial de tiempo para evaluar, conforme al espíritu de dicho Convenio, la integración del menor en el núcleo familiar, la mutua adaptación entre los futuros adoptantes y adoptado y para asegurar, en suma, dentro de lo posible cuando de relaciones humanas se trata, el feliz desarrollo de la vida familiar una vez producida la adopción, todo ello con la finalidad última, conforme declara el artículo 8.º del citado Convenio, de proporcionar al juez los elementos necesarios para llegar a la convicción de que a través de la adopción se asegurará el bienestar del menor. Se trata, en definitiva, y así viene a reconocerlo la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, cuando pretende estimular su utilización, de una prudente medida para garantizar, en lo posible, el bien del menor, atendido al carácter irrevocable de la adopción.

IV. Sobre la conveniencia de armonizar las regulaciones establecidas por las Leyes 21/1987, de 11 de noviembre y 3/1989, de 3 de marzo.

Como antes se ha expresado, la Ley 3/1989, de 3 de marzo, modifica los artículos 45 y 48 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, con la finalidad de incluir, entre las causas de suspensión del contrato de trabajo, la adopción de menores de cinco años, estableciendo que dicha suspensión tendrá una duración máxima de ocho semanas si el hijo adoptado es menor de nueve meses, y de seis semanas si es menor de cinco años y mayor de nueve meses.

Del mismo modo, el citado texto legal modifica el artículo 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, estableciendo un permiso en los supuestos de adopción, con una duración idéntica a la prevista en el Estatuto de los Trabajadores.

Estas previsiones tienen el consiguiente reflejo en orden a la protección social de esta situación, al establecerse por la disposición adicional de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, que el trabajador o trabajadora que disfrute de la suspensión del contrato de

trabajo o, en su caso, el permiso funcionarial, tendrá derecho, durante la suspensión o permiso, a las prestaciones correspondientes por maternidad.

Como también se ha expresado antes, la finalidad que se persigue con la suspensión del contrato de trabajo o el permiso funcionaria! consiste en favorecer el cuidado del menor en los primeros momentos en que se produce el contacto con los padres adoptivos. Esta finalidad, sin embargo, se frustra cuando a la adopción precede un período de acogimiento, ya que, al no contemplarse en la Ley 3/1989, de 3 de marzo, este supuesto, la suspensión del contrato de trabajo o el permiso tienen lugar cuando el menor lleva incorporado ya un largo tiempo a la familia, primero acogedora y posteriormente adoptiva, de modo que la extemporaneidad en el disfrute del período de descanso hace inútil, en este supuesto, la finalidad del mismo.

Si el asunto se contempla desde la perspectiva de la protección social, la finalidad que se persigue con la percepción del correspondiente subsidio consiste precisamente en cubrir el defecto de ingresos producido por la necesidad de cesar en la actividad laboral para dedicarse al cuidado del menor. El transcurso de un largo período de tiempo desde que se produce la entrega del menor en acogimiento hasta que se formaliza la adopción trae, por tanto, como consecuencia, que no se logre cubrir la situación de necesidad prevista en la Ley 3/1989, de 3 de marzo, a causa de la comentada extemporaneidad. En efecto, la situación de necesidad que es objeto de la correspondiente protección social no es el hecho de la adopción, sino la necesidad de cesar en la actividad laboral para dedicarse al cuidado del menor. Aquella actúa, por consiguiente, como el presupuesto del que se deriva la situación misma, de modo que cuando a la adopción precede un período de acogimiento la situación de necesidad deviene en inexistente, por cuanto que, de hecho, el período de descanso, en estos casos, está respondiendo, en realidad, a finalidades que la Ley 3/1989, de 3 de marzo, pretende dar respuesta a través de otros mecanismos, como es la del período de excedencia para atender al cuidado del hijo.

Por todo ello, si se pone en conexión la legislación civil, administrativa, laboral, funcionaria! y de Seguridad Social podrá observarse que se produce una contradicción, al partirse de presupuestos distintos. En efecto, el sistema introducido en el Código Civil por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, parte de un supuesto general consistente en que a la adopción preceda un período de acogimiento, siendo una excepción la constitución directa de aquella (“figura previa —el acogimiento—, no imprescindible, pero que se espera se utilice con frecuencia”). La Ley 3/1989, de 3 de marzo, responde, en cambio, a una concepción basada en la formalización directa de la adopción como regla general.

Se impone así, en el criterio de esta institución, la necesidad de armonizar la regulación contenida en las distintas esferas normativas que entran en juego, con el fin de evitar que la aplicación de los preceptos de la Ley 3/1989, de 3 de marzo,



pueda causar una situación injusta y perjudicial para aquellos ciudadanos que, con carácter previo a la adopción, reciben a un menor en acogimiento.

V. Sobre la conveniencia de contemplar el acogimiento preadoptivo como causa de suspensión del contrato de trabajo y de concesión del permiso funcional, así como de aplicar a este supuesto la correspondiente protección social.

Pues bien, a la hora de examinar cual podría ser la vía para lograr esta armonización, resulta preciso traer a colación una serie de principios constitucionales, cuyo reconocimiento, respeto y protección ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, conforme a lo previsto por el artículo 53.3 de la Constitución Española.

Entre estos destaca, en primer lugar, el contenido en el artículo 39.1 del texto constitucional, a cuyo tenor los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. La posible vía para conseguir la armonización de las distintas esferas normativas en juego ha de ser, por tanto, la más favorable para la protección de la familia, en el orden social, económico y jurídico.

Desde la perspectiva que abre este precepto constitucional, es necesario poner además en conexión dicho principio con el interés superior del menor. A este respecto, la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959, señala que “el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”, proclamando, de otra parte, el derecho del niño a los beneficios de la Seguridad Social, a cuyo fin “deberá proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal”.

En el mismo sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por España mediante Instrumento de 30 de noviembre de 1990, se refiere al compromiso de asegurar la protección y el cuidado que sean necesarios para el bienestar del niño, a cuyo fin se deberán tomar las medidas legislativas y administrativas adecuadas, reconociendo, entre otros, el derecho a beneficiarse de la Seguridad Social. Establece la Convención asimismo que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instrucciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

De otra parte, resulta preciso traer a colación el artículo 41 de la Constitución Española que, al prever el mantenimiento, por los poderes públicos, de un régimen público de Seguridad Social, atribuye a éste como finalidad la de garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

La posible solución armonizadora, por imperativo de los preceptos constitucionales citados, habría de articularse en la forma que resultase más favorable para la protección de la familia y de modo que posibilite la cobertura de una auténtica situación de necesidad, todo ello contemplado desde el prisma del interés superior del menor.

Si desde el plano de la constitucionalidad se pasa al de la mera legalidad, será preciso partir de la consideración del sistema de adopción introducido en el Código Civil por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, ya que el mismo constituye el presupuesto al que las medidas establecidas por la Ley 3/1989, de 3 de marzo, intentan responder. Como se ha indicado antes, este sistema gira alrededor de la consideración del acogimiento como situación que normalmente precederá a la adopción. Sin embargo, la relación entre acogimiento y adopción se contempla en términos de flexibilidad, de manera que será la protección del interés superior del menor la que determine si no resulta preciso formalizar el acogimiento con carácter previo a la adopción y constituir ésta directamente. No obstante, es precisamente este interés superior del menor el que demandará que, como regla general el acogimiento proceda a la adopción. Este, por tanto, se contempla como garantía para asegurar que la futura adopción se constituirá en beneficio del menor. Esta garantía vendrá a coincidir, por lo general, con la de los futuros padres adoptivos, pudiéndose, de este modo, constatar durante el período de acogimiento preadoptivo, y antes de proponer la constitución de una situación irrevocable, como es la adopción, si la relación recíproca que se establece entre el menor y sus futuros padres adoptivos es la más idónea para los intereses de ambos.

Es este precisamente el espíritu que se trasluce de los términos en que la legislación autonómica vigente concreta la utilización flexible, pero frecuente, que previó la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, y que viene además a coincidir con la finalidad que el Convenio Europeo sobre Adopción atribuye al acogimiento preadoptivo, consistente en posibilitar la valoración de las relaciones que se establecen entre los futuros adoptantes y adoptado, con el fin de llegar a la convicción de que la adopción se efectuará en el bien del menor.

Por tanto, si se toman en consideración los elementos esenciales del sistema establecido por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, habrá de convenirse que la posible solución armonizadora no puede girar, como se predica en el informe remitido a esta Institución por el Ministerio para las Administraciones Públicas, en torno a procurar que el acogimiento preadoptivo devenga en innecesario, acortando para ello el tiempo de tramitación de los expedientes de adopción ante el órgano jurisdiccional competente, ya que este criterio no resultaría congruente con la

intención del legislador, nítidamente proclamada en el Preámbulo de la citada Ley, de estimular la frecuente utilización del acogimiento- preadoptivo, ni se cohonestaría con las características esenciales de un sistema de adopción que no se basa en la excepcionalidad de la figura del acogimiento, sino precisamente en el supuesto inverso, es decir, en la utilización, como regla general, de dicho acogimiento como estadio previo a la adopción para la garantía de la protección del interés superior del menor, así como, en su caso, de los futuros padres adoptivos.

Por el contrario, y sin perjuicio de que deba por fuerza compartirse la conveniencia de que la tramitación de los expedientes de adopción se realice en el más breve lapso de tiempo que sea compatible con las necesarias garantías para el menor, la consideración conjunta de los distintos elementos que, tanto desde el plano de la constitucionalidad, como desde el de la mera legalidad, se encuentran en juego, lleva a la conclusión de que la solución armonizadora entre la legislación civil y administrativa y la legislación laboral, funcionarial y de Seguridad Social ha de ser muy otra. A esta convicción se llega, en efecto, si se valora el principio constitucional de protección social, económica y jurídica de la familia, el imperativo constitucional de proteger auténticas situaciones de necesidad a través del régimen público de Seguridad Social y las características esenciales del sistema de adopción que regula el Código Civil, contemplado todo ello desde la perspectiva del interés superior del menor.

Por consiguiente, en el criterio de esta institución y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, la solución armonizadora que ha de proponerse no puede consistir sino en la modificación de los artículos 45.1 .d. y 48.4 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores y del artículo 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, así como, en congruencia con lo anterior, de la Disposición Adicional de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo. Esta modificación habría de realizarse en el sentido de contemplar, como supuesto que diera lugar a la suspensión del contrato de trabajo, o al permiso en el caso de funcionarios, el acogimiento preadoptivo, con la consiguiente percepción del subsidio correspondiente por el trabajador o trabajadora que se encuentre comprendido en el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social, todo ello con el fin de que, en los casos en que la adopción sea precedida del acogimiento del menor, realizado precisamente con vistas a la futura adopción, pueda el período de descanso implantado por la Ley 3/1989, de 3 de marzo, alcanzar la finalidad que le es propia, protegiéndose, de esta forma, en estos casos, la situación de necesidad que a través de las medidas establecidas por dicha Ley se pretende cubrir, y superándose, por ende, las consecuencias derivadas de la actual extemporaneidad en el disfrute de dicho permiso.

No obsta a la solución que se propone la inexistencia, como regla general, de una resolución judicial para la constitución del acogimiento, ya que no parece existir

inconveniente técnico alguno que impida constatar, en la esfera puramente administrativa, el supuesto de hecho que puede dar lugar a la suspensión del contrato de trabajo o al permiso funcionaria!, así como a la consiguiente situación de necesidad a efectos de la protección social correspondiente, pudiendo, en tal sentido, acreditarse la formalización del acogimiento con vistas a la adopción mediante la correspondiente actividad certificatoria de la Administración, al objeto de expresar que aquel se constituye a tal fin.

Esta acreditación administrativa ofrece, siempre en el criterio de esta institución, las suficientes garantías para que los supuestos de acogimiento de menores que el órgano administrativo competente califique como preadoptivos o realizados con fines adoptivos, puedan tener las consecuencias correspondientes en las esferas funcionarial, laboral y de Seguridad Social, dando lugar a la concesión del consiguiente permiso o a la suspensión del contrato de trabajo, así como a la aplicación de las prestaciones sociales establecidas al efecto. Estas garantías, de otro lado, se refuerzan, desde la perspectiva de la legislación civil, por la exigencia del consentimiento de la entidad pública competente en orden a la constitución del acogimiento, su necesaria formalización por escrito, la vigilancia encomendada al Ministerio Fiscal en relación a los acogimientos y el control judicial de los mismos, representando todo ello un conjunto de circunstancias que dotan al acogimiento preadoptivo del contenido jurídico suficiente, de las garantías formales necesarias y del control conveniente como para ofrecer la seguridad jurídica imprescindible para poder causar los efectos pertinentes sobre las relaciones estatutarias y laborales y, por ende, sobre la protección social establecida al efecto.

Tampoco obsta, en el criterio de esta institución, a la solución propuesta el hecho de que, conforme a lo prevenido por el artículo 174.2 del Código Civil, la constitución del acogimiento debe acordarse por el Juez en los casos de oposición o no comparecencia de los padres no privados de la patria potestad o del tutor, ya que, si bien el Juez no viene obligado a pronunciarse, en su resolución, acerca de la modalidad de acogimiento (preadoptivo o no) que se constituye, esta circunstancia puede ser suplida, en la esfera puramente administrativa, bien con carácter previo a la constitución judicial del acogimiento, desde el momento en que dicha constitución puede ser promovida por la entidad pública correspondiente, conforme a lo previsto por el artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, bien con carácter posterior al acuerdo judicial, puesto que el carácter preadoptivo de la adopción lo que viene a hacer es declarar el futuro propósito de dicha entidad pública en cuanto a la formulación de la propuesta de adopción.

Se ha de hacer constar, por otro lado, que la solución propuesta no vulneraría el principio de igualdad, que proclama el artículo 14 de la Constitución Española. En efecto, el fin adoptivo atribuido al acogimiento constituiría, en el criterio de esta Institución, un elemento con la suficiente dosis de objetividad y de razonabilidad como para justificar un tratamiento diferente, a los efectos laborales, funcionariales

y de Seguridad Social, respecto de los acogimientos formalizados con otras finalidades.

La presente recomendación no incluye, en cambio, el tiempo de ausencia del trabajo por lactancia, a que se refiere el artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores, ya que su aplicación únicamente al acogimiento preadoptivo y no al resto de los acogimientos sería susceptible de vulnerar el artículo 14 del texto constitucional, al no existir una base sobre la que, con carácter objetivo y razonable, fundamentar la diferencia de trato entre ambas modalidades acogedoras.

Tampoco incluye esta recomendación el período de excedencia para atender al cuidado de cada hijo, contemplado en el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores y 29.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y ello por considerar que la duración máxima de este periodo, que puede alcanzar hasta tres años, impide que, como consecuencia, se produzca la extemporaneidad que se da en el disfrute del período de descanso.

Llegados a este punto, cabe señalar que, aún cuando no se aceptara la tesis consistente en que la vigente legislación civil parte, como regla general, de la formalización del acogimiento como paso previo a la adopción, no por ello dejaría de ser conveniente adoptar las previsiones necesarias para aplicar al acogimiento preadoptivo el período de descanso previsto exclusivamente por la Ley 3/1989, de 3 de marzo, para los casos de adopción. En efecto, aún siendo aconsejable armonizar las esferas legislativas civil, administrativa, laboral, funcionarial y de Seguridad Social, tampoco convendría olvidar que la total interdependencia entre todas ellas no tiene necesariamente por qué darse. En este sentido, debe señalarse que de lo que se trata es de responder con una medida adecuada en el tiempo, a la necesidad de proveer a los cuidados del menor cuando el mismo es recibido por sus futuros padres adoptivos. La innecesariedad de una vinculación forzosa entre las esferas civil y administrativa y laboral, funcionaria! y de Seguridad Social!, llevaría, por tanto, a la convicción de la conveniencia de proteger una situación de necesidad, aunque el acogimiento preadoptivo no estuviera reconocido por la legislación civil.

Efectivamente, esta innecesariedad de una vinculación entre las distintas esferas jurídicas se pone de manifiesto precisamente con la actual regulación contenida en la Ley 3/1989, de 3 de marzo, puesto que, al no contemplar el acogimiento preadoptivo, se acaba por no proteger estado de necesidad alguno, otorgándose un periodo de descanso por el simple hecho de la constitución de una adopción que, si desde la perspectiva del derecho civil tiene unos efectos trascendentes, desde el punto de vista de la Seguridad Social, que debe dirigirse, por mandato constitucional, a proteger situaciones de necesidad, ninguna novedad aporta a una situación de hecho cuyo inicio se ha producido con mucha antelación.

No obstante, es preciso reconocer que, como se indica en el informe emitido por el Ministerio para las Administraciones Públicas, no existe una certeza absoluta de

que el acogimiento desemboque necesariamente en una adopción. Resulta obvio, en este sentido, que la formalización de un acogimiento preadoptivo, como también la propia propuesta de adopción realizada por la Administración, no vinculará al Juez a la hora de dictar la resolución sobre un expediente de adopción. De otra parte, el acogimiento, a diferencia de la adopción es, en efecto, revocable. Sin embargo, de ello no puede extraerse la consecuencia de la imposibilidad de que existan acogimientos que cabalmente puedan calificarse de preadoptivos. El mero hecho de que la legislación de otros países de nuestro entorno, así como el Convenio Europeo sobre Adopción, contemplen expresamente una modalidad de acogimiento a la que califican como preadoptiva, es la demostración palmaria de ello. El carácter preadoptivo del acogimiento, por consiguiente, no vincula al Juez, sino que prejuzga, en términos de una probabilidad razonable, el futuro propósito del órgano administrativo competente de formular la correspondiente propuesta de adopción.

Como antes se ha señalado, el Código Civil enfoca la figura del acogimiento desde el prisma de su carácter previo a la adopción, aunque, en algún caso, aquel no finalice mediante la constitución de la filiación adoptiva. En este sentido, y aún pudiendo, en efecto, darse estos casos, sería, en último extremo, necesario optar por regular el supuesto normal, incluso a riesgo de que se produzcan excepciones a esta regla, a fin de posibilitar el disfrute del período de descanso en el momento adecuado o decantarse por el inevitable disfrute extemporáneo de dicho periodo conforme acaece en el momento actual. en el criterio de esta Institución y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, el principio de protección a la familia, la necesidad de proteger auténticas situaciones de necesidad a través del régimen público de Seguridad Social y, de modo muy especial, la protección del interés superior del menor, aconsejan la primera de las alternativas expuestas.

Por último, no parece necesario esclarecer que la medida que a través de la presente recomendación se sugiere atañe en exclusiva al acogimiento preadoptivo o formalizado con fines adoptivos, sin que la propuesta que se realiza se extienda a aquellos acogimientos que persiguen otras finalidades.

## VI. Sobre el rango de la disposición para implantar la medida que se recomienda.

Puesta de manifiesto la conveniencia de regular el acogimiento preadoptivo como supuesto que de lugar a la suspensión del contrato de trabajo o a la concesión del permiso funcional, la última cuestión, relativa al rango de la disposición que sería precisa para adoptar tal medida, no requiere sino un muy breve, pero necesario excursus.

Tras resolver no hacer uso de la legitimación que para la interposición del recurso de inconstitucionalidad viene conferida a esta institución por el artículo 162 de la Constitución, se consideró preciso, como se ha expuesto con anterioridad, solicitar informes de los Ministerios para las Administraciones Públicas y de

Trabajo y Seguridad Social sobre la posibilidad de asimilar, por vía reglamentaria, el acogimiento preadoptivo a la adopción, a los efectos previstos en la Ley 3/1989, de 3 de marzo. Con ello se pretendía contar con los mayores elementos de juicio para valorar la posibilidad de acudir a una interpretación integradora de la citada Ley, que permitiera su armonización con la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, con objeto de, sin necesidad de llegar a proponer la aprobación de una nueva norma con rango legal, posibilitar que el período de descanso implantado por la Ley 3/1989, pudiera tener una aplicación adecuada en el tiempo en los supuestos en que la adopción está precedida de un acogimiento formalizado a tal fin.

Sin embargo, tras la valoración que permite el contenido de los informes emitidos, forzoso es compartir las argumentaciones contenidas en los mismos en torno a la inevitable necesidad de acudir a una norma con fuerza de ley para implantar la medida que se sugiere a través de esta recomendación.

La Ley 3/1989, de 3 de marzo, en efecto, dispone que la duración de la suspensión del contrato de trabajo o del permiso funcionaria!, se contará a partir de la resolución judicial por la que se constituye la adopción, preceptuándose en la disposición adicional, a los efectos de la cobertura dispensada por el Sistema de Seguridad Social, que, en el supuesto de adopción, las referencias legales al momento del parto, se entenderán hechas a la fecha de la citada resolución judicial.

En suma, el tenor literal de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, al exigir, en todo caso, una resolución judicial previa para el inicio del cómputo del período de descanso y como requisito al que está condicionada la suspensión del contrato de trabajo o la concesión del permiso funcionaria!, así como la referencia exclusiva a la adopción y el hecho de que ésta y el acogimiento sean figuras diferentes, impiden la asimilación, por vía reglamentaria, del acogimiento preadoptivo a la adopción a los efectos previstos en la citada Ley, siendo necesario, por ende, en virtud de los principios de legalidad y de jerarquía normativa, garantizados por el artículo 9.3 de la Constitución Española, una norma con rango de ley para adoptar la medida que se sugiere.

En mérito a lo expuesto, el Defensor del Pueblo, en uso de las facultades que le confiere el artículo 54 de la Constitución y los artículos 28.2 y 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se honra en recomendar la adopción de las iniciativas normativas tendentes a la modificación de los artículos 45 y 48 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores y 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, así como de la Disposición Adicional de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo, al objeto de considerar el acogimiento de menores con fines adoptivos como causa de suspensión del contrato de trabajo, o de concesión de permiso en el caso de personas vinculadas por una relación de naturaleza funcional, y, por consiguiente, como situación protegida a través de las

prestaciones comprendidas en el Sistema de Seguridad Social, en los términos previstos para el período de descanso por adopción.

Ponemos en conocimiento de V.E. que con esa misma fecha se da traslado asimismo de la presente recomendación al Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Madrid, 26 de julio de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro para las Administraciones Públicas.**



**Recomendación 16/1991, de 2 de agosto, sobre expropiación forzosa.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 312).*

Esta institución desde el inicio de su funcionamiento viene recibiendo, con reiteración, quejas de ciudadanos que son afectados, en sus bienes y derechos, por expedientes expropiatorios incoados con motivo, básicamente, de la realización de obras públicas por la Administración del Estado, dentro de la cual destacan los organismos dependientes de ese Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Dichas quejas han sido, en el ejercicio de las competencias que al Defensor del Pueblo encomienda el artículo 54 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, convenientemente tramitadas, dejando constancia de las más significativas en los diferentes informes que esta institución ha venido presentado anualmente a las Cortes Generales.

Así, ya en el informe del año 1983, se indicaba, en relación con la expropiación de terrenos para la ejecución de obras que:

“Un volumen considerable de escritos de queja, aún aceptando la legitimidad de las expropiaciones llevadas a cabo, someten a esta institución las deficiencias de la actividad de las Administraciones expropiantes respecto al pago de los justiprecios y de los intereses de demora. Muchas de estas expropiaciones se han llevado a cabo con carácter de urgencia, pero el hecho de que el interés público precise de urgente satisfacción, justificadora de la medida excepcional que el mismo legislador admite, no puede quedar desvinculado de la preferencia que tienen las fases de justiprecio y de pago en estos supuestos, como lógica consecuencia, expresamente recogida en la Ley.

Todo retraso en el pago de los justiprecios, marginando las determinaciones legales que impiden tales supuestos, contradice lo dispuesto en el artículo 33 de la

Constitución en cuanto, si bien ésta admite la privación singular de derechos con la correspondiente indemnización, impone la observancia estricta de las determinaciones contenidas en la legislación expropiatoria.”

En los informes de los años 1984 y 1985, se continuaba exponiendo a las Cortes Generales el conjunto de los diferentes problemas que las actuaciones expropiaciones creaban a las personas afectadas por las mismas y que, a título enunciativo se enumeraban en el informe de 1986 que señalaba:

“Los problemas más frecuentemente planteados fueron: Demora en el pago de justiprecios; intereses de demora; retrasos del Jurado Provincial de Expropiación; retasaciones; reversiones; errores en superficie expropiada, etc.

Las indicadas quejas alegaban, principalmente, incumplimiento, por parte de diversos órganos expropiantes, de los plazos legales para la determinación o pago de los correspondientes justiprecios, así como el impago de las indemnizaciones por demora en las referidas actuaciones administrativas.

En efecto, la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de Diciembre de 1954, y su Reglamento, aprobado por Decreto de 26 de Abril de 1957, establecen una preceptiva y precisa cronología (plazos) para la determinación y pago de la valoración del bien o derecho expropiado; plazos cuyo término inicial es el de la firmeza del acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables (artículo 25 LEF): Así, se establece un período de quince días para la determinación del justo precio por mutuo acuerdo (artículo 24 LEF).

En el supuesto de que no se llegase a tal acuerdo, deberá ser requerido el expropiado para que, en el plazo de veinte días, presente hoja de aprecio que, en igual plazo de veinte días, habrá de ser aceptada o rechazada por la Administración expropiante que extenderá, en el segundo supuesto, su hoja de aprecio que, pasará el expediente al Jurado Provincial de Expropiación si el propietario rechaza el precio fundado ofrecido por la Administración (artículo 30 y 31 LEF).

El Jurado decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio en el plazo máximo de ocho días, salvo que, excepcionalmente, se prorrogue hasta quince días. Dicho acuerdo ultima la vía gubernativa (salvo que se interponga recurso de reposición no preceptivo) y la fecha del mismo constituye el término inicial para la caducidad de la valoración establecida (artículo 35 LEF).

Determinado así el justo precio, se procederá al pago de la cantidad resultante en el plazo máximo de seis meses (artículo 48.1. LEF). Finalmente, la Ley establece el abono de intereses legales por demora en la determinación del justo precio (a partir de seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio); y por demora en el pago del mismo (a partir de seis meses desde su determinación). Dichos

intereses han de abonarse de oficio, sin necesidad de previo requerimiento del particular expropiado.

Pues bien, tras la tramitación de las quejas formuladas, se comprobó que las diversas Administraciones expropiantes incumplen normalmente los plazos legales de naturaleza preceptiva.”

Del detenido estudio de todo el conjunto de los anteriores antecedentes, se derivaron las consideraciones necesarias que sirvieron de base a la recomendación que esta institución realizó al Ministerio para las Administraciones Públicas en Octubre de 1987 (recogido en el informe de dicho año) para que se elaborase “un programa específico tendente a evaluar las actuales disfunciones de los expedientes expropiatorios”, así como “una guía de la expropiación forzosa”.

El Ministerio para las Administraciones Públicas aceptó dicha recomendación, incluyendo el contenido de la misma en un específico programa sobre agilización administrativa desarrollada durante 1988 a través de la realización de Inspecciones Operativas de Servicios, cuya ejecución llevó a cabo la Inspección General de Servicios de la Administración Pública.

De las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección Operativa de Servicios se detectaron, como disfunciones más importantes, aquéllas que se incluían en los cuatro grupos siguientes:

- El incumplimiento habitual de los plazos establecidos por la Ley.
- La dilación en la determinación y abono del justiprecio.
- La renuncia de la Administración a tramitar de oficio los intereses de demora.
- La insuficiencia de los derechos de los ciudadanos frente al procedimiento expropiatorio.

Además, pudo comprobarse que el procedimiento ordinario previsto, como su propio nombre indica, como la vía de normal actuación, se ha convertido en medio excepcional, acudiéndose, por parte de la Administración, al procedimiento de urgencia como sistema habitual. Así, de una muestra de 1534 expedientes, se comprobó que 1.409 se tramitaron por el procedimiento de urgencia y sólo 125 por el procedimiento ordinario.

Este procedimiento de urgencia, cuya tramitación es realmente lenta, como se constató, solo encuentra su justificación cuando la ocupación de unos terrenos es absolutamente necesaria y queda así demostrado en el expediente, acreditación que ha venido a convertirse en un elemento rutinario del expediente.

No obstante, el procedimiento de urgencia, que deberla ser excepcional, se ha convertido prácticamente en el ordinario y no se compagina con la debida celeridad de la Administración en satisfacer al expropiado el justiprecio.

Todo lo anterior, junto con las deficiencias observadas en el funcionamiento de los Jurados Provinciales de Expropiación, llevó a esta institución a incluir en su informe de 1988 la necesidad de modificar determinados preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa a fin de agilizar los trámites procedimentales y las garantías reales de los expropiados.

Dicha recomendación fue asumida por el Ministerio de Administraciones Públicas, aún cuando desde entonces hasta hoy no se ha producido la iniciativa legislativa que venga a resolver las carencias indicadas.

Por ello, durante los años 1989 y 1990 se siguieron planteando numerosas quejas por ciudadanos afectados por actuaciones expropiatorias que mostraban que a disfunciones operativas tantas veces denunciadas y constatadas, se seguían produciendo, con especial significación en los procedimientos expropiatorios iniciados como consecuencia de la ejecución del Plan de Autovías por ese Ministerio.

Ello llevó al Defensor del Pueblo a incluir en su último informe presentado, correspondiente al año 1990, las siguientes consideraciones:

“A pesar de las reiteradas advertencias contenidas, sin excepción, en todos nuestros informes anuales, y de la específica recomendación que el Defensor del Pueblo dirigió en 1987 a los Ministros de Obras Públicas y Urbanismo, y para las Administraciones Públicas, quien, con tal motivo, ordenó la realización de una inspección operativa de servicios, prácticamente nada se ha avanzado en el mejoramiento de las irregularidades observadas año tras año en los procedimientos expropiatorios.

Se siguen, en definitiva, incumpliendo habitualmente los plazos establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento; el procedimiento de urgencia se ha convertido, en la práctica, en el único utilizado. Pero lo más grave de todo son las dilaciones o demoras en la determinación y abono de los justiprecios, y de los intereses de demora, que resultan ser francamente excesivas, siendo difícilmente comprensibles las razones que impiden remediar ese estado de cosas.”

En la actualidad, siguen recibándose numerosas quejas de los ciudadanos que no sólo ponen de relieve que continúan persistiendo los problemas derivados del incumplimiento, en muchos casos, del procedimiento expropiatorio y la lentitud del mismo, sino lo que es más grave, que una vez ocupado el bien por la Administración para realizar la obra pública, no se paga la indemnización correspondiente a la expropiación, en los plazos que determina la ley.

Sin perjuicio de que éste no es el momento de entrar en la descripción minuciosa de las quejas individuales que ya están en trámite ante ese Ministerio y otras Administraciones, sí quisiéramos llamar la atención de V.E. sobre el hecho de que la

experiencia derivada de la constatación de éstas nos permite considerar que el problema puede alcanzar ya a varios miles de expedientes expropiatorios pendientes de pago.

No parece necesario insistir ante V.E. con respecto a la importancia y trascendencia de estas disfuncionalidades administrativas, pues los ciudadanos, constitucional y legalmente privados de su propiedad en aras del interés general, tienen el mismo legítimo derecho a ser compensados económicamente no cuando le convenga a la Administración, que en todo supuesto de retraso tiene preceptualmente que abonar los intereses de demora, sino en los plazos que determina la ley y en consecuencia a que no se repercuta en economías, en la mayor parte modestas, la carga que supone una demora de esta naturaleza. A la par, el pago de las indemnizaciones en el plazo legalmente previsto evitaría al Estado, el pago de los intereses de demora.

De otra parte, tampoco puede ignorarse el principio presupuestario según el cual “no puede adquirirse compromiso de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar” (art. 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

Dicho principio no se compadece con las argumentaciones generales de ese Ministerio de falta de crédito para hacer frente al pago de los justiprecios, máxime cuando éstos están definitivamente fijados por acto administrativo firme, como es la resolución del Jurado Provincial de Expropiación, el cual tiene carácter ejecutivo como consecuencia de la presunción de la legalidad y acierto (STS de 27 de Enero de 1978, 1 de Febrero de 1978, 21 de Mayo de 1979 y 28 de Noviembre de 1984, entre tantas otras que confirman una línea jurisprudencia inequívoca). De este modo si las obligaciones económicas del Estado nacen de los actos que según derecho las generen (artículo 42 de la Ley General de Presupuesto), no es fácilmente comprensible a la luz del artículo 60 del Texto Refundido citado la falta de tramitación del pago de los justiprecio por estar éstas a la espera de crédito.

Destacable, asimismo es, de un lado, la falta de reconocimiento de oficio de los intereses de demora que se devengan, tanto por la lentitud en la fijación del justiprecio (artículo 56 LEF), como por la falta de pago en plazo del justiprecio definitivamente (artículo 57 LEF). Y, de otro, la tardanza en el pago de los intereses de demora fijados, lo que causa nuevos perjuicios a los afectados al no devengar éstos nuevamente intereses por su impago, lo cual podría ser considerado para una futura modificación legislativa.

También se ha podido constatar un continuo incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, puesto que los organismos dependientes de ese Ministerio que efectúan expropiaciones, no reconocen el

derecho de los afectados a recibir, aunque exista litigio o recurso pendiente, la parte del justiprecio en la que exista acuerdo entre la Administración y los interesados. Esto, además de los efectos negativos que produce sobre aquéllos, ocasiona detrimentos económicos a las Administraciones, puesto que los intereses de demora que se devengan giran sobre mayor cantidad, lo que hace que aumenten en gran medida.

De igual modo, a partir de las quejas recibidas en esta institución se ha apreciado la resistencia de la Administración a cumplir con lo ordenado en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación forzosa y, en su virtud, proceder a revertir a los titulares expropiados los bienes objeto de expropiación cuando se cumplen los supuestos habitantes para ello recogidos en el título 54 citado.

Por último, dentro de la problemática expropiatoria que venimos examinando, se hace necesario reseñar aquellas quejas que se refieren a la actuación por la vía de hecho de muchos contratistas de las obras públicas que ocasionan las expropiaciones, pues suelen iniciar aquéllas sin comprobar si el procedimiento expropiatorio ha alcanzado la fase que les permita ocupar las fincas en donde ejecutar las obras, por lo que irrumpen en las propiedades privadas sin título jurídico alguno y sin que la Administración actuante impida tales actuaciones claramente contrarias a la vigente legalidad.

Sin perjuicio de que esta institución hará referencia a todos estos problemas de forma muy especial en su próximo informe a las Cortes Generales, quisiéramos dejar constancia ante V.E. de la amplitud y transcendencia de la situación actual, y de los resultados derivados de una parte de la inacción de la Administración en el pago de los justiprecios y de otra de la pasividad en poner en marcha las medidas de reforma legislativa que la propia Administración consideró razonables y necesarios hace dos años y recomendar a V.E., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que se adopten con carácter urgente las medidas necesarias y en su caso presupuestarias para hacer frente a la resolución del problema descrito, que afecta ya a un gran número de ciudadanos, y que previsiblemente si no se resuelve o afronta pronto, afectará en breve a muchos más.

Madrid, 2 de agosto de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Obras Públicas y Transportes.**

**Recomendación 17/1991, de 6 de agosto, sobre el plazo de conservación de la correspondencia certificada, cuando se trate de notificaciones administrativas.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 202).*

Hemos recibido su escrito, de fecha 21 de junio ppdo., S/Ref. registro de salida n.º 2029, en relación con la queja presentada ante esta institución por don J.R.G. y registrada con el número arriba expresado.

Nos informaba en el mismo que esa Dirección General “interesó la oportuna investigación en relación con los hechos manifestados en la queja de referencia, no habiéndose podido determinar ninguna conclusión, ya que toda la documentación relativa a la incidencia descrita fue caducada en su día, por haber transcurrido en exceso el plazo de dieciocho meses que se conserva este tipo de documentación, de conformidad con lo establecido en las disposiciones vigentes”.

Efectivamente, en la circular de la Dirección General de Correos de 21 de junio de 1972, se establecen distintos plazos para la conservación de la documentación relativa a los diversos servicios postales, atendiendo a la naturaleza de los mismos. En el supuesto concreto de la correspondencia certificada, el plazo de conservación es de dieciocho meses, sin establecer distinción alguna entre los certificados en general y las notificaciones administrativas, a pesar de la especial significación que en este caso tiene la documentación del servicio.

En este sentido, el Reglamento de los Servicios de Correos, al regular la correspondencia certificada, establece un régimen específico para la entrega de notificaciones administrativas, dirigido a garantizar la constancia de la recepción en los términos previstos en el art. 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Pero este tratamiento diferenciado no tiene su lógica correspondencia en la citada circular de 21 de junio de 1972, cuando establece un plazo único de 18 meses para la correspondencia certificada, sin considerar la especial relevancia que en el supuesto

de las notificaciones administrativas tiene la conservación de la documentación acreditativa de la fecha de la recepción, así como de la identidad de la persona que se haga cargo de la certificación cuando no se trate del propio destinatario.

En consecuencia y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formulamos a V.I. la siguiente recomendación: Que por esa Dirección General se valore la conveniencia de ampliar el plazo de 18 meses, previsto en la Circular de 21 de junio de 1972, para la conservación de la documentación relativa a la correspondencia certificada cuando se trate de notificaciones administrativas.

Madrid, 6 de agosto de 1991.

**Recomendación dirigida al Director General de Correos y Telégrafos.**



**Recomendación 18/1991, de 25 de septiembre, sobre el valor asignado a la experiencia previa en convocatorias de personal docente.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 333).*

Nos dirigimos a V.E. en relación con un asunto que viene poniéndose insistentemente de manifiesto ante esta institución por un numeroso colectivo de titulados que ha participado en los últimos procesos selectivos para acceso a los Cuerpos de funcionarios docentes, convocados de acuerdo con las prescripciones contenidas en el Real Decreto 574/91, de 22 de abril, por el que se regula transitoriamente el ingreso en la función pública docente.

Todos ellos, con distintos argumentos, cuestionan las puntuaciones que, en base a las respectivas convocatorias y a lo establecido en el referido Real Decreto, se han otorgado, en concepto de experiencia docente previa, a los aspirantes que habían prestado servicios como profesores interinos.

A juicio de los reclamantes, no sólo es excesiva la puntuación que se otorga a los servicios prestados en la enseñanza pública, sino que, al preverse que esta puntuación se suma con la obtenida en la única prueba específica de conocimientos a efectos de alcanzar la puntuación mínima necesaria para superar el proceso selectivo, se están vulnerando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que deben regir el acceso a la función pública.

Esta institución, como ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto en nuestro último informe a las Cortes Generales sobre la actuación del Defensor del Pueblo en el año 1990, al examinar las quejas formuladas y la normativa y convocatorias que en las mismas se cuestionan, así como al expresar a los interesados su opinión respecto al contenido de estas últimas, se ha atendido, como no podía ser de otra manera, a la doctrina ya establecida por el Tribunal Constitucional a lo largo de una

serie de pronunciamientos que han ido perfilando los límites o requisitos mínimos a que deben ajustarse las disposiciones legales o reglamentarias reguladoras de los procesos selectivos de acceso a la función pública.

En los términos de la referida jurisprudencia constitucional, interpretativa de los artículos 23 y 103.3. de la Constitución, el legislador dispone de un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles deban ser los requisitos y capacidades que se tomarán en consideración a efectos de acceso a la función pública.

De la misma Jurisprudencia se deduce también, a nuestro juicio, que, al ejercitar dicho margen de libertad, deben respetarse determinados límites deducibles de los preceptos constitucionales referidos, que hacen necesario, en aplicación del principio de igualdad, que los méritos y requisitos que se contemplan en un proceso selectivo se establezcan con carácter general “sin que sean aceptables preteraciones o acepciones “ad personam” en el acceso a las funciones públicas” que desvirtuarían el carácter selectivo a que deben responder los sistemas de acceso que se prevean.

Por lo demás, resulta necesario, siempre de acuerdo con la jurisprudencia del Alto Tribunal, que toda prueba o valoración establecida a los efectos selectivos mencionados haga referencia a los principios de mérito y capacidad, principios a los que, en la consideración del Tribunal, no es ajena la valoración de los servicios prestados “que puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público, y supone, además, en su desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados”.

Cierto es que la valoración como mérito de los servicios previos puede permitir, como ocurre con cualquier otro mérito, determinar “a priori” el conjunto de quienes lo ostentan. Sin embargo, ya ha advertido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/89 (en la que admite, incluso, que en determinadas circunstancias los servicios previos sean el único mérito valorado), que ello no autoriza a entender que la toma en consideración de este mérito se haya hecho para favorecer a personas concretas, y se vulneren, por tanto, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Esta institución considera que la referida jurisprudencia ha sido tenida muy presente a la hora de regular el sistema transitorio de acceso a la función pública docente a que hace referencia la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, cuyas primeras convocatorias se han producido este año, si bien ha sido llevada hasta sus extremos en lo que se refiere a la valoración de los servicios del profesorado interino. Este es el motivo por el que, a nuestro entender, aún cuando la referida normativa y convocatoria se hubieran producido dentro de los amplios límites fijados por el máximo intérprete de nuestro Texto constitucional —cuestión ésta sobre la que no cabe más que esperar la resolución de los numerosos recursos jurisdiccionales actualmente en curso—, su aplicación ha suscitado un descontento

general entre los que han participado este año en las primeras convocatorias producidas al amparo del sistema transitorio previsto en la Ley Orgánica, y desarrollado en el Real Decreto 575/91.

En efecto, que un opositor libre acredite su capacidad obteniendo una excelente puntuación en la única prueba específica de conocimientos y, tras serle valorado un expediente académico a menudo sobresaliente, no pueda obtener una vacante en beneficio de otro opositor cuyo resultado en la prueba específica de conocimientos sea inferior en hasta siete puntos sobre diez, y cuyo expediente académico sea mucho menos brillante, por el hecho de haber sido este último funcionario interino los últimos cursos, es algo que tiene difícil explicación.

Si a ello añadimos que la prueba específica de conocimientos se aproxima bastante en su diseño a la labor docente ordinaria de impartición de clases, inquieta pensar que no sea aquí donde realmente se haga notar la experiencia docente y sea necesario el otorgamiento de puntuación adicional para hacer valer este mérito.

Esta institución es consciente, como ya hizo constar en el informe a que nos hemos referido, de la conveniencia, desde estrictos planteamientos educativos, de corregir la situación a que se había llegado a causa del recurso a la contratación de personal docente interino a que ha venido acudiendo reiteradamente ese Departamento.

Entendíamos, asimismo, en dicho informe, que los sistemas transitorios de acceso a cuya articulación facultaba la disposición transitoria quinta de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, permitirían el establecimiento de sistemas específicos de acceso que facilitasen la resolución del problema planteado, y señalábamos, por último, que dicho sistema debería establecer un equilibrio necesario entre la obtención de la finalidad enunciada y el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Lamentablemente, aún cuando en las pruebas selectivas docentes a que venimos haciendo referencia no se hubieran sobrepasado los amplios límites dentro de los cuales pueden establecerse pruebas de acceso y determinarse méritos baremables, es lo cierto que la aplicación de esta normativa reguladora ha producido, a nuestro entender, un resultado injusto que podría ser perjudicial tanto para los administrados como para la función pública docente.

Han sido numerosos, como ya se ha dicho, los recursos jurisdiccionales que por parte de interesados, tanto individual como colectivamente, se han interpuesto contra las diferentes convocatorias que han tenido lugar en este año, motivo por el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.2. de nuestra Ley Orgánica reguladora, no procede intervención en relación con ellas pues son los órganos judiciales competentes quienes han de pronunciarse.

Ello ha sido puesto en conocimiento de los numerosos ciudadanos que han planteado queja ante esta institución en relación con los procesos selectivos recientemente celebrados, sin perjuicio de manifestar también en nuestros escritos que de acuerdo con el propio artículo 17.2, antes citado, esta situación no impide que se lleven a cabo las actuaciones oportunas sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.

Por ello y como quiera que está previsto que el sistema de acceso a la función pública docente utilizado este año se aplique en las convocatorias de los dos próximos años, con lo que se reproducirían los negativos resultados que antes se han puesto de manifiesto, hemos estimado oportuno de acuerdo con lo que dispone el artículo 28.2. de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo, formular la siguiente sugerencia:

“Que se lleven a cabo las modificaciones normativas precisas a fin de que en las próximas convocatorias a los Cuerpos de Maestros, Profesores de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño, Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño y Profesores de Música y Artes Escénicas, se asigne a la experiencia docente previa en el sector público un valor tal que no implique la imposición de dificultades extraordinarias a quien no la posea para el acceso a la función pública docente”.

Madrid, 25 de septiembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Educación y Ciencia.**

**Recomendación 19/1991, de 1 de agosto, sobre procedimientos de inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 306).*

Se ha recibido en esta institución escrito de fecha 30 de mayo del presente año, en el que nos informa sobre la queja planteada en esta institución por don J.F.A. y registrada bajo el número arriba indicado.

Estimamos adecuadas las manifestaciones contenidas en el informe de V.I., respecto a los derechos que se reconocen al Sr. F.A., en virtud de lo dispuesto en los artículos 1.º y 130.2 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual.

No obstante, debemos significar que la defensa de determinados intereses o derechos que presumiblemente pudieran ser vulnerados por cualquier acto de la Administración Pública, tendrían siempre la debida acogida en esta institución, de conformidad con las atribuciones que nos confiere la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y ello sin perjuicio del posible derecho a ejercer las acciones y recursos administrativos y, en su caso jurisdiccionales, que obviamente asiste a quien se considere individualmente lesionado por tales actos y resoluciones.

En lo que se refiere al procedimiento de inscripción registra!, el artículo 130 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, en su punto 5.º preceptúa que reglamentariamente deberá ser aquél determinado, así como la estructura y funcionamiento del Registro de la Propiedad Intelectual.

Hasta tanto ello se lleve a efecto, la disposición transitoria sexta de la citada Ley de Propiedad Intelectual reconoce la vigencia del Reglamento de 3 de septiembre de 1980 y demás normas reglamentarias en materia de propiedad intelectual, siempre que no se oponga a lo establecido en dicha Ley.

Junto a lo anterior, la misma disposición transitoria establece expresamente que la normativa vigente sobre la estructura y funcionamiento de Registro de la Propiedad Intelectual continuará en vigor en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario del Título II, libro III, de la repetida Ley de Propiedad Intelectual, relativo al Registro de la Propiedad Intelectual.

A este respecto cabe señalar que, al amparo de lo establecido en la Orden de 15 de febrero de 1949, por la que se aprueba el Reglamento de orden interior del Registro de la Propiedad Intelectual, es misión de la Dirección del Registro General admitir o rechazar las inscripciones que las oficinas provinciales del Registro le remitan y darles instrucciones para que procedan con acierto o para que rectifiquen los errores o defectos cometidos al registrar las obras provisionalmente.

En este sentido debe recordarse que el problema planteado por el formulante de la queja tuvo su origen en la inscripción provisional de su obra, efectuada por el Registro Provincial del Servicio Territorial de Cultura de Valladolid, inscripción que al parecer no debió ser admitida, al no constar con pie de imprenta, siendo éste un requisito que debe deducirse exigido por el Real Decreto de 3 de Septiembre de 1980, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de 10 de Enero de 1979, sobre Propiedad Intelectual.

Merece señalar, en relación con tan errónea actuación, el contenido íntegro del apartado 2.º de la Orden de 8 de mayo de 1933, dictando reglas a los Jefes de los Registros Provinciales para inscripción de las obras en el Registro de la propiedad intelectual en el que textualmente se disponía que “en lo sucesivo se abstengan de inscribir obras en cuya portada o colofón, o cualquier otra clase de impreso, no conste el pie de imprenta, indicando el lugar y fecha del año de la impresión y el nombre de la imprenta, como datos de su autenticidad”.

En cuanto al excesivo período de tiempo transcurrido desde que se produjo la inscripción provisional de la obra del formulante de la queja por el Registro Provincial, (6 de marzo de 1990), hasta que le fue comunicada la no admisión de la misma por el Registro General para su inscripción definitiva (8 de noviembre de 1990), debe señalarse su contraste con los breves plazos expresamente indicados en la Orden de 28 de febrero de 1955 (Educación Nacional), —por la que se modifica la legislación sobre la inscripción de obras en el Registro General de la Propiedad Intelectual fijando los plazos máximos de diez días para la remisión al Registro General de las Obras inscritas provisionalmente en los Registros Provinciales, y de otros diez para que éstas sean calificadas por el Registro General—, a la vez que supone una clara inobservancia del imperativo constitucional que se deriva del artículo 103 de la Constitución, al disponer que el principio de eficacia, entre otros, debe orientar la actuación de la Administración Pública en la gestión de los intereses generales.

Debe estimarse consecuencia de todo lo expuesto la necesidad de instruir adecuadamente a las oficinas provinciales del Registro, para que conozcan en todos sus extremos la variada legislación referente a la materia, hasta tanto se produzca la publicación del nuevo Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual.

Por último, respecto al Registro General de la Propiedad Intelectual, podría parecer justificada su actual falta de desarrollo reglamentario debido a la desaparición de la obligatoriedad de inscripción prescrita por la Ley derogada de 10 de enero de 1879 y de la sanción de pérdida del derecho que en ella se establecía para quienes no la practicasen.

Sin embargo, si bien el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual no está sujeto actualmente a requisitos formales de ningún tipo, la Ley faculta a los titulares de los mismos para que, como medida especial de protección y salvaguarda, procedan a su inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual y puedan utilizar los símbolos creados por las convenciones internacionales sobre la materia.

Considerando la función registra! como una garantía más para la seguridad jurídica de los derechos de Propiedad Intelectual relativos a las obras y demás producciones protegidas por la Ley de Propiedad Intelectual, debe estimarse que tanto el procedimiento de inscripción, así como la estructura y funcionamiento del Registro, merecen una regulación actualizada, presidida por los criterios de eficacia y celeridad, evitando así que se produzcan hechos como el que ha motivado el inicio de la presente queja.

Por todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos a V.I. las siguientes recomendaciones: “1.º) Que se proceda sin demora a determinar reglamentariamente el procedimiento de inscripción, así como la estructura y funcionamiento del Registro General de la Propiedad Intelectual.

2.º) Que hasta tanto se publique el nuevo Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual, se instruyen adecuadamente a las oficinas provinciales del Registro de la Propiedad Intelectual para que conozcan en todos sus extremos la actual legislación referente a la materia”.

Madrid, 1 de octubre de 1991.

**Recomendación dirigida al Secretario General Técnico del Ministerio de Cultura.**

**Recomendación 20/1991, de 11 de octubre, sobre criterios de carácter económico en la adjudicación de becas y ayudas al estudio.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 285).*

Ha comparecido ante esta institución mediante escrito, don J.P.L., presentando queja que ha quedado registrada con el número arriba indicado.

Sustancialmente expone que le ha sido instruido un expediente de revocación de la beca concedida para realizar en el curso 1989-90, los estudios de 4.º de Educación Física en la Universidad Central de Barcelona.

De la documentación aportada por el interesado se deduce que el referido expediente ha sido resuelto mediante Orden Ministerial de 15 de Julio de 1991, en la que se acuerda revocar parcialmente la ayuda al estudio concedida para el curso 1989-90 y se obliga al interesado a devolver la cantidad de 62.000 pts. en el plazo de un mes desde el día siguiente al del recibo de la notificación de la citada orden, advirtiendo que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiese efectuado el ingreso de la citada cantidad, se comunicaría a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para que se inicie el procedimiento de reintegro establecido en la Orden Ministerial de 10 de mayo de 1989 (BOE 7 de junio).

A este respecto debe significarse que el artículo 11.1 de la Orden Ministerial de 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio dispone textualmente que, en el caso de que del expediente instruido se derive la obligación de reintegrar las cantidades recibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.3 del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, la resolución que recaiga contendrá la información necesaria para que el alumno pueda cumplir la obligación de reintegrar en la forma más cómoda y sencilla posible, dentro del plazo de tres meses a contar desde la notificación del acuerdo de revocación.



Por tanto, el plazo que debe concederse al interesado para cumplir la obligación de reintegrar las cantidades recibidas indebidamente es el fijado en la citada Orden Ministerial de 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio para el curso 1989-90 y no el que puedan establecer para el mismo supuesto las disposiciones que recojan el régimen normativo para la concesión de becas y ayudas al estudio para cursos académicos posteriores a 1989-90.

Por todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos a V.I. la siguiente recomendación: “Que en lo sucesivo las notificaciones de acuerdos de revocación de una beca o ayuda al estudio, en la que se contenga la obligación de reintegrar total o parcialmente el importe de una beca, concedida para un curso académico concreto, recojan cuantos extremos se establezcan al respecto en la normativa en base a la cual fue concedida la referida beca.”

Junto con lo anterior, y en virtud de lo dispuesto en el mismo precepto de la Ley Orgánica antes citada, trasladamos a V.I. la siguiente sugerencia: “Que sea revisada la resolución de acuerdo de revocación de beca que le fue notificada a don J.P.L., con el fin de adecuarla a las instrucciones precisas contenidas al respecto en el artículo 11 de la Orden Ministerial de 12 de junio de 1989, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio.

Madrid, 11 de octubre de 1991.

**Recomendación dirigida al Director General de Formación Profesional  
Reglada y Promoción Educativa.**

**Recomendación 21/1991, de 11 de octubre, sobre selección de participantes en programas de Formación Técnico-Profesional de la Comunidad de Madrid.**  
(*BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 429*).

Hemos recibido el informe elaborado por esa Consejería en relación con el asunto objeto de la queja planteada ante esta institución por don J.B.J., y registrada con el número arriba indicado.

Del contenido del escrito recibido se deduce que esa Consejería no tenía establecido ningún procedimiento para dar publicidad general a los criterios que fuesen a tenerse en cuenta a efectos de la concesión de plazas en los cursos del programa de Formación Técnico-Profesional a realizar en este año 1991 en aquellos supuestos en que el número de solicitantes superase el de plazas convocadas. Asimismo parece desprenderse de su escrito que tampoco se advirtió a los interesados de la misma forma pública y con carácter general que a efectos de la valoración de dichas circunstancias no bastaba la mera declaración que realizasen los solicitantes en sus instancias, sino que era necesaria su acreditación documental.

Sin embargo, según se desprende de la documentación incorporada a la presente queja, al asignarse las vacantes se aplicaron determinados criterios de preferencia y se excluyó, según acredita el reclamante mediante fotocopia de una comunicación recibida de esa Consejería de 16 de abril último, a quienes no aportaron documentos acreditativos de su situación en relación con los referidos criterios.

Aún cuando sin duda como se asegura en el informe de V.E. esa Consejería no está facultada para exigir a los interesados la presentación de dichos documentos, entendemos que sí debería hacer públicos en lo sucesivo tanto los criterios en que vaya a basarse la adjudicación de las plazas del referido Programa como la forma en que los solicitantes deban acreditar su situación en función de dichos criterios, para que los mismos puedan ser objeto de valoración a tales efectos.

Esta institución es consciente del esfuerzo que sin duda supone la organización de los referidos cursos y de la posible mayor dificultad que quizás introduzcan en su gestión las modificaciones planteadas en el párrafo precedente.

Sin embargo no puede obviarse la consideración de que la participación en los cursos a los que nos venimos refiriendo tiene una indudable repercusión a efectos de obtención de cualificaciones profesionales que son objeto de una importante demanda laboral y, en consecuencia, a efectos de la consecución de empleo.

A nuestro juicio en la medida en que esto sea así, resulta necesaria la mayor transparencia en la selección de quienes puedan participar en dichos cursos.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 30. 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos a V.E. la siguiente recomendación: “Que cuantas actuaciones se realicen en lo sucesivo en relación con los cursos del Programa de Formación Técnico-Profesional cuya gestión asume dicha Consejería, y en concreto con la selección de los participantes en los mismos, se ajuste a las exigencias que se derivan de la necesidad de garantizar la mayor transparencia y objetividad en dicha selección.”

Madrid, 11 de octubre de 1991.

**Recomendación dirigida al Consejero de Educación de la Comunidad Autónoma de Madrid.**

**Recomendación 22/1991, de 11 de octubre, sobre plazo para la devolución del importe en caso de becas revocadas.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 286).*

Se ha recibido en esta institución su escrito de fecha 5 de junio del presente año, en el que nos contesta a la queja iniciada de oficio relativa a noticias aparecidas en medios de comunicación acerca de la interpretación y aplicación del punto 2.a) del artículo 7 de la Orden Ministerial de 7 de junio de 1990 sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales para la concesión de becas y ayudas al estudio así como de la actuación de Jurados de Selección de Becarios.

Del contenido del punto primero del informe de V.I. se deduce que, en efecto, ese Centro Directivo informó incorrectamente a las unidades gestoras de las becas o ayudas al estudio acerca de la interpretación que debiera hacerse del citado precepto, contenido en la Orden Ministerial de 7 de junio de 1990, en el que se establecían directrices para calcular el valor catastral de las fincas urbanas de la familia del solicitante de una beca, en orden a decidir si éste se encontraba en posesión de todos los requisitos de naturaleza económica exigibles para obtenerla.

En virtud de las instrucciones dadas por esa Dirección General, por tanto, los solicitantes de beca cuya familia es propietaria de más de una finca urbana, no pudieron beneficiarse de la bonificación que el citado precepto contiene en orden a excluir del cómputo para calcular el valor catastral de aquéllas, la vivienda única habitada por su familia, siempre que su valor catastral no excediera de determinadas cantidades, lo cual, consecuentemente, ha dejado sin beca a numerosos solicitantes que debieran haberla obtenido.

A este respecto, estimamos adecuado cuanto manifiesta V.I. acerca de aplicar el criterio correcto para la resolución de los recursos que se interpongan como

consecuencia de la errónea interpretación de lo dispuesto en el artículo 7.2 a) de la Orden Ministerial antes citada.

No obstante, una vez comprobado que el criterio utilizado para computar el valor catastral de las fincas urbanas de la familia del solicitante ha sido, en los casos citados, incorrecto, esta institución considera además necesario que sean revisadas de oficio todas las becas que hayan sido denegadas como consecuencia de la aplicación de dicho criterio.

En virtud de lo anterior, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos la siguiente sugerencia: “Que sean revisadas las resoluciones por las que se hayan denegado becas o ayudas al estudio en aplicación de la incorrecta interpretación de lo dispuesto en el artículo 7.2 a) de la Orden Ministerial de 7 de junio de 1990, sobre requisitos académicos, económicos y procedimentales, con el fin de realizar la estimación de valor catastral de las fincas urbanas de las familias de los solicitantes, a los efectos de decidir sobre la concesión o no de la beca, de acuerdo con lo establecido legalmente al respecto”.

Madrid, 11 de octubre de 1991.

**Recomendación dirigida al Director General de Formación Profesional  
Reglada y Promoción Educativa.**

**Recomendación 23/1991, de 15 de octubre, sobre procedimientos de selección del personal médico al servicio del Insalud en Salamanca.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 363).*

Acusamos recibo a su atento escrito, de fecha 19 de junio del presente año, relativo a la queja formulada ante esta institución por don ..., registrada con el número arriba indicado.

En su informe se señala, tal como indicaba el promovente de la queja, que la selección de personal médico a contratar por esa Dirección Provincial se efectúa en base a las normas de Organización y Funcionamiento del Colectivo de Médicos en Paro, cuyo artículo 48 determina que “en el supuesto de que se cause baja en el Colegio Oficial de Médicos de Salamanca u otra provincia, deberá transcurrir un período mínimo de un año natural desde la fecha en que se produjo la nueva inclusión en el Colegio Oficial de Médicos de esta provincia, para poder solicitar la nueva inclusión en bolsa”.

Tal precepto, que conllevó la exclusión del interesado de la lista definitiva para provisión de interinidades de Medicina General del Instituto Nacional de la Salud de Salamanca, se justifica por la necesidad de garantizar a todo el colectivo de médicos en paro la igualdad de oportunidades en el acceso a sustituciones e interinidades.

Antes de entrar en el análisis del reseñado procedimiento de selección, ha de recordarse que el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 de la Constitución ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del artículo 103.3 del texto constitucional (STC 193/1978, de 9 de diciembre).

Tales principios exigen, utilizando palabras de la STC 137/1986, de 6 de noviembre, que los sistemas de selección sean abiertos, con concurrencia de toda

clase de personas, permitiendo llevar a cabo la valoración del mérito y capacidad acreditados por cada uno de ellos.

Pues bien, el procedimiento establecido por esa Dirección Provincial impide, en el criterio de esta institución, la igualdad que ha de regir “a priori” la celebración de cualquier prueba objetiva, al excluirse, durante un período de tiempo de un año, a otros aspirantes legitimados para acceder a las plazas o sustituciones que se vayan produciendo, dado que se configura como circunstancia o demérito excluyente la sola razón de no haber transcurrido un período mínimo de un año natural desde que se produjo la inclusión en el colegio oficial, independientemente de los elementos de mérito y capacidad y de la voluntad de los interesados de participar en los procesos de selección que puedan desarrollarse en el citado período de un año.

La necesidad de no crear desigualdades que sean ajenos, no referidos o incompatibles con los citados principios constitucionales exige que los correspondientes criterios selectivos no vulneren la más elemental garantía de igualdad, de modo que no quede lesionado el principio de capacidad, que junto al de mérito, rige y disciplina el acceso a las funciones públicas, acceso imposible para aquellas personas no incluidas en la reseñada lista, dado que ni tan siquiera pueden los candidatos demostrar su mérito y capacidad.

Abundando en lo expuesto, la señalada exclusión no parece compatible, en absoluto, con los citados principios de mérito y capacidad, que deben regir el acceso a la función pública, en la medida en que no puede ser considerado un demérito o falta de capacidad personal el simple hecho de no haber transcurrido un año desde la incorporación al colegio profesional.

Tampoco parece la citada circunstancia compatible con el principio de igualdad de todos los españoles, contemplado en el art. 14 del texto constitucional, en tanto en cuanto se coloca en situación bien distinta a los colegiados, en función de la fecha de incorporación.

Asímismo, tampoco parece corresponderse con lo dispuesto en el art. 139.2 de la Constitución según el cual ninguna autoridad puede adoptar medida que, directa o indirectamente, obstaculice la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio nacional.

Por cuanto antecede, y en uso de las facultades que le vienen conferidas por el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución ha acordado dirigir a V.I. la siguiente recomendación: Que se valore la oportunidad y conveniencia de adoptar las medidas que resulten procedentes, al objeto de que en los procedimientos selectivos de personal médico a contratar, desarrollados por esa Dirección Provincial se permita la concurrencia de todas aquellas personas interesadas, independientemente del período de tiempo que haya transcurrido desde su

incorporación al colegio profesional, respetándose así los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Madrid, 15 de octubre de 1991.

**Recomendación dirigida al Director Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Salamanca.**



**Recomendación 24/1991, de 21 de octubre, sobre prótesis auditivas y oculares.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 224).*

Ante esta institución se han formulado diversas quejas en las que se expone el grave problema que representa que el sistema de Seguridad Social no facilite a los asegurados las prótesis oculares y auditivas, prescritas por los especialistas médicos de dicho sistema;

Las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Salud desestiman, sistemáticamente, las solicitudes de reintegro de gastos que, por tal concepto, se formulan, en razón a que la norma de carácter interno que regula esta materia, Circular 15/89 (19-12) de la Dirección General del Insalud, no contempla tales prótesis.

Entre estas quejas, destacan las referidas a niños que nacen con sordera profunda o severa, cuyo desarrollo integral depende, necesariamente, de una prótesis auditiva, que estimule en lo posible la fisiología propia y conforme su propia personalidad, claramente condicionadas por el sentido de la audición.

Igualmente, es de resaltar aquellas otras quejas que señalan que, con anterioridad a la publicación de la citada Circular, el Insalud venía implantando e implantaba las prótesis oculares prescritas por los especialistas médicos, al entender que formaban parte de las prótesis reglamentarias detalladas en el primer inciso del artículo 108 de la Ley general de la Seguridad Social.

Con carácter previo al análisis de la situación planteada, parece conveniente subrayar, de un lado, que la necesidad de tales prótesis ha sido médicamente establecida por los especialistas de la Seguridad Social y, de otro, que, en ocasiones, los gastos para su adquisición son desproporcionados en relación con la situación económica de quienes han de afrontarlas.

Al propio tiempo, no podemos soslayar los graves problemas que, en orden a la participación en la vida económica, cultural y social, pueden presentarse a las personas a que anteriormente se ha hecho referencia.

El artículo seis de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, parece venir a dar solución a situaciones como la comentada, al establecer que las actuaciones de las administraciones públicas sanitarias estarán orientadas a promover las acciones necesarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente.

En esta línea, el artículo 18 de la citada Ley impone a las administraciones públicas, a través de los servicios de salud y de los órganos competentes en cada caso, el desarrollo de actuaciones, tendentes a la prestación de los productos terapéuticos precisos.

Tal exigencia deriva, por otra parte, y a juicio de esta institución, del mandato constitucional reflejado en los artículos 43 y 49 de nuestro texto normativo fundamental, precepto éste último, que compete a los poderes públicos a prestar especial amparo a las personas con minusvalía, a fin de que puedan disfrutar efectivamente de los derechos que la Constitución Española otorga a los ciudadanos.

Si bien la publicación del Catálogo General de Especialidades de material ortoprotésico, otorgadas por el Instituto Nacional de la salud, vino a superar la dispersión de criterios existentes en la aplicación del contenido del artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social, no parecen existir razones, ni legales ni asistenciales, que justifiquen que las reseñadas prótesis que necesariamente precisan las personas afectadas están excluidas del citado Catálogo.

Por cuanto antecede, y en uso de las facultades que le vienen conferidas por el artículo 3.º de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución ha acordado dirigir a V.I. la siguiente recomendación: Que por parte de la Entidad Gestora que V.I. preside se valore la oportunidad y conveniencia de incluir, en el “Catálogo General de Especialidades de Material Ortoprotésico”, las prótesis auditivas y oculares, en los supuestos en los que tales productos sean prescritos por especialistas de la Seguridad Social.

Madrid, 21 de octubre de 1991..

**Recomendación dirigida al Secretario General para el Sistema Nacional de Salud.**

**Recomendación 25/1991, de 29 de octubre, sobre notificación de caducidad de patentes por el Registro de la Propiedad Industrial.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 186).*

Ha comparecido ante esta institución, mediante el correspondiente escrito, don S.R.M., presentando queja que ha quedado registrada con el número arriba indicado.

Sustancialmente expone que es titular del modelo de utilidad número 8600722, cuya caducidad fue declarada de forma automática por ese Registro de la Propiedad Industrial con motivo del impago de una anualidad en plazo legal, mostrándose en desacuerdo con la inexistencia de notificación personal y directa al interesado, previa a dicha declaración de caducidad.

A su escrito de queja, el Sr. R. acompaña fotocopia de otro de fecha 23 de enero de 1991 (Salida núm. 451 del día 29 de siguiente), de la Secretaría General de ese Organismo, por el que se contesta a su petición de estudio de una solución al problema expuesto.

En dicho escrito se le informa de que la caducidad de las patentes y modelos de utilidad aparece regulada en los arts. 116.1 .c) y 161 de la Ley 11/1986 de 20 de marzo, de Patentes, y en el art. 82 del Real Decreto 2.245/1986, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de dicha Ley, añadiendo que “la obligación de abonar las tasas anuales para mantener en vigor el expediente le es notificada al interesado en el certificado-título que se expide”.

De una detenida lectura de los preceptos mencionados no cabe deducir, a juicio de esta institución, que la caducidad aludida debe producirse de forma automática y sin advertencia previa a los afectados.

Antes al contrario, una interpretación adecuada de tales normas sólo puede efectuarse poniéndolas en relación con los preceptos y principios incluidos en la Ley

de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, texto legal de aplicación supletoria en esta materia conforme a lo dispuesto en el art. 3 de la citada Ley de Patentes.

El art. 79.1 de dicha Ley de Procedimiento Administrativo establece que “se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses”. Por su parte, el art. 91 de la misma ley obliga a poner de manifiesto los expedientes a los interesados antes de dictar resolución, a fin de que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Por último, el art. 99 del repetido texto legal contempla la necesidad de advertencia previa al administrado en los casos de declaración de caducidad de un expediente.

La exigencia legal de notificación personal y directa a los interesados de los actos administrativos que les afecten viene necesariamente referida, en el presente supuesto, al acto concreto de la declaración de caducidad. Por ello, tal exigencia no puede estimarse cumplida con la notificación inicial de la obligación de abonar las tasas anuales que se incluye en el certificado-título que se expide al interesado.

De otro lado, la publicación en el Registro de la Propiedad Industrial prevista en el art. 116.2 de la Ley de Patentes tampoco cumple el expresado requisito, por cuanto la notificación por edictos o anuncios insertos en boletines oficiales sólo se contempla en el art. 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo para los casos en que los interesados sean desconocidos o se ignore su domicilio.

En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, el Defensor del Pueblo formula a V.I. la siguiente recomendación: Que en los supuestos de caducidad de patentes y modelos de utilidad por falta de pago en tiempo oportuno de las anualidades y recargos que correspondan, se proceda por ese Registro de la Propiedad Industrial, con carácter previo a la declaración formal de dicha caducidad, a notificar en forma a los interesados la expresada circunstancia, otorgándoles un plazo mínimo de diez días a fin de que puedan subsanar los defectos señalados.

La presente recomendación se formula con carácter general, por lo que, de ser aceptada, deberá surtir efectos con respecto al caso concreto que motiva las presentes actuaciones y cualesquiera otros similares que puedan plantearse en el futuro.

Madrid, 29 de octubre de 1991.

**Recomendación dirigida al Director del Registro de la Propiedad Intelectual.**

**Recomendación 26/1991, de 7 de noviembre, sobre pruebas selectivas para acceso del personal de “Aeropuertos Nacionales”.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 365).*

Agradecemos el escrito remitido a esta institución el 12-6-1991 por el Subdirector General de ese Organismo, en el que se contesta a nuestra solicitud a V.I. de informe en relación con la queja presentada por don L.C.C. y registrada con el número de referencia y del que adjuntamos fotocopia para su mejor conocimiento.

En dicho informe se argumenta que las pruebas físicas realizadas en el proceso de selección de peones Consistentes, entre otras, en levantamiento de una carga de 50 kg. de peso y su transporte a través de un tablón de 30 cm, de ancho; transportar un bidón de 200l. con 80l. de agua en una carretilla de mano en línea recta a la distancia de 6 metros; mover un bidón con 100 l. de agua en línea recta a la distancia de 3 metros; levantamiento con las dos manos de un peso de 40 kg., 5 veces consecutivas, cavar zanjas, etc..., todo ello a la velocidad propia de un concurso competitivo, no implican un riesgo para la salud de los participantes, como lo acreditaría el que habiendo participado en estas pruebas más de 5.000 personas, ese Organismo no tuviera noticia que en la realización de estos ejercicios alguna de ellas se hubiera lesionado.

Añade el informe que no tiene evidencia de que exista una disposición legal o norma específica que delimite los pesos entendiendo por ello que los fijados para esta categoría laboral de peones son racionalmente admitidos.

En relación con lo expuesto por la Subdirección General queremos destacar en primer lugar que sí existen normas legales sobre limitación de pesos máximos en los trabajos de transporte, empuje o arrastre de cargas, así como en su transporte en carretillas manuales. En este sentido, la Orden del Ministerio de Trabajo del 2-6-1961 establece que “Queda prohibida la utilización en los puertos, muelles, fábricas, talleres y en general, en todo lugar de trabajo, de sacos, fardos o cualquier utensilio

para el transporte, carga y descarga de mercancías que haya de hacerse a brazo, cuyo peso en carga sea superior a 80 kg. de peso”. Igualmente hay que tener en cuenta la recomendación n.º 128 de 7-6-1967 de la Organización Internacional de Trabajo que establece que el peso máximo de carga que puede ser transportada manualmente por un trabajador adulto del sexo masculino debería ser inferior a 55 kg.

Por otra parte, y a título indicativo, debemos citar el Decreto de 26-7-1957, que en su artículo 1.f) prohíbe a los menores de 18 años trabajos de transporte, empuje o arrastre de cargas que representen un esfuerzo superior al necesario para mover en rasante de nivel los pesos incluido el vehículo que superen, en el transporte a brazo los 20 kg. y en el transporte con carretilla los 40 kg.

Teniendo en cuenta que las prohibiciones e indicaciones anteriores se refieren a las realizaciones de trabajos en la jornada normal, que duda cabe que en los ejercicios a que nos referimos, realizados literalmente contra reloj y en situación de competencia generalizada, sí podrían implicar riesgo para la salud de los participantes.

Hay que tener en cuenta que para la realización de trabajos que impliquen gran esfuerzo físico es de todo punto recomendable que los trabajadores que lo realicen pasen previamente por un examen médico para reconocer su aptitud a fin de evitar que los trabajadores no suficientemente capacitados se expongan al riesgo que implican estos esfuerzos, como así lo establece la recomendación 128 de la O.I.T.

Sería por tanto recomendable que las bases de este tipo de pruebas en las que puede participar gran número de personas, no todas ellas acostumbradas a los esfuerzos que se exigen, se establezcan contando con el asesoramiento médico necesario y en su caso del Instituto Nacional de la Seguridad e Higiene en el Trabajo, con el fin de evitar los riesgos antes citados.

En mérito a lo expuesto, y en uso de las facultades que le vienen conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución ha acordado dirigirle, en su calidad de Director General de Organismo Autónomo “Aeropuertos Nacionales”, la siguiente recomendación: Que antes de elaborar las bases de las convocatorias para la selección de personal en las que los ejercicios incluidos en las mismas se establezcan pruebas de velocidad, fuerza y resistencia física, se obtenga el asesoramiento del Servicio Médico de Empresa, y, en su caso, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Madrid, 7 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Director General del Organismo Autónomo “Aeropuertos Nacionales”.**

**Recomendación 27/1991, de 12 de noviembre, sobre indemnizaciones a víctimas del terrorismo.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 150).*

En los años de funcionamiento de esta institución se han venido recibiendo diversas quejas formuladas por personas afectadas por actos de terrorismo, planteando distintas cuestiones referentes a la aplicación de las disposiciones sobre esta materia y relativas fundamentalmente al ámbito de cobertura o protección por el Estado de estos riesgos excepcionales.

Estas quejas, suscritas en unos casos por funcionarios del Estado, en otros por trabajadores adscritos al régimen de Seguridad Social e igualmente por personas sin vínculo funcional o laboral, se refieren a distintas cuestiones puntuales relacionadas con el reconocimiento de las diversas prestaciones o indemnizaciones derivadas de estos hechos delictivos, como retrasos en el cobro, falta de cobertura de algunos daños, limitaciones impuestas por el instituto de la prescripción, compatibilidad con la percepción de otros ingresos, mejora de las pensiones, etc., dando lugar a su tramitación individualizada ante los distintos órganos competentes, poniéndose, de igual forma, de relieve en algunos de los informes presentados a las Cortes Generales.

De otra parte y mediante escrito de 15 de octubre del presente año, la Asociación de Víctimas del Terrorismo y otras personas con carácter individual han comparecido ante esta institución, solicitando la intervención de la misma al considerar que el Real Decreto 1576/90, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión en el sistema de la Seguridad Social de pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo, limita, en su disposición transitoria, la aplicación del mismo a supuestos derivados de actos acaecidos a partir del 1 de enero de 1987, quedando como consecuencia de ello sin esta protección las víctimas anteriores a dicha fecha.

A la vista de las quejas recibidas y tomando en consideración la trascendencia de los bienes jurídicos implicados, procede determinar con carácter previo a la recomendación que formularemos a V .E., los distintos supuestos regulados por la normativa dictada en la materia, así como la cobertura o protección que de conformidad con la misma se está prestando, al objeto de mejor determinar las posibles lagunas existentes y la oportunidad de darles la adecuada regulación.

I. Así y en primer lugar ha de constatarse que con independencia de la protección dispensada a los funcionarios de la Administración del Estado, derivada de su régimen de Clases Pasivas, como consecuencia de actos de servicio, el Real Decreto-Ley 19/1981, de 30 de octubre, fija una pensión extraordinaria para el personal civil o militar, en situación de jubilado o retirado, que resultare inutilizado o falleciera como consecuencia de actos de terrorismo por su anterior condición de funcionario.

Con posterioridad, la Ley 46/1985, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (art. 38), prevé pensiones extraordinarias de jubilación y retiro o familiares, con cargo al régimen de Clases Pasivas del Estado, cuando se deriven de manera específica de actos terroristas.

Siguiendo en esta línea la Ley 21/86, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987 (disposición adicional 4a.), prevé este tipo de pensiones para aquellas personas que resulten incapacitadas permanentemente para el trabajo o servicio, o fallecieran como consecuencia de las referidas acciones, en el sistema de previsión que corresponda.

Tal sistema queda consolidado con el Real Decreto legislativo 670/87, de 30 de abril, que aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado.

Las leyes de Presupuestos para los años 1988 y 1989 han perfeccionado estos mecanismos de protección extraordinaria, al establecer ciertas cláusulas sobre revalorización o aplicación de límites máximos en las pensiones.

II. De otra parte y en el ámbito de la Seguridad Social, las previsiones contenidas en la disposición adicional cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, ya señalada, han sido desarrolladas mediante el Real Decreto 1576/90, de 7 de diciembre, en el que se regula la concesión en el sistema de la Seguridad Social de pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo.

Este Real Decreto, a diferencia del Régimen ya estudiado de Clases Pasivas del Estado, extiende su ámbito de protección únicamente a los hechos causantes acaecidos con posterioridad al 1 de enero de 1987.

Finalmente, hay que resaltar que el Real Decreto 1311/88, de 28 de octubre prevé el resarcimiento por el Estado de los daños corporales, con un carácter de



generalidad, a todas las personas víctimas de estos hechos, perfeccionando la normativa anterior (así, Real Decreto-Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana y Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de las bandas armadas y elementos terroristas y desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución).

III. Una primera reflexión en el análisis de esta normativa de protección a las víctimas del terrorismo, lleva a afirmar que la misma tiene un carácter fragmentario, por la multiplicidad de disposiciones existentes, incluso de distinto rango, ubicándose en normas de distinta naturaleza, algunas con un carácter de provisionalidad.

De igual forma se ha podido constatar la existencia de determinadas lagunas en el actual sistema de protección.

En efecto, en este momento, se ha subordinado o condicionado tal protección al requisito de ostentar la condición de funcionario incluido en el régimen de Clases Pasivas del Estado o al de afiliación a la Seguridad Social, no previéndose que aquellas personas que fueren afectadas por estos hechos y no puedan ser incluidas en ninguno de los supuestos anteriores, no por ello son menos acreedoras la mismo grado de protección por parte del Estado.

Así, los menores en algunos casos, ciertos profesionales, amas de casa y en definitiva el colectivo de personas que, de una u otra forma, no está incluido en ningún sistema de previsión, carecen de este tipo de cobertura excepcional, sin que, el sistema de indemnización pudiera considerarse suficiente, por la cuantía de sus prestaciones.

Incluso, al coexistir regímenes diferentes, y con independencia de quienes ahora no tienen ninguna, la intensidad en la protección presenta desigualdades, según se trate del Régimen de Clases Pasivas o del Personal incluido en el ámbito de la Seguridad Social.

Al tiempo, ha de tenerse igualmente presente que estas disposiciones, no prevén otro tipo de cobertura, diferente de las prestaciones indicadas como pudiera ser el resarcimiento de ciertos daños materiales o la atención de otras necesidades básicas de las víctimas de actos terroristas (ayuda a vivienda, gastos extraordinarios de educación, etc).

Por todo lo anterior, esta institución, de acuerdo con la competencia que le atribuye el artículo 54 de la Constitución y arts. 28 y concordantes de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y a la luz de las previsiones consignadas en los arts. 1.1 y 9.2 de la Constitución, que establece como valores superiores del ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad, correspondiendo a los poderes públicos promover las condiciones para que las mismas sean reales y efectivas, ha

considerado la oportunidad de formular a V.E. la siguiente recomendación, articulada en los siguientes aspectos:

1. Que a través de los mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico, se valore la oportunidad de adoptar la iniciativa que proceda para elaborar una norma con rango de Ley, que racionalice y refunda toda la normativa actualmente dispersa, de protección a las víctimas del terrorismo, proporcionando una cobertura efectiva a todas las personas que sufran estas acciones con un criterio de homogeneidad e igualdad, cubriendo las lagunas o insuficiencias antes detectadas y valorándose la oportunidad de extender esta protección a otros sistemas de ayuda complementarias de las meras pensiones o indemnizaciones.
2. Por otra parte, que se considere la posibilidad de que bien en esta norma u otra específica de rango adecuado se remuevan los obstáculos ahora existentes y derivados de la disposición transitoria del Real Decreto 1576/90 de 7 de diciembre, en cuanto a la percepción de estos beneficios con independencia del momento en que se produzcan las acciones terroristas.
3. Que de igual forma se valore la oportunidad de articular algún sistema de cobertura para ciertos daños materiales derivados de hechos terroristas y en atención a las circunstancias personales de las víctimas.

Dado que la presente recomendación afecta a las competencias propias de varios Departamentos Ministeriales, se remite a V.E. a los efectos procedentes.

Madrid, 12 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.**

**Recomendación 28/1991, de 18 de noviembre, sobre indemnizaciones por los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 386).*

La disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, regula la concesión de indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Esta previsión legal ha dado lugar a que en esta institución se haya recibido un número considerable de quejas suscritas por ciudadanos que muestran su desacuerdo con los requisitos fijados por dicha norma para el reconocimiento de los derechos que contempla.

Entre los diversos aspectos cuestionados por los promotores de tales quejas, interesa a esta institución destacar los dos siguientes:

A) Excesiva rigidez del plazo de presentación de solicitudes que, conforme al apartado 4 de la disposición comentada, quedó definitivamente cerrado el 31 de diciembre de 1990.

A este respecto, y tras confirmar nuestra impresión de que el referido plazo de solicitud ha sido verdaderamente exiguo, queremos poner de manifiesto ante V.E. que la redacción del apartado 3 de la citada disposición adicional ha generado una serie de malentendidos que han privado a algunos de los potenciales beneficiarios de ver reconocidos sus derechos.

En efecto, el apartado 3 mencionado dispone que el reconocimiento y abono de la indemnización corresponderá a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, ante quien deberá presentar la correspondiente solicitud el causante del derecho o, en caso de fallecimiento, el cónyuge superviviente de éste, añadiendo que a dicha solicitud deberá

acompañarse la decisión judicial o resolución administrativa que aprueba la aplicación de la amnistía, así como la certificación acreditativa de los períodos efectivos de tiempo de permanencia en prisión, expedida por la autoridad penitenciaria civil o militar que corresponda. Dicha certificación podrá suplirse por la emitida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social en aquellos supuestos en que fue de aplicación la Ley 18/1984, de 8 de junio, sobre reconocimiento como años trabajados a efectos de la Seguridad Social de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía, ya citada.

Por su parte, el punto 4 de la tan citada disposición estableció, como ya se ha indicado, que el plazo de presentación de solicitudes quedaría definitivamente cerrado el 31 de diciembre de 1990, sin perjuicio de la posterior aportación de la documentación referida en el punto 3 anterior.

La multiplicidad de órganos y organismos implicados en este proceso, unida a la premura del plazo de solicitud y a las demoras en la expedición de certificados por parte de las administraciones competentes, dieron lugar a que algunos de los posibles beneficiarios, a veces inducidos erróneamente por informaciones provenientes de la propia Administración, entendieran de forma equivocada que la solicitud podía ser presentada en cualquiera de los organismos competentes para la emisión de las certificaciones imprescindibles para ver reconocida la indemnización.

Todas estas circunstancias han supuesto la pérdida del derecho a indemnización por presentación extemporánea de la solicitud en los casos que han quedado descritos, provocando situaciones concretas de injusticia que, a nuestro entender, pueden quedar resueltas con la adopción de determinadas medidas que se propondrán más adelante.

B) Dificil justificación del requisito exigido al cónyuge supérstite en el apartado 2 de la misma disposición, en el sentido de que, además de reunir otras condiciones, debe ser “pensionista de viudedad por tal causa” para acceder a la indemnización.

Sobre este aspecto, se han recibido en esta institución algunas quejas suscritas por viudas solicitantes de indemnizaciones que, reuniendo los demás requisitos previstos en la norma, han visto desestimadas sus peticiones por no ser perceptoras de pensión de viudedad generada por el mismo causante.

La expresada exigencia legal, de justificación verdaderamente dudosa, ha merecido para las afectadas el calificativo de discriminatoria, por excluir el derecho a indemnización cuando, precisamente por la ausencia de pensión de viudedad, estaría más justificado.

Entendida la discriminación como toda distinción perjudicial a pretexto de hechos no imputables al individuo, es preciso referirse aquí a la reiterada

jurisprudencia del Tribunal Constitucional con respecto al principio de igualdad reconocido por el art. 14 de nuestra Constitución.

La Sentencia de 2 de julio de 1981 (B.O.E. del día 20) expresó que “La igualdad (sólo) es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”.

Por su parte, la Sentencia de 22 de Noviembre de 1982 (B.O.E. del día 10 de diciembre) estableció que “la existencia de diferencias en el trato jurídico no significa por sí sola violación del art. 14 de la Constitución, siempre que la diferencia posea una justificación razonable, de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra”.

En consecuencia, y de conformidad con el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo formula ante V.E. la siguiente recomendación: A) Que por ese Departamento se promueva la modificación de la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en línea con lo ya previsto en el artículo 66.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo de forma que todas las solicitudes presentadas de buena fe ante cualquiera de los órganos u organismos implicados en el proceso, aunque lo hubieran sido con algún defecto formal, sean consideradas como formuladas dentro del plazo previsto en el punto 4 de dicha disposición adicional.

B) Que por ese Departamento se promueva, asimismo, la pertinente modificación normativa a fin de suprimir el inciso final del apartado 2 de la repetida disposición adicional, posibilitando el que las viudas puedan percibir la indemnización que corresponda, aun cuando no sean “pensionistas de viudedad por tal causa”, abriéndose un nuevo plazo para que el colectivo afectado por dicha modificación pueda formular las oportunas solicitudes.

Madrid, 18 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Economía y Hacienda.**

**Recomendación 29/1991, de 18 de noviembre, sobre transferencias de vehículos.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 492).*

Compareció ante esta institución, doña C.M.B., mediante escrito de fecha 29 de abril de 1991, en el que exponía que el Ayuntamiento de Madrid, en base a los datos aportados por la Dirección General de Tráfico, le reclamaba el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, correspondiente al año 1991, en relación a un vehículo que había sido transferido hacía siete meses.

Admitida a trámite la queja, nos dirigimos a la citada Dirección General, que con fecha 21 de junio de 1991 nos remitió informe en el que podía leerse:

“De acuerdo con el artículo 247 del Código de la Circulación, toda persona natural o jurídica deberá comunicar la transferencia dentro de los diez días hábiles siguientes a la misma, a la Jefatura de Tráfico de la provincia en la que tenga su domicilio o aquella en la que fue matriculado el vehículo, por medio de una declaración en la que se haga constar nombre, apellidos y domicilio del adquirente, la fecha de la transmisión y si fue con reserva de dominio o de cualquier otro derecho sobre el vehículo. Al no tener constancia en el registro de esta Dirección General de dicha transferencia, sigue siendo considerada como titular del vehículo transmitido en tanto no se inscriba el mismo a nombre de otra persona.”

El 25 de junio ppdo., nos pusimos de nuevo en contacto con la reclamante que nos remitió fotocopia de la notificación de transferencia del vehículo, con fecha de registro de entrada de la Jefatura de Tráfico de Madrid, de 9 de octubre de 1990.

El 24 de julio siguiente, dimos traslado del citado documento a la Dirección General, que con fecha 2 de junio, nos remitió nuevo informe en el que se manifestaba lo siguiente:

“En contestación a su escrito del pasado 24 de julio, sobre la queja formulada ante esa institución por doña C.M.B., sobre transferencia del vehículo que fuera propiedad de dicha señora, le participo que aún cuando ha obrado correctamente en la notificación de transferencia a la Jefatura Provincial de Tráfico, el poseedor del citado vehículo no ha efectuado todavía la correspondiente transferencia, por lo que en los antecedentes que obran en esta Dirección General, sigue siendo titular del mismo la mencionada Sra.

Con objeto de solventar la reclamación que le formula el Ayuntamiento de Madrid, del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, debe indicársele a la interesada que presente escrito de alegaciones ante dicho Ayuntamiento, acompañado de la fotocopia de notificación de transferencia de vehículos, que presentó ante la referida Jefatura Provincial, o bien que interese del adquirente de su vehículo la inmediata transferencia del vehículo de su propiedad.”

En relación con lo manifestado en los citados informes, queremos significar a V.I. que en el primero de ellos, se hace depender la no inscripción de la transferencia en el registro de vehículos del supuesto incumplimiento por la interesada de las obligaciones previstas para el transmitente en el art. 247 de Código de la Circulación. Sin embargo, en el segundo, se considera que la notificación de la transferencia por el vendedor no produce efecto registral alguno, hasta tanto no se confirme la transferencia por el comprador.

Esta aparente contradicción en los informes del citado centro directivo, parece tener su origen en la ambigüedad del art. 247 del Código de la Circulación que en su apartado I.3. establece que el transmitente seguirá siendo considerado como titular del vehículo transferido, en tanto no se inscriba el vehículo a nombre de otra persona, en el caso de que hubiera incumplido las obligaciones señaladas en los párrafos I.1. y I.2., pero no prevé efecto alguno cuando las citadas obligaciones hubieran sido cumplidas por el vendedor, sin que el comprador cumpla con lo preceptuado en el apartado III. del citado artículo.

El criterio seguido por la Dirección General de Tráfico, es hacer extensivo lo previsto en el apartado I.3. del art. 247 a los supuestos en los que el vendedor ha obrado correctamente en la notificación de la transferencia a la Jefatura Provincial de Tráfico, lo que ocasiona frecuentes problemas, tanto en lo que se refiere a la determinación del sujeto pasivo del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, como en lo que afecta a la responsabilidad que, en su caso, pudiera atribuírsele por las infracciones a las normas de circulación, cometidas por el adquirente.

Con independencia del caso concreto que da origen a este expediente, se han tramitado en esta institución numerosas quejas planteadas por personas que habiendo transferido su vehículo siguen recibiendo notificaciones relacionadas con el impuesto citado, o con sanciones derivadas de infracciones a las normas de circulación. En la mayoría de los casos, la raíz del problema se encuentra en el

incumplimiento por parte del adquirente de las obligaciones establecidas en el apartado III del art. 247 de Código de la Circulación. Y aunque existen procedimientos previstos tanto para identificar al conductor responsable en el caso de las infracciones, como para impugnar la liquidación notificada, en el caso del impuesto, no parece razonable que en ellos, se haga recaer, la carga de la prueba de que el vehículo ha sido transferido sobre el transmitente, así como otros efectos injustificadamente gravosos para una persona que ha cumplido con todas sus obligaciones legales.

En relación con este problema se formuló con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1990 una recomendación insistiendo en la necesidad de abordar la resolución del vacío normativo existente. Teniendo en cuenta lo expuesto, la reiteración de las quejas en la materia y la ausencia de medida normativa adoptada hasta el presente, tal como habíamos solicitado, en uso de la competencia atribuida por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, reiteramos a V.I. la siguiente recomendación: Que por ese Departamento se estudie la conveniencia de completar las previsiones contenidas en la actual normativa reguladora de las transferencias de vehículos, de forma que en el caso de cumplimiento por parte del transmitente de las obligaciones recogidas en los párrafos I.1 y I.2. del art. 247 del Código de la Circulación, no siga figurando, en ningún caso, como titular registral del vehículo transferido.

Madrid, 18 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Secretario General Técnico del Ministerio del Interior.**



**Recomendación 30/1991, de 18 de noviembre, sobre servicio de Correos.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 203).*

Nos dirigimos a V.E. con ocasión de las diversas quejas presentadas ante esta institución, en relación con las insuficiencias en el funcionamiento de las comunicaciones postales,.

El conjunto de los problemas planteados es, desde hace años, motivo de preocupación en esta institución, que ha dirigido sus esfuerzos hacia el objetivo de mejorar la situación de los usuarios ante el servicio público de correos.

En la recomendación 30/1988, formulada con ocasión del informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, se analizaban los problemas relacionados con el reparto de la correspondencia, especialmente en los núcleos rurales, así como de los relativos a las pérdidas y expolios de efectos y paquetes postales.

Las conclusiones de este análisis pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Se constataba la existencia de una cierta confusión normativa en la regulación jurídica del servicio de correos, caracterizada por su extraordinaria dispersión, por lo que se recomendaba que se procediera al estudio y elaboración de un código de derechos de los usuarios con el rango normativo correspondiente, que estableciera de manera clara y sistemática la relación de los ciudadanos con el servicio público de correos.

b) Dado que en el momento actual perviven dos categorías, la reclamación y la queja como realidades independientes, se destacaba la necesidad de aprobar una normativa integradora que regulase de forma sencilla y unitaria la tramitación de las reclamaciones de los ciudadanos, bajo un único concepto que se aplicaría de un

modo uniforme en todas las administraciones de correos, y que, en última instancia, actuaría como instrumento de protección del usuario y de mejora del servicio.

e) La regulación vigente, recogida tanto en el art. 292 del Reglamento de los servicios de correos como en el art. 16.6 de la ordenanza postal, no reconoce ningún derecho al usuario en los supuestos de deterioro o expoliación, por lo que se recomendaba la modificación de dicha regulación normativa, al objeto de que se reconociera a los usuarios alguna compensación en los casos de expoliación o deterioro de envíos certificados.

d) En lo que se refiere al sistema de indemnizaciones previsto para el caso de extravío de certificados ordinarios o sin declaración de valor, se recomendaba el incremento sustancial de las correspondientes indemnizaciones, por entender que su importe no cubriría los perjuicios que en la generalidad de los casos padece el interesado por la pérdida de su envío.

e) Los problemas derivados del servicio de correos en zonas rurales y urbanizaciones, agravados por la falta de claridad de la normativa existente en este punto y los limitados medios personales y materiales con que cuenta la administración de correos, llevaron a someter a la consideración de la administración competente la necesidad de clarificar y objetivar los derechos que asisten a los usuarios de correos según su punto de residencia, lo que implica una definición normativa del concepto “medio rural”.

Dicha medida tendría que ir encaminada a lograr un progresivo acercamiento y equiparación en el tratamiento que deben recibir del servicio público de correos los ciudadanos residentes en medios urbanos y rurales, a través de la dotación de medios suficientes para atender el reparto de correspondencia en las zonas rurales y en las urbanizaciones.

En el informe a las Cortes Generales correspondiente a 1989 esta institución insistía en la urgencia de dictar una normativa clara y unitaria que, superando la actual dispersión normativa, pudiera resultar funcional para la buena marcha del servicio, y estableciera un régimen de derechos y garantías para el usuario. También se analizaba el aumento producido, en términos absolutos y relativos, de los expolios y pérdidas de envíos postales. Este hecho, más allá de la cuantía y procedimiento para indemnizar las pérdidas o sustracciones, llevaba a plantear la necesidad de garantizar al máximo el derecho constitucional al secreto de las comunicaciones postales.

Asumiendo, aunque sólo parcialmente, las recomendaciones formuladas por esta institución, el Real Decreto 1323/1990, de 26 de octubre, por el que se aprobaron las nuevas tarifas de los servicios públicos postales fija la indemnización por pérdida o sustracción de certificado sin declaración de valor, en 2.800 pesetas, lo que representa un incremento del 100% respecto a la cuantía anterior. No obstante, esta

institución considera que dicha indemnización debería ser objeto de sucesivas actualizaciones cada vez que se proceda a una modificación de las tarifas postales, a fin de alcanzar un importe que cubra razonablemente los perjuicios que en la generalidad de los casos padece el interesado.

Especialmente significativa, en relación con las recomendaciones formuladas por esta institución, es la creación del organismo autónomo “Correos y Telégrafos”, por el art. 99 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Este organismo asumirá, desde el momento de su constitución efectiva, la gestión, entre otros, de los servicios básicos de Correos.

Esta reorganización, dirigida a posibilitar una prestación del servicio más eficaz, debe servir de instrumento para superar las graves insuficiencias actuales en el funcionamiento de las comunicaciones postales.

En base a lo que antecede, y teniendo en cuenta la persistencia de graves disfunciones en el servicio de correos, que tienen su origen tanto en carencias estructurales como en una inadecuada regulación legal, formulamos, al amparo de lo establecido en el art. 30.1 de la Ley Orgánica de 6 de abril reguladora de esta institución, las siguientes recomendaciones: 1. Que se proceda, en el más breve plazo posible, a dictar la normativa que, superando la actual dispersión, refuerce la posición del usuario frente al servicio de correos, definiendo con claridad sus derechos y garantías.

2. Que se dicten las oportunas normas de desarrollo que permitan que se complete eficazmente la reorganización del servicio público de Correos.

3. Que se dote al servicio público de Correos de los medios personales y materiales necesarios para superar las graves insuficiencias que, en este momento, impiden su correcto funcionamiento.

Madrid, 18 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Obras Públicas y Transportes.**

**Recomendación 31/1991, de 18 de noviembre, sobre tasa del servicio de incendios del Ayuntamiento de Puig (Valencia).**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 497).*

Agradecemos su escrito, en relación con la queja formulada ante esta institución por don M.T.P. y que se tramita con el número arriba indicado, al que se adjunta la ordenanza n.º 31 de ese Ayuntamiento que regula la Tasa por el servicio de prevención y extinción de incendios.

En el artículo 2.º de la misma se define el hecho imponible y el sujeto pasivo de la tasa en los términos que a continuación se transcriben:

“Hecho imponible.— Está determinado por la utilización de cualesquiera de los servicios a que se refiere el número 2 del artículo 1.º anterior y la obligación de contribuir nacerá por el servicio de prevención general, por el hecho de estar permanente el servicio, para acudir sin demora a cualquier lugar donde sea precisa su actuación.

La asistencia concreta, prestada en caso de incendio no originará obligación alguna de contribuir respecto de los bienes de las personas naturales o jurídicas que satisfagan los derechos regulados en esta Ordenanza.

Sujeto pasivo.— Están obligados al pago las personas naturales o jurídicas propietarias o poseedoras de edificios, en el sentido más amplio de la palabra, sean cualesquiera los elementos de que estén contruidos, los lugares en que se hallen emplazados y el uso a que se destinan, aún cuando por la forma de su construcción sean perfectamente transportables y aún cuando el terreno sobre el que se hallen situados no pertenezca al propietario o poseedor de la construcción, y de las instalaciones comerciales e industriales asimilables a edificios, como diques, tanques, cargaderos y otros análogos”.

Estudiados detenidamente los citados apartados, 1 y 2 del art. 2 de la ordenanza, procede hacer las siguientes consideraciones:

PRIMERA: En el art. 26.1 de la Ley General Tributaria, en su nueva redacción dada por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, así como en el art. 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, se define el hecho imponible de la tasa como la prestación de un servicio o la realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. Prescindiendo del análisis de las circunstancias que delimitan la tasa del precio público, por ser irrelevantes al objeto que pretendemos, queremos destacar que las citadas normas están refiriéndose a la prestación efectiva de servicios, y por tanto la mera existencia del mismo no es suficiente para constituir el hecho imponible del gravamen.

SEGUNDA: En el régimen jurídico anterior a la Ley de Haciendas Locales, recogido en el Título VIII, del Real Decreto Legislativo 78/1986, de 18 de abril se delimitaba el hecho imponible como la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia municipal que benefician especialmente a personas determinadas o, aunque no les beneficien, les afecten de modo particular, siempre que, en este último caso, la actividad municipal haya sido motivada por dichas personas directa o indirectamente.

A los efectos de la exigencia de la prestación efectiva del servicio no ha existido, por tanto, variación alguna derivada de las modificaciones legislativas de 1988 y 1989, por lo que debe entenderse que la aspiración de convertir la mera existencia de un servicio en hecho imponible de una tasa, no es susceptible de tener acogida en el Ordenamiento Jurídico español, por ser contraria a la naturaleza misma del gravamen.

TERCERA: El sujeto pasivo de una tasa no puede ser el poseedor o propietario de un edificio por el mero hecho de serlo. En este sentido el art. 23 de la Ley 39/1988 establece que tendrán la condición de sustitutos del contribuyente, en las tasas establecidas por razón de servicios que afecten o beneficien a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios. No cabe, por tanto, establecer una relación genérica entre la titularidad de un bien inmueble y la condición de sujeto pasivo de una tasa, con independencia de cualesquiera otras circunstancias.

CUARTA: La citada ordenanza establece que la obligación de contribuir nacerá por el servicio de prevención general, por el hecho de estar establecido, dispuesto, y en estado de alerta permanente, para acudir sin demora a cualquier lugar. Con independencia de lo argumentado anteriormente en relación con la consideración de la mera existencia de un servicio como hecho imponible de una tasa, existe una contradicción entre la delimitación que se hace del sujeto pasivo, en base al único y exclusivo criterio de la propiedad y posesión de edificios, y la extensión de los potenciales beneficiarios, especialmente, cuando un incendio afecta a bienes de mayor valor, como la vida o la integridad física de las personas.

Las manifestaciones anteriores no obstan, para que esta institución valore positivamente el esfuerzo de ese municipio al promover, en el ámbito de las competencias atribuidas por el art. 25 de la Ley de Bases del Régimen Local, un servicio de prevención y extinción de incendios, aún no cumpliendo las condiciones de obligatoriedad previstas en el art. 26 de la citada Ley.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas y en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, formulamos a S.S. la siguiente recomendación: Que se proceda a modificar la ordenanza n.º 31 de ese Ayuntamiento de forma que el hecho imponible de la tasa lo constituya la prestación efectiva del servicio, y que sean sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas que soliciten el mismo o que resulten beneficiadas o afectadas por su prestación efectiva.

Madrid, 18 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Puig (Valencia).**

**Recomendación 32/1991, de 18 de noviembre, sobre teléfonos públicos en el medio rural.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 193).*

Como sin duda conoce, por las peticiones de informe que con cierta regularidad se han dirigido desde esta institución, en años anteriores y durante el actual de 1991, se siguen recibiendo quejas referentes a deficiencias de servicio y otras anomalías de funcionamiento de los llamados teléfonos públicos de servicio (TPS).

Estas quejas tienen especial significación por cuanto su origen coincide con núcleos de población en los que no se ha establecido un servicio telefónico individualizado para quien quiera solicitarlo, quedando los hipotéticos abonados obligados a acudir temporalmente al único camino de utilizar los TPS como medio alternativo de obtener una comunicación telefónica.

Aunque, en ocasiones, como también se ha reflejado en los informes remitidos por esa Presidencia, pueden tratarse de irregularidades ajenas a Telefónica, derivadas de un inadecuado emplazamiento de estos teléfonos públicos de servicio o incluso de abusos de los titulares de los locales en los que se encuentran instalados o de limitaciones en el horario de utilización u otras razones, preocupa seriamente a esta institución el hecho de que, de una forma u otra, la disponibilidad del servicio público telefónico ha resultado, a menudo, afectada.

El problema se agrava, si se considera que los TPS son un medio de penetración del servicio telefónico en el medio rural, en localidades en las que no existen otras alternativas, como ya ha quedado descrito.

Los ciudadanos afectados por esta doble circunstancia que dificulta su acceso al servicio público telefónico, han solicitado reiteradamente que en estos casos y todos aquellos otros que se considere oportuno, la Compañía Telefónica instale un teléfono público de monedas, con lo que tales dificultades quedarían resueltas de raíz o al menos paliadas gradualmente.

No obstante y sin perjuicio de las competencias e iniciativas que ejercen los ayuntamientos titulares de los TPS y de la responsabilidad que pueda incumbir, en

algún caso, a las autoridades municipales, e independientemente de la coordinación que Telefónica mantenga con los ayuntamientos, esta institución ha constatado que el criterio que se viene utilizando con carácter prioritario, y en muchos casos como criterio único, en el marco de aplicación del art. 3.º 2, de la Orden de 29 de junio de 1981, para la instalación de estos teléfonos públicos de monedas (TPM) es que dicha instalación esté justificada “por el grado de utilización de los TPS previamente existentes”.

Pero es obvio que cuando se producen las citadas circunstancias que dificultan y en ocasiones impiden la utilización de los teléfonos públicos de servicio, resulta muy difícil que en los casos más graves se alcance la medida de utilización exigida, dado que los encargados del TPS ponen trabas para su utilización. Ello sin acudir al más fundamental argumento de que estamos ante un supuesto de prestación de servicio público en régimen de monopolio, situación ante la que como reiteradamente ha insistido esta institución en sus informes al Parlamento, no cabe invocar con carácter único o prioritario el principio de la rentabilidad económica a la hora de prestar el servicio.

Por todo lo anterior, esta institución en base a los problemas detectados en relación con el funcionamiento de estos teléfonos públicos de servicio y en atención a los criterios anteriormente expuestos, en el ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formula a V.E. la siguiente recomendación: Que en todos aquellos casos en los que se constate la concurrencia de circunstancias que impidan una adecuada prestación individualizada y a domicilio a los demandantes del servicio público telefónico, o se derive tal circunstancia de las eventuales deficiencias derivadas del emplazamiento o servicio prestado inadecuadamente de los TPS, o cuando algunos vecinos lo soliciten y quede justificado que estas solicitudes están basadas en el hecho de que el TPS no cubre sus necesidades de servicio telefónico, se instale un teléfono público de monedas (TPM) que garantice a los ciudadanos afectados la continuidad y accesibilidad de las comunicaciones telefónicas.

Esta institución entiende que circunstancias como las descritas constituyen “razones singulares de demanda”, suficientes para aconsejar la instalación de un teléfono público de monedas, tal como prevé el artículo 3.º, apartado 2.c de la Orden de 29 de junio de 1981.

Los fines que pretende esta recomendación se conseguirían, en los casos descritos, con la instalación de un teléfono protegido de monedas en la vía pública, o de un teléfono modular, siempre que en este último caso el Ayuntamiento acepte la titularidad, gestión y control del mismo.

Madrid, 18 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Presidente de Telefónica de España.**



**Recomendación 33/1991, de 18 de noviembre, sobre determinación de las plazas que correspondan a Enseñanzas Medias que deban Impartirse en Valenciano.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 424).*

Hemos recibido el informe elaborado por esa Consejería en relación con la queja formulada ante esta institución por don F.J.G., registrada en nuestras oficinas bajo el número arriba indicado.

El promovente de la referida queja es un profesor agregado de Bachillerato que ingresó en el referido cuerpo por el sistema de acceso libre a plazas en Valenciano.

En el escrito que nos dirigió en su momento manifestaba su disconformidad con el hecho de que no se le hubiese asignado destino definitivo para su asignatura de matemáticas, en ninguno de los dos concursos generales de traslados en los que debió participar con carácter forzoso en los que sin embargo si se le adjudicó a profesores de su misma promoción que obtuvieron en la oposición puestos inferiores al suyo.

Al iniciar la tramitación de dicha queja ante esa Consejería, y solicitar el informe de V.E. expusimos los argumentos jurídicos —extraídos de las bases de la convocatoria del proceso selectivo para ingreso en la función pública docente en el que tomó parte el reclamante, y de las convocatorias de los dos sucesivos concursos de traslados en que asimismo ha debido participaren los que el interesado basaba su discrepancia con los resultados obtenidos en estos últimos.

En síntesis el reclamante entendía, de acuerdo con las bases de su oposición, que tenía derecho a obtener con carácter definitivo una plaza de su asignatura en la que la enseñanza hubiese que impartirse en valenciano, y asimismo consideraba que según se desprendía de las respectivas convocatorias de concurso, debía obtener tal destino antes que todos los profesores integrantes de su promoción que obtuvieron

en aquellos puestos inferiores al suyo y al mismo tiempo consideraba inexplicable que esa Consejería adujera para justificar que no se hubiese asignado destino definitivo en dichos concursos, el hecho de que no existieran tales plazas en valenciano.

Por nuestra parte consideramos que ha de entenderse que si un órgano administrativo convoca un proceso de selección de funcionarios capaces de impartir enseñanza en determinada lengua, pretende cubrir una serie de plazas respecto a las que previamente se ha definido la necesidad de que la enseñanza se imparta en la misma.

Tal es por lo demás la secuencia lógica que parece debe derivarse del principio de eficacia a que debe ajustarse la actuación administrativa del que se desprende, según entendemos, el imperativo de que los medios personales o de otra índole necesarios para el adecuado ejercicio de la actuación administrativa se recaben sólo en el momento en que dichos medios sean precisos y puedan ser por todos los conceptos susceptibles de utilización para la función específica a que estaban destinados o cuando menos que se prevea que tal posibilidad de utilización va a ser inmediata.

Por otra parte la propia efectividad de las expectativas que general en los interesados la participación y superación de un proceso selectivo de acceso a la función pública conducen a nuestro juicio a la misma conclusión.

Sin embargo, según se señala en el informe que nos ha sido remitido por V.E., en el catálogo de puestos docentes que administra esa Consejería no existen plazas de las plantillas pertenecientes a las Enseñanzas Medias que hayan sido definidas como de enseñanza en valenciano, circunstancia que impide que puedan ser ofertadas con tal carácter en los concursos de traslados.

En atención a lo expuesto procede considerar que la aplicación de mecanismos organizativos como los aludidos en su informe, que al definir los puestos de trabajo docente contribuyen a objetivar las necesidades en materia de personal y a racionalizar la aplicación de los medios disponibles, no debería dilatarse hasta tal punto que, más de dos años después de que se hayan seleccionado funcionarios docentes de bachillerato para ocupar plazas en las que la enseñanza deba impartirse en Valenciano, esta última circunstancia definitoria de plaza, todavía no haya obtenido el necesario reflejo en los instrumentos de organización mencionados.

En consideración a cuanto queda expuesto, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos la siguiente recomendación: "Que se agilicen las labores de elaboración y se proceda en el más breve plazo que sea posible a la definición en el correspondiente catálogo de las plazas que correspondan a las Enseñanzas Medias en las que la enseñanza debe impartirse en Valenciano, de manera que puedan ser

ofertadas con tal carácter en el próximo concurso general de traslados que convoque esa Consejería.”

Madrid, 18 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Consejero de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana.**

**Recomendación 34/1991, de 18 de noviembre, sobre el abono de las becas del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 368).*

Agradecemos su escrito de 22-7-1991 por el que contesta a nuestra solicitud de informe en relación con la queja registrada en esta institución con número AI/STS/10522/91.

En dicho escrito se argumenta que el retraso mínimo de un mes en el abono de las becas a los titulados universitarios, concedidas por ese instituto por un año de duración cada una y con una dotación de 125.000 ptas. mensuales, es inevitable en tanto no se establezca por la Administración, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un procedimiento más ágil y más breve, y que mientras ese instituto continúe siendo un organismo de carácter administrativo su actuación queda sujeta a la legislación vigente en materia presupuestaria, debiendo recorrer los pagos a que hacemos referencia un ciclo muy largo de fiscalizaciones e intervención.

Sin embargo, esta institución partiendo de la obligación de ese instituto de abonar las becas al vencimiento de cada mes, estima que podrían utilizarse mecanismos, que sin vulnerar la legalidad presupuestaria permitieran el pago puntual de las obligaciones. Ello sería posible si el procedimiento de pago mensual no se iniciara, como en la actualidad, el último día de cada mes, sino con la antelación suficiente.

En mérito a lo expuesto, y en uso de las facultades que le vienen conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución ha acordado dirigirle, en su calidad de Directora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la siguiente recomendación: Que se adopten las medidas oportunas que permitan el abono mensual de las becas inmediatamente después del vencimiento de cada mes.

Le agradecemos la preceptiva respuesta de ese instituto en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se acepta o no la recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Madrid, 18 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida a la Directora General del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.**

**Recomendación 35/1991, de 20 de noviembre, sobre las condiciones de los internamientos de extranjeros, en el centro correspondiente de Madrid.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 110).*

Agradecemos su atento escrito de fecha 22 de julio del presente año, referente a la queja tramitada ante esta institución con motivo de la huelga de hambre protagonizada por varios internos en el Centro de Extranjeros de Moratalaz y presuntos malos tratos inferidos a 3 de ellos el pasado día 5 de mayo.

Con relación al incidente concreto que motivó la intervención del Defensor del Pueblo, se quiere hacer constar como conclusión que si bien inicialmente existió una actitud de protesta más o menos generalizada por parte de los internos contra las condiciones del internamiento, lo cierto es que de los datos obrantes en esta institución no se ha podido determinar con exactitud la causa o el motivo concreto que lo originaron.

Por lo que se refiere al incidente protagonizado por el interino don K.M., no se ha podido constatar un mal trato de obra o de palabra al mismo por parte de miembros de la policía de servicio en el Centro, si bien el largo periodo de internamiento que venía sufriendo y las condiciones generales del mismo crearon, al parecer, un ambiente que determinó el que probablemente, en algún momento, se produjese una cierta tensión que originó la autolesión del citado Sr. M.

No obstante de la documentación obrante en esta institución así como de los informes remitidos por esa delegación se puede extraer una serie de consideraciones que tienen por objeto preferente el análisis del funcionamiento del régimen interno de este servicio público.

Así debe significarse la falta de información que sufren los interinos acerca de su situación administrativa en general lo que provoca situaciones de tensión que podrían paliarse si existiese personal cualificado para la asistencia social del interno.

Por otra parte el hecho de que la mayoría del tiempo del internamiento transcurra en un sótano, con problemas de ventilación y sin luz natural provoca en algunos internos cierta tensión que se agrava en los casos de internamientos muy prolongados próximos al límite de los 40 días.

Las anteriores consideraciones sobre las condiciones de internamiento revelan la necesidad de adoptar una serie de medidas que hagan más llevadero el período de internamiento de ciudadanos extranjeros en situación de ilegalidad.

En concreto entendemos que sería procedente valorar la posibilidad de incorporar al Centro un asistente social que colabore a cubrir las necesidades de atenciones a los internos, así como que se posibilite un adecuado número de horas para que aquéllos puedan salir al patio y se eviten tensiones innecesarias por esta causa.

Madrid, 20 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.**

**Recomendación 36/1991, de 30 de noviembre, sobre abono social de Telefónica.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 196).*

Se han recibido en esta institución diversas quejas expresando desacuerdo con alguno de los límites establecidos para poder acceder al Abono Social de Telefónica. Entre ellas, destacan las firmadas por perceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a cargo (como es el caso de la Q/12.554/91), quienes denuncian haber sido inesperadamente excluidos, en los dos últimos años, del derecho a dicha modalidad subvencionada de abono, como consecuencia de la aplicación de un criterio restrictivo de actualización del límite máximo de ingresos que da acceso al Abono Social.

Esta modalidad de abono fue creada mediante Orden Ministerial de 25 de marzo de 1983, bajo el nombre de “cuota de abono reducido”, teniendo como beneficiarios a aquellos usuarios de Telefónica que “hayan cumplido los sesenta y cuatro años y cuyos ingresos anuales no superen las cuatrocientas cincuenta mil pesetas, así como para los abonados cuyos titulares con edad inferior a la mencionada estén afectados por incapacidad absoluta para ejercer todo tipo de profesión u oficio y que reúnan, además, el resto de las condiciones”.

El tope máximo de renta para acceder a esta modalidad de abono fue elevado por la Orden de 25 de marzo de 1986 hasta la cifra de 500.000 pesetas, si bien ahora se refería a “ingresos anuales de la unidad familiar”, manteniéndose el resto de las condiciones.

Mediante Orden Ministerial de 10 de marzo de 1989, el abono particular de cuota reducida pasa a denominarse “Abono Social”, ampliándose asimismo, el máximo de rentas percibidas (por todos los conceptos) por la unidad familiar para poder beneficiarse del mismo, a la cifra de 600.000 pesetas al año, cuantía que sería elevada a 700.000 pesetas en la Orden de 12 de abril de 1991.



El cuadro que se presenta a continuación, relaciona la evolución de las pensiones mínimas del sistema de la Seguridad Social con la del tope máximo de ingresos para poder acceder al Abono Social, fijado en las sucesivas Ordenes de modificación de tarifas. La serie contempla los nueve años de vida de esta modalidad de abono.

AÑOS/ Ordenes de modificac. Tarifas	Pensión mín. jubil. c/cónyuge a cargo (*)		Pensión mín. jubil. s/cónyuge a cargo (*)		Tope Máximo de ingresos para acceso al Abono Social	COBERTU RA DEL ABONO SOCIAL
	cuantía mensual	cuantía anual (**)	cuantía mensual	Cuantía anual (**)		
1983 Orden 25- marzo	23.565	329.910	23.565	329.910	450.000	Pensiones mínimas c/ y s/ cónyuge a cargo
1984 Orden 9- febrero	26.160	366.240	25.450	356.300	450.000	Pensiones mínimas c/ y s/ cónyuge a cargo
1985 Orden 27- marzo	29.000	406.000	27.490	384.860	450.000	Pensiones mínimas c/ y s/ cónyuge a cargo
1986 Orden 25- marzo	32.560	155.840	29.800	417.200	500.000 unidad familiar	Pensiones mínimas c/ y s/ cónyuge a cargo
1987 Orden 3- abril	35.165	492.310	31.590	442.260	500.000	Pensiones mínimas c/ y s/ cónyuge a cargo
1988	38.000	532.000	33.650	471.100	500.000	Excluidas pensión mínima c/cónyuge a cargo

1989 Orden 10- marzo	42.525	595.350	36.140	505.960	600.000	Pensiones mínimas c/ y s/ cónyuge a cargo
1990 Orden 16- marzo	47.010	658.140	39.950	559.300	600.000	Excluidas pensión mínima c/cónyuge a cargo
1991 Orden 12- abril	50.160	702.240	42.630	596.820	700.000	Excluidas pensión mínima c/cónyuge a cargo

(\*) Sistema de la Seguridad Social.

(\*\*) Calculado en base a catorce mensualidades.

La última columna del cuadro presentado recoge el grado de cobertura que el abono social ha ido ofreciendo a los perceptores de pensiones mínimas de la Seguridad Social a lo largo del tiempo. Se observa que dicha cobertura ha alcanzado en todo momento a los perceptores de pensiones mínimas de jubilación sin cónyuge a su cargo (siempre suponiendo que no concurre ningún otro ingreso en la unidad familiar), pero que esporádicamente ha excluido, sin razón aparente, a los beneficiarios de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a su cargo.

Esta circunstancia, que se produjo por primera vez en 1988, año en el que no hubo Orden de modificación de tarifas, fue corregida en 1989 al elevarse el tope máximo a 600.000 pesetas. Sin embargo, la revalorización experimentada en 1990 por las pensiones del sistema de la Seguridad Social volvió a dejar fuera de la cobertura del Abono Social a este colectivo, toda vez que en la Orden de 16 de marzo de 1990 de modificación de tarifas, no se actualizó el tope de ingresos que permite el acceso al mencionado abono.

Finalmente, mediante la Orden de 12 de abril de 1991, se autoriza la elevación de dicho tope de renta hasta 700.000 pesetas, excluyéndose definitivamente al colectivo de perceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a su cargo, por una diferencia de 2.240 pesetas.

Por todo cuanto antecede, esta institución, en uso de las facultades que le confiere el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, ha acordado dirigir a V.E. la siguiente recomendación: Que se fije un criterio de actualización sistemática

del tope de renta determinante del derecho al Abono Social que garantice, en todo momento, la inclusión en su ámbito de cobertura a los perceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a cargo, conforme a los importes fijados cada año en los distintos sistemas públicos de previsión social, siempre que no reciban otro tipo de ingresos.

Madrid, 30 de noviembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Presidente de Telefónica de España, S.A.**

**Recomendación 37/1991, de 10 de diciembre, sobre retribuciones del personal funcionario destinado en el extranjero.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 341).*

A raíz de la queja formulada por una funcionaria del Cuerpo General Auxiliar destinada en la Embajada de España en Kuala-Lumpur (Malasia), se iniciaron investigaciones bajo el número de expediente AII-AEPGQ/22610/90, destinadas a conocer las previsiones existentes respecto al desarrollo efectivo y puesta en práctica de las indemnizaciones económicas a que se refiere el artículo 5.º del Real Decreto 1404/86 de 23 de mayo, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios públicos destinados en el extranjero.

Con fecha 5 de febrero pasado nos fue remitido por esa Dirección General el correspondiente informe, al cual acusamos recibo el día 25 del mismo mes, dando traslado del mismo a la interesada a fin de que conociese la posición de la Administración Pública respecto de la queja planteada por ella en su momento.

Recientemente, sin embargo, hemos recibido nueva comunicación de la compareciente en la que formula diversas alegaciones en base a las cuales y tras analizar la información recibida hasta el momento, hemos considerado oportuno continuar nuestra actuación en esta materia efectuando la recomendación con la que se concluye este escrito.

El artículo 5.º del Real Decreto 1404/86 habilita al Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Ministerio de Educación y Ciencia, para determinar los países en los que los funcionarios destinados en ellos pueden obtener una indemnización por cada hijo menor de edad efectivamente escolarizado en dicho país, cuando existan grandes divergencias de naturaleza lingüística, cultural o

pedagógica entre el sistema educativo público de su lugar de destino y el vigente en cada momento en España.

En su informe antes citado, de fecha 5 de febrero de este año, se argumenta que la no aplicación de la previsión contenida en el mencionado artículo 5.º se debe a que la indemnización por educación se encontraría subsumida en los módulos por los que se multiplican las retribuciones íntegras de estos funcionarios para adecuarlas a las peculiaridades de la función pública en el exterior. En concreto se nos pone de manifiesto que

“... si bien el artículo 5.º del Real Decreto 1404/1986, citado, prevé la habilitación legal para establecer una indemnización independiente por educación para determinados países, el Ministerio de Economía y Hacienda ha decidido hasta la fecha actual no diferenciar esta indemnización de la que se determina, según el artículo 3.º del citado Real Decreto, multiplicando la suma especificada por dos módulos, de equiparación del poder adquisitivo y de calidad de vida, y cuyo carácter viene delimitado por el artículo 8.º del Real Decreto 1404/1986, añadido a éste por el artículo 5.º del Real Decreto 1239/1988, ambos ya citados.”

para añadir a continuación que

“... la indemnización se establece a través del módulo de calidad de vida, que deriva de la consideración de todos los factores que puedan disminuirla con relación a España, incluyendo la educación en este conjunto, a través del factor de incomunicación cultural, en lugar de utilizar las condiciones de implementación que ofrece la habilitación legal del artículo 5.º del Real Decreto 1239/1988, citado.”

Sin embargo, a nuestro parecer, este modo de actuación es contrario a las previsiones normativas contenidas en la regulación de las retribuciones de los funcionarios destinados en el exterior y, además, comporta unos resultados que no pueden calificarse de idóneos desde el punto de vista de la equidad.

En efecto, el Real Decreto 1404/1986, modificado por el Real Decreto 1239/1988, regula de manera independiente la estructura y procedimiento para la determinación de las retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero (artículos 2 y 3) reparándolas claramente de las denominadas “indemnizaciones por representación y educación” que tienen una naturaleza diferente (artículos 4 y 5).

El principio rector de la regulación de las retribuciones del personal que presta servicios en el exterior es que éstas sean atribuidas por los mismos conceptos y cuantía que con carácter general retribuyen al resto de los funcionarios públicos. Ahora bien, el hecho de prestar servicios en el exterior a la Administración española conlleva para la generalidad de los funcionarios modificaciones, tanto en la calidad de vida como en el poder adquisitivo que se puede alcanzar con las retribuciones que se prevén con carácter general para todos los funcionarios públicos. Por este motivo,

con toda lógica, se prevé con carácter general que a las retribuciones que corresponden al personal destinado en el exterior se apliquen unos módulos multiplicadores a través de los cuales se compense la diferente calidad de vida y se equipare su poder adquisitivo con aquel que disfrutaban los funcionarios que prestan servicios en el territorio nacional.

Al margen de lo anterior, determinados puestos de trabajo en determinados países pueden originar que el funcionario que presta servicios en el exterior deba llevar a cabo gastos significativos de representación o tener singulares dificultades para escolarizar adecuadamente a sus hijos. La evidencia de estos hechos, dió lugar a que la normativa reguladora de las retribuciones del personal que presta servicios en el exterior prevea la existencia de indemnizaciones para los gastos de representación e indemnizaciones en razón de los gastos que origina la escolarización de los hijos en países en los que el sistema educativo sea significativamente distinto.

El artículo 6.1 del Real Decreto 1239/1988 alude específicamente a las indemnizaciones por representación y educación como conceptos independientes de los restantes conceptos retributivos a los que se aplican los módulos de equiparación del poder adquisitivo y de calidad de vida al determinar que son todos ellos los únicos conceptos retributivos que pueden percibir los funcionarios afectados por el Real Decreto citado. En cualquier caso, para esta institución resulta evidente que si la indemnización por educación pudiera subsumirse en uno de los conceptos que integran el módulo de calidad de vida (incomunicación cultural) sería inútil la previsión especial de esta indemnización que se contiene en el artículo 5.º del Real Decreto que regula la materia.

Con independencia de lo anterior, consideramos que la interpretación que se lleva a cabo en el informe que en su momento remitió esa Dirección General conduce a resultados que no son idóneos desde el punto de vista de la equidad. Nos referimos aquí, en concreto, al hecho de que no distinguir la incomunicación cultural (perteneciente al módulo de calidad de vida) de la indemnización por graves divergencias entre la enseñanza del país en cuestión y la vigente en cada momento en España, implica indemnizar por igual a los funcionarios sin tener en cuenta su situación familiar, es decir, con independencia de que tengan o no hijos en edad escolar.

Ello en nuestra opinión contradice abiertamente, no sólo la naturaleza propia de la indemnización sino también su regulación literal, dado que el artículo 5.1 del Real Decreto 1404/1986 dispone expresamente que los funcionarios podrán obtener la indemnización a la que venimos haciendo referencia “por cada hijo menor de edad efectivamente escolarizado en el país de destino”.

En base a todo lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta institución, formulamos la siguiente recomendación: “Que de acuerdo con la habilitación contenida en el

número 2 del artículo 5.º del Real Decreto 1404/1986 modificado por el Real Decreto 1239/1988 por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero, se solicite informe al Ministerio de Educación y Ciencia y se determinen los países en los que los funcionarios tengan derecho a percibir la indemnización por educación estableciéndose la cuantía de ésta.”

Madrid, 10 de diciembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda.**

**Recomendación 38/1991, de 11 de diciembre, sobre supresión de la limitación del plazo para solicitar los beneficios del Título II de la Ley 37/1984, de 22 de octubre.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 385).*

El art. 7 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, dispuso inicialmente que, para la obtención de los beneficios establecidos en el Título H de dicho texto legal, sería requisito imprescindible la previa inscripción de los interesados en el registro administrativo creado al efecto en ese Ministerio de Economía y Hacienda, otorgando un plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la propia ley para que los solicitantes procedieran a tal inscripción.

El art. 27.1 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, estableció que, a partir de 1 de enero de 1986, las personas que pudieran acogerse a los beneficios reconocidos en el citado Título II de la Ley 37/1984 y no los hubieran solicitado dentro del plazo inicialmente previsto o se les hubiera desestimado su solicitud por haberla formulado extemporáneamente, podrían instar su reconocimiento sin limitación de plazo y siempre de acuerdo con la legislación correspondiente. El mismo precepto añadía que, en todo caso, los efectos económicos de estos derechos se contarían desde el primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud.

El art. 53.1 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, dispuso que el 31 de diciembre de 1989 quedaría definitivamente cerrado el plazo de solicitud de los beneficios establecidos en el art. 4 de la Ley 37/1984, sin perjuicio de los derechos que pudieran causarse con posterioridad a dicha fecha.



La situación ha permanecido invariable desde la publicación de esta última norma, por lo que en la actualidad continúa cerrada la posibilidad de solicitar pensiones conforme al Título II de la Ley 37/1984.

Durante el año 1991 esta institución ha recibido diversas quejas de afectados por la limitación de plazo referida. No obstante, según la información recibida de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de ese Departamento, el número de solicitudes extemporáneas presentadas ante dicho centro gestor supera las 3.000.

El art. 10 del Real Decreto 1.033/1985, de 19 de junio, por el que se desarrolló la Ley 37/1984, estableció que las pensiones de su Título II gozarían de los beneficios contemplados en el art. 10 del texto refundido de derechos pasivos del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, la Guardia Civil y la Policía Armada, aprobado por Decreto 1.211/1972, de 13 de abril, añadiendo que esta última norma sería, en todo caso, de aplicación supletoria en la materia.

El expresado art. 10 del Decreto 1.211/1972 dispone en sus números 1 y 2 que el derecho a las pensiones es irrenunciable, inalienable e inembargable, y que el no ejercicio del derecho en la forma y plazos establecidos quedará sometido a los efectos de la prescripción que en el mismo texto se regulan.

Este último inciso remite al art. 14 del Decreto citado, cuyos números 2, 3 y 4 disponen textualmente:

“2. Los derechos reconocidos por esta Ley podrán ejercitarse en cualquier momento posterior al hecho que los hizo nacer.

3. No obstante, si el derecho se ejercitase después de transcurridos cinco años, contados a partir del día siguiente al de su nacimiento, los efectos económicos solamente se producirán a partir del día primero del mes siguiente al de la presentación de la oportuna solicitud.

4. Caducará el derecho al cobro de las pensiones reconocidas por el no ejercicio del mismo durante cinco años, y por falta de presentación, dentro del mismo plazo, de la documentación necesaria para la inclusión en nómina”.

De otro lado, la limitación de plazo que nos ocupa resulta contradictoria con el principio general recogido en el art. 6.2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, según la corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado del día 18 de julio de 1987, que dispone que los derechos pasivos son imprescindibles, con remisión a lo previsto en el siguiente art. 7 respecto a la caducidad de sus efectos.

Asimismo, las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad son también imprescindibles en el sistema de la Seguridad Social, de conformidad con los arts. 156 y 165 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Todas las consideraciones expuestas permiten configurar a las pensiones, en general, como derechos subjetivos de contenido económico, percepción periódica y carácter vitalicio. Por ello, el establecimiento de un plazo de solicitud que, una vez agotado, impida el ejercicio de tales derechos resulta, ajuicio de esta institución, contradictorio con su propia naturaleza jurídica.

En este sentido, el nuevo plazo fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 ha supuesto, en la práctica, la derogación de los beneficios reconocidos a las pensiones del Título II de la Ley 37/1984 en sus propias normas reguladoras, y de los reconocidos con carácter general en los textos legales de aplicación a los distintos regímenes públicos de previsión social.

En consecuencia, de conformidad con el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, esta institución formula a V.E. la siguiente recomendación: Que por ese Departamento ministerial se promueva la oportuna modificación legislativa a fin de suprimir la limitación del plazo de solicitud de los beneficios reconocidos por el Título II de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, mediante la derogación, a tal efecto, del art. 53.1 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989.

Madrid, 11 de diciembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Economía y Hacienda.**

**Recomendación 39/1991, de 11 de diciembre, sobre revalorización anual de las pensiones de clases pasivas del personal jubilado de anterioridad al 1 de enero de 1985.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 374).*

La reforma del régimen de clases pasivas del Estado operada a través de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el texto refundido regulador de dicho régimen, ha dado lugar a que, en los últimos años, se haya recibido en esta institución un elevado número de quejas formuladas por funcionarios que, con muchos años de dedicación al servicio de las administraciones públicas, y tras acceder a la situación de jubilación o retiro con anterioridad al 1 de enero de 1985, muestran su desacuerdo con las considerables diferencias existentes entre las cuantías de sus pensiones y las de los jubilados con posterioridad a la fecha indicada, estimando que su caso constituye una “discriminación por razón de edad”.

Este problema fue ampliamente expuesto en el informe anual del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales correspondiente a 1989, año en el que se recibieron un total de 650 quejas sobre esta cuestión.

Como V.E. conoce, la nueva regulación estableció una relación directa entre el número de años de servicios prestados por el funcionario y el importe de su pensión, terminando con el sistema anterior que reconocía un mismo porcentaje del 80% para todos con independencia del tiempo de servicios y siempre que se superase el período de carencia de nueve años.

No parece preciso insistir en que esta reforma era absolutamente necesaria, estableciendo un régimen de protección más justo y más acorde con el sistema de cálculo de pensiones existente en el ámbito de la Seguridad Social.

Las diferencias de importe a que nos venimos refiriendo se fueron incrementando en los años posteriores a la aprobación de los textos legales antes mencionados al reconocerse, en sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, sustanciosas mejoras a los jubilados por el nuevo régimen, con olvido de los que lo hicieron por el anterior y que, por su larga dedicación a la función pública y atendiendo a razones de justicia, podrían ser merecedores de una atención especial por parte del legislador.

Ciñéndonos a la evolución experimentada por la escala de porcentajes de cálculo incluida en el n.º 1 del art. 31 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, estableció en su art. 47.6 una nueva modificación de tal escala, fijando un porcentaje superior al 80% para los funcionarios con antigüedades iguales o superiores a los 30 años.

Por ello, esta institución estima que el reconocimiento de un mayor porcentaje de revalorización anual a los jubilados o retirados antes del 1 de enero de 1985, siempre que hubieran completado un número de años de servicios igual o superior a 30, estaría más que justificado en orden a la reducción de las diferencias señaladas.

La posibilidad de diferenciar a los pensionistas a la hora de fijar, el porcentaje anual de incremento de sus pensiones, según la legislación que determinara en su momento el cálculo de las mismas, no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, a raíz de la promulgación de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, se fijaron incrementos distintos para las pensiones causadas al amparo de esta Ley y las que lo fueron con arreglo a la legislación anterior, si bien en este caso el problema era inverso al supuesto que nos ocupa, dado que eran las nuevas pensiones las que sufrían limitaciones que no afectaban a las reconocidas con anterioridad.

Así, los Reales Decretos 42/1986, de 10 de enero, y 2620/1986, de 24 de diciembre, de revalorización de pensiones de la Seguridad Social para los años 1986 y 1987, respectivamente, contemplaron porcentajes de aumento diferentes para las distintas pensiones, según se hubieran calculado conforme a uno u otra legislación.

Todas las consideraciones apuntadas son de plena aplicación a las pensiones de clases pasivas reconocidas en favor de familiares de funcionarios públicos, siempre que su cálculo se hubiera efectuado conforme a la legislación en vigor a 31 de diciembre de 1984.

En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, esta institución formula ante V.E. la siguiente recomendación: Que por ese Departamento ministerial se

promueva el reconocimiento de un mayor porcentaje de revalorización anual a las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado calculadas conforme a la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984, siempre que los causantes hubieran prestado un mínimo de 30 años de servicios en las administraciones públicas.

Madrid, 11 de diciembre de 1991.

**Recomendación dirigida al Ministro de Economía y Hacienda.**

**Recomendación 40/1991, de 23 de diciembre, sobre situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España.\***

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Págs. 54 y 219).*

CONCLUSIONES

1. En cuanto a los internamientos efectuados al amparo de la legislación civil.

Primera. Lo escueto de la regulación contenida en el artículo 211 del Código Civil, da lugar a la existencia de importantes lagunas que están generando en la práctica un cierto margen de inseguridad jurídica cuya trascendencia se encuentra en directa proporción con el ámbito en el que se produce: el del derecho fundamental a la libertad personal. Así, tanto la Administración sanitaria como jueces y fiscales, aplican criterios contradictorios y de muy distinto alcance.

Segunda. En materia de traslados de los enfermos psíquicos, cuyo ingreso ha sido judicialmente autorizado, existen disfunciones en la práctica derivadas fundamentalmente de dos factores. De un lado, de la carencia o insuficiencia de ambulancias y de personal sanitario especializado y, de otro, de la falta de clarificación en orden a la titularidad de esta competencia entre la administración sanitaria y las Fuerzas de Seguridad.

---

\* El Defensor del Pueblo acordó promover una investigación de oficio sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España. Los resultados de esta investigación se recogieron en el correspondiente documento que adoptó la forma de recomendación. Se reproducen aquí, únicamente, las conclusiones de la investigación y las sugerencias correspondientes. El texto íntegro, incluyendo los antecedentes y el resumen de las actas de las visitas efectuadas, puede consultarse en *Informes, estudios y documentos. Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España*. Madrid. Defensor del Pueblo. 1991.

Tercera. De las visitas realizadas se aprecia una cierta inactividad del Ministerio Fiscal —a pesar de las instrucciones dadas al respecto por la Fiscalía General del Estado— en orden a promover la incapacitación, cuando ésta fuera realmente procedente.

Cuarta. Ha podido también constatarse una carencia de previsiones organizativas en la Administración sanitaria o asistencial en orden a facilitar el ejercicio de la función tutelar o de defensor judicial de los enfermos mentales incapacitados o en curso de incapacitación que carecen de pacientes que puedan ser nombrados tutores o defensores judiciales.

Quinta. En algunos de los centros visitados ha podido constatarse que el control judicial y del Ministerio Fiscal que nuestra legislación exige sobre la situación de internamiento no se realiza con la eficacia debida, omitiéndose también por parte de los responsables de los centros, la remisión de una información periódica al juzgado competente sobre la evolución clínica de los pacientes ingresados.

Sexta. En relación con los ingresos involuntarios urgentes en muchos casos el control judicial para su aprobación no se efectúa cumpliendo los requisitos que la ley prevé. Por otra parte, las comunicaciones que los centros remiten a los juzgados competentes informando de este tipo de ingreso, suelen ser, como regla general, excesivamente escuetas.

Séptima. Existen todavía centros que no han emprendido la revisión de los internamientos anteriores a la Ley 13/1983, de 24 de octubre, en colaboración con los jueces y el Ministerio Fiscal.

2. En relación con los internamientos realizados al amparo de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria.

Primera. La todavía inadecuada regulación en nuestro Código Penal de la exigente completa de enajenación mental, está determinando, en la práctica diaria de nuestros tribunales, que se impongan medidas de internamiento de duración ilimitada, aplicadas incluso a delitos de escasa entidad en cuanto a la pena, que no suelen ser visitadas judicialmente para imponer, en su caso, las medidas alternativas que la actual redacción del Código Penal prevé.

Segunda. La Ley de Enjuiciamiento Criminal no aborda la enfermedad mental durante la fase de instrucción con todos los matices que esta peculiar situación requiere. Ello está determinado que, en la práctica, puedan producirse aplicaciones espúreas de la medida cautelar de prisión provisional; o bien que los jueces adopten medidas cautelares de internamiento del encausado en centros psiquiátricos, carentes de cobertura legal alguna y, en consecuencia, sin garantías de ningún tipo en orden a las causas por las que el internamiento se decreta y a su duración.

Tercera. La defectuosa regulación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal está determinando que los órganos jurisdiccionales, con frecuencia, impongan al encausado exento de responsabilidad por enajenación mental, las medidas previstas en el artículo 8. 1 del Código Penal mediante auto de sobreseimiento libre, sin audiencia ni contradicción previa alguna.

Cuarta. En no pocos de los casos observados durante las visitas, los enfermos ingresados en centros psiquiátricos en aplicación del artículo 8. 1 del Código Penal, se encuentran sin haber sido declarados incapaces por el correspondiente juez civil.

Quinta. La regulación de la enfermedad mental que surja durante la fase de cumplimiento de la pena, se encuentra también deficientemente regulada tanto en el Código Penal como en el Reglamento Penitenciario, resultando este último, además de difícil acomodo a las previsiones contenidas sobre la misma materia en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

### 3. En cuanto a la documentación de los enfermos mentales.

Primera. Ha podido apreciarse la frecuencia con que los enfermos psíquicos internados en centros psiquiátricos carecen de la correspondiente inscripción registral de nacimiento, así como de D.N.I.

### 4. En cuanto al derecho de sufragio de los enfermos mentales.

Primera. Ha podido constatarse la inadecuación a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del artículo 3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en virtud de la cual puede privarse del derecho de sufragio mediante el procedimiento previsto para el internamiento psiquiátrico en el artículo 211 del Código Civil.

### 5. Sobre la situación de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica.

Primera. Tan solo cuatro comunidades autónomas cuentan con normas en las que se contempla, de un modo global, armónico e integral, el marco de la atención a la salud mental y la asistencia psiquiátrica. El resto de las comunidades cuentan únicamente con disposiciones que regulan aspectos parciales, han suscrito algún convenio de cooperación o, simplemente, carecen de normativa específica en el campo de la salud mental.

Segunda. Por el contrario, la mayoría de las comunidades autónomas disponen de un plan de salud mental, si bien no aprobado formalmente por una norma jurídica, o de un documento equivalente. Más en concreto ocho comunidades cuentan con el citado plan, mientras que en otras tres existen documentos que, sin llegar a ser formalmente un plan, tienen las características necesarias para poder ser



considerados como sustitutivos de aquel. En las seis comunidades restantes no existe ningún instrumento de planificación.

Tercera. En la organización de los servicios de atención a la salud mental y de asistencia psiquiátrica se viene aplicando el principio de delimitación territorial como base para la ordenación funcional de los recursos, acomodándose así la actuación de las comunidades autónomas a lo que al respecto propugnaba el Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica. No obstante, la plasmación de este criterio en el ámbito normativo y su aplicación práctica es variable según las comunidades.

En cuanto al criterio aplicado para efectuar la distribución de los recursos, se acude en la mayoría de los casos a la ordenación territorial establecida con carácter general en el campo sanitario, si bien algunas comunidades han implantado, sobre esta base, una sectorización específica en el campo de la salud mental.

Cuarta. La situación relativa al logro de la integración funcional de los recursos dedicados a la atención a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica es diversa según las comunidades autónomas y no se corresponde exactamente con la mayor o menor complejidad que para cada una de ellas se deriva de la combinación de los distintos factores condicionantes: carácter uniprovincial o pluriprovincial y asunción o no de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

De este modo, existen comunidades que han logrado la integración funcional de los recursos, acudiendo para ello, en caso necesario, a la coordinación de las distintas administraciones afectadas (Instituto Nacional de la Salud, Comunidad Autónoma, Diputaciones Provinciales) mediante la suscripción de los oportunos convenios, mientras que en otras comunidades el objetivo se ha logrado tan solo parcialmente, existiendo asimismo otros casos en los que es notoria la ausencia de instrumentos de coordinación, de modo que no hay una conexión institucionalizada entre las distintas administraciones.

Quinta. La misma situación de variedad que se viene citando, vuelve a darse respecto de la atención ambulatoria, en la que, dejando aparte la actuación de los equipos básicos de salud, pueden encontrarse modelos diversos según las comunidades autónomas, en función del modo de asegurar el principio de continuidad terapéutica, existiendo incluso, en algunas comunidades autónomas, fórmulas diferentes según las provincias que integran las mismas.

Desde el punto de vista cuantitativo, se observa un notable avance en la implantación de los dispositivos de atención extrahospitalaria de segundo nivel, es decir, centros y equipos de salud mental, si se tiene en cuenta la situación de partida consistente en la casi total inexistencia de estos dispositivos. No obstante, la situación es diversa según las comunidades autónomas en cuanto al grado de desarrollo de estos recursos, existiendo casos en los que las previsiones se han

cumplido en su totalidad , mientras que en otros la implantación de estos equipos es mucho menor, aparte de darse fuertes desequilibrios territoriales en su distribución.

De otra parte, la persistencia de neuropsiquiatras de cupo constituye un elemento que distorsiona el modelo de atención.

Por último , se han comenzado a implantar programas de atención a la salud mental infantil y juvenil, cuya ejecución se lleva a cabo a través de diversos modelos organizativos, siendo necesario que por las distintas comunidades autónomas se acentúe la atención a este colectivo sobre el que era notoria la falta de recursos suficientes antes de iniciarse el proceso de reforma psiquiátrica.

Sexta. La valoración del grado de implantación de las unidades de psiquiatría en hospitales generales permite constatar, una vez más, la diversidad de la situación según las comunidades autónomas.

De este modo, algunas comunidades autónomas disponen ya de un significativo número de unidades en hospitales generales, mientras que en otras el peso de este tipo de asistencia recae fundamentalmente en las unidades de corta estancia de los hospitales psiquiátricos.

Séptima. En la mayoría de las comunidades autónomas se encuentran en ejecución programas de transformación y, en su caso, de superación, de los hospitales psiquiátricos, si bien presentan distinta configuración y alcance, encontrándose asimismo en un diferente grado de desarrollo. La consecuencia de todo ello es el acusado descenso del número de hospitales psiquiátricos y del número de camas en estas estructuras específicas. Pese a ello, la situación no ha variado sustancialmente en algunas comunidades autónomas, de modo que en ellas el centro hospitalario dedicado exclusivamente a la asistencia psiquiátrica sigue constituyendo el eje de la atención a la salud mental.

Independientemente de estos programas de transformación de los hospitales psiquiátricos, existe una notable variación en la dotación de camas de corta y de larga estancia entre las diferentes comunidades autónomas.

Octava. El desarrollo de la reforma psiquiátrica se ve condicionado por la carencia en unos casos, o insuficiencia en otros, de dispositivos intermedios, lo que, aparte de distorsionar y frenar el proceso reformador, provoca limitaciones en el funcionamiento del resto de los dispositivos de la atención a la salud mental. Debe significarse, de otro lado, que en la mayoría de los casos ni siquiera se ha podido establecer detalladamente la necesidad de estas estructuras dentro de la planificación de recursos, de modo que su dotación . depende, en gran medida, de criterios de oportunidad o de índole financiera.

De otra parte, la escasa disponibilidad de estructuras de carácter social condiciona los planes de desinstitucionalización de los pacientes internados en los hospitales psiquiátricos.

#### 6. Sobre las unidades de psiquiatría de los hospitales generales visitadas.

Primera. Con tres excepciones, la capacidad de las unidades de psiquiatría de los hospitales generales visitadas se acomoda al criterio contenido en el Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica.

Segunda. La ubicación de las unidades de psiquiatría dentro del hospital está, en muchos casos, condicionada por la escasa disponibilidad de espacio, en especial si no se trata de una obra de nueva planta. Este condicionamiento impide, en ocasiones, la idoneidad de la ubicación de la unidad.

Tercera. Con una excepción, las unidades visitadas presentan un adecuado estado de conservación.

Cuarta. Salvo algunas cuestiones de detalle, el alojamiento de los enfermos en estas unidades se realiza en condiciones adecuadas. No obstante, en algunos casos, la capacidad de las habitaciones queda desbordada, existiendo camas en los pasillos, o en dependencias no destinadas teóricamente al alojamiento, o instalándose una cama más en las habitaciones.

Quinta. La dotación de equipamiento de las unidades está limitada por la falta de espacio antes reseñada, condicionando las actividades terapéuticas y de ocupación del ocio.

Sexta. Se observa una falta de homogeneidad en cuanto a los índices personal/cama en las unidades visitadas.

Séptima. Se constata la elevada presión sobre la actividad asistencial desarrollada por estas unidades, que en algunas de ellas se traduce en un porcentaje de utilización superior al 100 por 100, con las consecuencias antes descritas en cuanto a la habilitación de camas en el pasillo, en otras dependencias, o en las habitaciones, así como respecto del funcionamiento del servicio.

Octava. Se observa una considerable variación en la estancia media de los pacientes internados en estas unidades, existiendo algún caso en el que se ha detectado la permanencia de ellas de enfermos durante un elevado número de meses e, incluso, de años. En los casos de alta estancia media influye entre otros factores, la suspensión de los ingresos en los hospitales psiquiátricos, así como la inexistencia de estructuras intermedias, que impide la derivación de los enfermos hacia otros dispositivos, alargando el tiempo de estancia en el hospital.

Novena. Se observa asimismo que existe, en ocasiones, una falta de coordinación entre los distintos dispositivos de atención a la salud mental, que se manifiesta en que un elevado porcentaje de enfermos ingresados en estas unidades acuda directamente a demandar asistencia, sin que haya la necesaria interrelación con el primer nivel de la asistencia especializada.

## 7. Sobre los hospitales psiquiátricos visitados.

Primera. Una proporción apreciable de los hospitales psiquiátricos se ubica en lugares aislados, lo que no facilita la integración y el contacto de estos enfermos con el entorno, si bien esta circunstancia se ve paliada por la disposición, en la práctica totalidad de los casos, de medios de transporte que los enlazan con las poblaciones más próximas.

Segunda. Es muy frecuente la existencia de hospitales sobredimensionados en relación con la población internada, lo que se deriva no solo del proceso de desinstitucionalización de pacientes, sino incluso por haber sido diseñados inicialmente en función de una determinada capacidad que nunca llegó a ser cubierta totalmente.

Tercera. Entre las características de la población internada en los hospitales psiquiátricos destaca el elevado promedio de edad, cuya consecuencia es la creciente necesidad de asistencia en el aspecto somático.

Cuarta. Un significativo porcentaje de los enfermos ingresados en los hospitales psiquiátricos lleva internado un largo tiempo, lo que manifiesta, entre otras cuestiones, la función de custodia y asilo, y no terapéutica, que tradicionalmente han venido desempeñando estos hospitales.

Quinta. Es asimismo significativo el porcentaje de pacientes no propiamente psiquiátricos que están internados en los hospitales de esta naturaleza y cuya atención debería llevarse a cabo a través de otras estructuras, destacando, en este sentido, las personas con oligofrenia, que representan entre una quinta y una cuarta parte de los enfermos internados. Esta circunstancia pone de manifiesto una vez más la función de custodia y asilo de estos establecimientos.

Sexta. Con independencia de lo anterior, existe en los hospitales psiquiátricos un apreciable número de pacientes acreedores a un tipo de asistencia distinta de la prestada en dichos hospitales, si bien las alternativas para la atención se ven mediatizadas por la insuficiente dotación de otros dispositivos.

Séptima. Entre los hospitales visitados, hay una gran disparidad en relación al índice personal/usuarios, existiendo un amplio abanico, de modo que la plantilla de algún establecimiento llega a ser cinco veces superior a la de otro, aún cuando la población internada en ambos ofrece un perfil similar.

Octava. Llama la atención la carencia, en algunos establecimientos, de personal especializado en psiquiatría, llegando a existir hospitales psiquiátricos, en los que se atiende a varios centenares de enfermos, y que disponen tan solo de un psiquiatra o que, incluso, carecen de este especialista en su plantilla.

Novena. Los criterios utilizados para la organización funcional de las unidades asistenciales son diversos, valorándose en unos casos motivos estrictamente clínicos (distribución por diagnósticos), y en otros supuestos, razones de otra índole (posible duración de la estancia; presunta posibilidad de rehabilitación; criterio territorial e, incluso, en algunos de ellos, el factor sexual).

Décima. Entre las actividades rehabilitadoras que se llevan a cabo en los hospitales destacan las relativas a la laborterapia y a la terapia ocupacional, que se desarrollan en la mayoría de los establecimientos visitados. Con mayor o menor extensión se realizan actividades deportivas, recreativas y culturales, que en algunos casos forman parte explícita del programa de rehabilitación. No obstante, es preciso significar que las actividades rehabilitadoras se ponen en práctica, en muchos casos, tan solo con una parte de la población internada y, más en concreto, con aquellos pacientes que presentan posibilidades razonables de reinserción laboral y social, con frecuente olvido de otros enfermos que podrían mejorar aspectos tales como el ajuste social y la autonomía personal.

Undécima. Subsisten en varios de los hospitales visitados grandes salas comunes destinadas al alojamiento de los pacientes, que llegan incluso a contener hasta 39 camas, lo que provoca la absoluta falta de intimidad.

Duodécima. Junto a esta circunstancia, es preciso señalar que, en general, el alojamiento de los enfermos agudos se realiza en dependencias que reúnen mejores condiciones que las utilizadas por los enfermos crónicos, cuando la estancia de los primeros se extiende tan solo por unos días o semanas, mientras que los segundos permanecen en el hospital incluso durante varios decenios.

Decimotercera. Las condiciones de habitabilidad son variables, dándose casos de hospitales donde estas condiciones son perfectamente adecuadas, mientras que en algunos hospitales se observan graves deficiencias, tales como habitaciones sin ventilación exterior y utilización como alojamiento de antiguos cuartos de aislamiento que no reúnen las mínimas condiciones exigibles (exiguas dimensiones, ausencia de mobiliario, falta de luz artificial, deficiente conservación e, incluso, ausencia de cristales en las ventanas).

Decimocuarta. Como regla general, existe intervención médica en la determinación y supervisión de la alimentación, hallándose, de otra parte, las dependencias destinadas a este servicio en correctas condiciones. El almacenamiento de los alimentos se efectúa generalmente en condiciones adecuadas, si bien en uno

de los establecimientos no existía la necesaria separación entre los alimentos y los productos tóxicos, que se almacenaban conjuntamente, con el riesgo consiguiente.

Decimoquinta. El desarrollo predominantemente horizontal de las edificaciones donde se ubican los hospitales visitados significa una importante atenuación del riesgo en casos de incendio y otras emergencias, pero aún así se observan carencias, como es, incluso, la inexistencia de extintores en algunos hospitales o en algunos pabellones dentro de ellos.

Decimosexta. Pese a la existencia de una jurisprudencia constante que establece el derecho a los beneficiarios de la Seguridad Social a la cobertura, por parte de la misma, de los gastos de internamiento en hospitales psiquiátricos, aquellos han de continuar sufragando los costes originados por tal concepto, aún cuando el tratamiento haya sido determinado por los propios especialistas de la Seguridad Social. Esta circunstancia, de otra parte, ha originado, en algunas comunidades autónomas o en algunas provincias, discrepancias entre la Entidad Gestora competente y las consejerías o diputaciones provinciales correspondientes, lo que, en ocasiones, tiene una directa influencia negativa en la asistencia prestada, al haber determinado la suspensión de los ingresos en algunos hospitales.

## RECOMENDACIONES

### 1. De carácter general.

#### 1.1. En cuanto a los internamientos efectuados al amparo de la legislación civil.

Primera. Que se produzca la imprescindible reforma legislativa en virtud de la cual, con la prudencia reclamada a lo largo de este estudio, se dé regulación expresa a las siguientes cuestiones:

- Garantías que deben rodear a los internamientos voluntarios.
- Legitimación para solicitar el internamiento.
- Garantías que deben rodear a los internamientos voluntarios.
- Legitimación para solicitar el internamiento.
- Garantías que deben rodear el internamiento de los menores de edad y de los ya incapacitados.

— Eficacia de la resolución judicial por la que se acuerda el internamiento psiquiátrico.

— Alcance del control judicial sobre el alta médica del enfermo internado.

— Persona concreta obligada a comunicar al juez el internamiento involuntario de carácter urgente.

— Establecimiento de un plazo máximo, que deberá ser breve, en el que el juez debe dictar la resolución aprobatoria o no sobre el internamiento involuntario de carácter urgente.

— Establecimiento de mecanismos de control sobre algunos tratamientos médico psiquiátricos especialmente agresivos.

— Determinación expresa de la competencia territorial del juez que en cada caso debe autorizar o aprobar el internamiento o controlar su permanencia.

Segunda. Que se generalice la concentración en un sólo juez de las cuestiones relativas a los internamientos psiquiátricos e incapacitaciones de los enfermos mentales, en las grandes capitales y en las localidades en que existan varios jueces. Sería igualmente conveniente que existiera un fiscal en cada provincial que asumiera las competencias en esta materia.

Tercera. Que los jueces remitan en todos los casos a los centros, copia de la resolución por la que se autoriza el internamiento.

Cuarta. Que se realicen convenios de colaboración entre la Administración sanitaria, jueces, fiscales y Fuerzas de Seguridad para que la competencia de la Administración sanitaria en materia de traslados de enfermos psíquicos, pueda llevarse a cabo con la fluidez necesaria.

Quinta. Que por el Ministerio Fiscal se extreme el celo en orden a promover la incapacitación de los enfermos internados, cuando ésta fuera realmente procedente.

Sexta. Que por la administración sanitaria o asistencial se adopten las previsiones organizativas necesarias para facilitar el nombramiento de tutor o defensor judicial de los incapacitados que carezcan de parientes, así como para el adecuado ejercicio de ambas funciones.

Séptima. En cuanto al control periódico judicial y del Ministerio Fiscal sobre la situación de internamiento que nuestra legislación exige, sería necesario que se generalizaran las visitas periódicas a los centros donde aún no se hace por parte de los jueces y del Ministerio Fiscal; así como que en las resoluciones judiciales por las que se acuerda el internamiento, se exija de los responsables de los centros,

información periódica sobre la evolución del tratamiento; y por último, que los responsables de los centros, remitan también con carácter periódico esta información al juzgado.

Octava. En cuanto a los ingresos involuntarios urgentes, sería conveniente que por los jueces se visitara el centro con la finalidad de examinar personalmente al enfermo, solicitar el correspondiente dictamen médico y con posterioridad remitir la correspondiente resolución ampliatoria o denegatoria del informe, que debería ser comunicada al centro. Esta práctica debe desarrollarse tanto en las unidades de psiquiatría de los hospitales generales, como en los centros de larga estancia. Por otra parte, sería también conveniente que las comunicaciones que los centros remiten a los juzgados informando de este tipo de ingresos fueran menos esquemáticos.

Novena. Que se generalice la revisión de todos los internamientos psiquiátricos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 23 de octubre, que permanezcan en la actualidad. Revisión que debe realizarse por los centros en colaboración con los jueces y el Ministerio Fiscal.

1.2. En cuanto a los internamientos llevados a cabo al amparo de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria.

Primera. Reformar la actual redacción del artículo 8.1 del Código Penal de forma que se limite la posibilidad de adoptar en que el delito estuviera castigado con pena privativa de libertad, y que su duración no pueda exceder de la duración de ésta, debiendo el Tribunal fijar expresamente esta duración en la sentencia.

Que se prevea expresamente una obligación de revisión periódica del internamiento, en intervalos razonables, por parte del tribunal sentenciador.

Segunda. Hasta tanto esta reforma legislativa se produzca, que los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal, adecuen su actuación a los criterios establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que impiden los internamientos de duración ilimitada y obligan a revisar periódicamente, en intervalos razonables, las situaciones de internamiento por ellos decretadas, resolviendo siempre motivadamente sobre las peticiones que al respecto se les formulen.

Tercera. Reformar la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su tratamiento de la enfermedad mental durante la instrucción de tal forma que:

— Se establezca una limitación temporal a la observación médica prevista en el artículo 381.



— Que se efectúe una remisión expresa a la posible aplicación por el juez competente de las previsiones contenidas en el artículo 211 del Código Civil, para el caso de que fuera necesario un tratamiento médico en régimen de internamiento del inculpado, cuando no fuera procedente la adopción de la prisión provisional respecto del mismo. Con ello, se evitarían posibles aplicaciones espúreas de una medida cautelar tan grave como es la de la prisión preventiva.

También para evitar posibles aplicaciones inadecuadas de la medida cautelar de prisión provisional sería conveniente que, durante la instrucción, la ley procesal previera, junto a aquélla la adopción de la medida cautelar de internamiento, en centro psiquiátrico, con las mismas garantías de la prisión preventiva y con los mismos requisitos que ésta.

Cuarta. Reformar el artículo 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de suprimir la posibilidad de que en el auto de archivo, por el que se suspende el proceso cuando se aprecia la enajenación del encausado surgida durante el mismo, se adopten las medidas asegurativas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal.

Quinta. Reformar la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de impedir que mediante el auto de sobreseimiento libre previsto en el número 3 del artículo 637, puedan adoptarse las medidas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal y exigiendo también que, en todo caso, cuando se aprecie la posible concurrencia en el encausado de la eximente de enajenación mental, continúe el proceso hasta sentencia.

Sexta. Reformar el artículo 82 del Código Penal relativo a la enajenación mental que surge durante el cumplimiento de la pena, en relación con los siguientes extremos:

— Que se permita al tribunal imponer al penado al que sobreviene la enajenación, las medidas previstas en el artículo 8.1 del Código Penal como alternativas de internamiento.

— Que se contemple la posibilidad de que la enajenación sobrevinida al penado sea de las que hubieran dado lugar a la apreciación de una responsabilidad criminal disminuida.

— Que el tiempo de cumplimiento de la medida de tratamiento impuesta al penado no pueda exceder al de duración de la pena impuesta y que se tenga en cuenta como período de cumplimiento de la pena.

Séptima. Reformar los artículos 57 y 143 del Reglamento Penitenciario para adecuarlos a las previsiones contenidas en el Convenio Europeo para la Protección

de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Octava. Que todas estas reformas normativas se aborden en conjunto para evitar defectos de armonización entre las distintas legislaciones aplicables.

Novena. Que hasta tanto todas estas reformas normativas se lleven a cabo, tanto los órganos jurisdiccionales como el Ministerio Fiscal adecuen su actuación a los criterios establecidos por la jurisprudencia criminal y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia.

Décima. Que en los procesos penales en que se declare al encausado exento de responsabilidad criminal, una vez que se dicte sentencia firme, por el Ministerio Fiscal se efectúe la correspondiente valoración sobre la conveniencia, en su caso, de iniciar el correspondiente proceso civil de incapacitación del declarado exento de responsabilidad criminal por concurrir la circunstancia de enajenación.

### 1.3. En cuanto a la documentación de los enfermos mentales.

Primera. Que se produzca una intervención activa del Ministerio Fiscal, en colaboración con los servicios sociales de los centros psiquiátricos, en orden a instar las inscripciones de nacimiento de los enfermos mentales internados en centros psiquiátricos que no estuvieran inscritos en el registro.

Segunda. Que en todos los centros de internamiento se realicen las actuaciones oportunas, en colaboración con el Ministerio del Interior para proveer de D.N.I. a los enfermos que carezcan de dicho documento.

### 1.4. En relación con el derecho de sufragio de los enfermos mentales.

Primera. Que se acomode la legislación electoral a las exigencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de forma que no pueda privarse del derecho de sufragio mediante la autorización de internamiento psiquiátrico prevista en el artículo 211 del Código Civil.

### 1.5. Sobre la atención a la salud mental y la asistencia psiquiátrica.

Primera. Aquellas comunidades autónomas que carezcan aún de un marco normativo en el ámbito específico de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica, habrían de contar con disposiciones que regulasen, en forma global, armónica e integral, la organización y funcionamiento de la red de dispositivos y servicios.

Segunda. Las comunidades autónomas que no dispongan de un plan de salud mental habrían de dotarse del correspondiente instrumento de planificación, en el que se define el modelo de atención, se formulen los objetivos a alcanzar y se determinen los programas a desarrollar.

Tercera. Para una adecuada prestación de los servicios asistenciales en materia de salud mental, debería conseguirse la integración funcional de los recursos en aquellas comunidades autónomas donde la misma no se haya hecho aún efectiva, acudiendo, en caso necesario, a la puesta en práctica de las adecuadas técnicas de coordinación, singularmente a través de la suscripción de los oportunos convenios entre las distintas administraciones con competencia en este ámbito.

Cuarta. La indicada coordinación e integración funcional de los recursos exige, entre otras medidas, que por las administraciones implicadas se superen las discrepancias de criterio en torno a la asunción del coste de la asistencia, existentes en algunas comunidades autónomas o provincias, de manera que esta situación deje de repercutir, en forma negativa, sobre el ejercicio del derecho del enfermo psíquico a acceder a las prestaciones sanitarias establecidas para su atención.

Quinta. A los efectos de lo expresado en la recomendación anterior, es necesario, entre otras posibles medidas, que el sistema de la Seguridad Social asuma el coste del internamiento de los enfermos psíquicos beneficiarios del sistema, cuando dicha medida ha sido determinada por sus propios facultativos, acomodándose así a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre este aspecto.

Sexta. Es preciso otorgar absoluta prioridad a la implantación de estructuras intermedias en número suficiente para que constituyan una alternativa auténtica y no meramente teórica del internamiento y puedan completar de una manera eficaz la atención prestada por los demás dispositivos. A tal fin, y como primera providencia, debería determinarse con mayor detalle en los instrumentos de planificación de cada Comunidad Autónoma, la tipología y la dotación que se estime necesaria, así como los plazos para su implantación.

Séptima. Es asimismo prioritario delimitar las competencias respectivas del sistema sanitario y del sistema de servicios sociales en la atención al enfermo mental, estableciendo, de otra parte, los adecuados cauces de coordinación para facilitar, en especial la desinstitucionalización de los pacientes no propiamente psiquiátricos internados actualmente en los hospitales psiquiátricos. A tal fin, por parte de los organismos con competencia en el campo de los servicios sociales debería contarse con las plazas suficientes que permitan la citada desinstitucionalización, que en la actualidad se ve dificultada, entre otros factores, por la insuficiencia de estos recursos.

Octava. En el marco de la coordinación aludida en la recomendación anterior, sería aconsejable que, por parte de las comunidades autónomas, se establecieran

programas específicos para facilitar una atención adecuada, a través de las estructuras sociales especializadas, a los residentes de la tercera edad y a las personas con deficiencia mental que en la actualidad se encuentran internadas en los hospitales psiquiátricos y no presentan una patología primordialmente psiquiátrica.

Novena. Aquellas comunidades autónomas que no hayan completado aún la implantación de los recursos de la red de atención extrahospitalaria de salud mental y asistencia psiquiátrica habrían de proceder a su desarrollo, mediante la creación de centros o unidades de salud mental, de modo que quede cubierta la totalidad de la población en un plazo de tiempo razonable.

Décima. Que dentro del desarrollo a que se ha hecho mención en la recomendación anterior, se acentúe la atención a la salud mental infantil y juvenil, ya iniciada en algunas comunidades autónomas, bien mediante la creación de dispositivos específicos, bien a través de equipos cualificados dentro de los centros de salud mental.

Undécima. Que también en un plazo razonable se complete la red de unidades de psiquiatría de los hospitales generales, a cuyo fin deberían establecerse las oportunas previsiones de necesidades por parte de las comunidades autónomas que aún no lo hubieran hecho, así como materializar las mismas, de modo que todas las áreas sanitarias o sectores específicos de salud mental, según el criterio adoptado sobre la territorialización de los servicios por parte de cada Comunidad Autónoma, dispongan de estas unidades en su hospital de referencia.

Duodécima. Que se adopten las medidas oportunas al objeto de acomodar la capacidad de las unidades de psiquiatría de los hospitales generales a los criterios establecidos, en cuanto al número de camas, en el Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica y, en su caso, en las normas o planes aprobados por las comunidades autónomas, disminuyendo el número de camas de las unidades que excedan del máximo establecido al efecto, sin que ello pueda suponer, en caso alguno, el descenso del nivel de cobertura preexistente.

Decimotercera. La instalación de las unidades de psiquiatría en los hospitales generales habría de venir, en todo caso, precedida de un estudio sobre la idoneidad de su ubicación, dentro de las disponibilidades de espacio en el hospital, debiéndose tener en cuenta, como elementos determinantes para fijar esta ubicación, factores tales como criterios de orden terapéutico y la necesidad de favorecer el esparcimiento y la utilización del ocio por parte de los pacientes internados.

De otra parte, las unidades habrían de disponer de espacio suficiente para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades terapéuticas.

Decimocuarta. Por parte de las administraciones competentes habrían de determinarse en las normas que se aprueben al efecto o, en su caso, en los planes de

salud mental, la dotación mínima de recursos humanos con que deben contar las unidades de psiquiatría de los hospitales generales, superando así la falta de homogeneidad actualmente existente.

Decimoquinta. La transformación y superación de los hospitales psiquiátricos no debe ir, en ningún caso, en detrimento del mantenimiento de unas condiciones dignas de habitabilidad y de niveles asistenciales adecuados, en tanto permanezcan pacientes internados en estos establecimientos, debiéndose, en consecuencia, abordar de forma simultánea el proceso de desmantelamiento del hospital y la creación de los recursos alternativos que se estimen precisos.

Decimosexta. En tanto se culmina el proceso de superación del hospital psiquiátrico, sería preciso, como antes se ha apuntado, garantizar el derecho del enfermo internado a gozar de unas condiciones dignas de alojamiento, cuyo efecto las administraciones competentes deberían adoptar las medidas precisas para determinar los requisitos mínimos a los que deberían ajustarse las unidades destinadas a tal fin. Entre estas medidas, deberían figurar las relativas a las dimensiones mínimas de las habitaciones y al número máximo de camas por cada una de ellas, con el fin de preservar el derecho a la intimidad de los pacientes, así como otras condiciones de habitabilidad y cuantos otros aspectos deban tenerse en cuenta para garantizar que el alojamiento en estos hospitales se realice de forma acorde con la dignidad humana.

Decimoséptima. La garantía del mantenimiento de los adecuados niveles de asistencia, pese a la transformación de los hospitales psiquiátricos, a la que antes se ha hecho mención, demanda que los mismos dispongan del suficiente personal especializado, a cuyo efecto las administraciones titulares de los establecimientos deberían estudiar las necesidades de dicho personal en función de la población atendida, superándose así las carencias observadas en este aspecto.

Decimooctava. Ante la falta de adecuación entre las necesidades que presenta la población internada en los hospitales psiquiátricos y la escasa disponibilidad de personal especializado, las administraciones competentes deberían elaborar y aplicar programas específicos de formación, sin perjuicio de las medidas que, en relación con la actualización de conocimientos y la formación continuada, desarrollen las administraciones titulares de los centros.

Decimonovena. En todos los hospitales psiquiátricos debería establecerse una programación general de las actividades rehabilitadoras, así como programas individuales de rehabilitación para cada paciente, no debiendo limitarse la aplicación de estas medidas a quienes presenten mayores posibilidades de reinserción laboral y social, sino abarcando también a quienes, teniendo más dificultades para su reinserción, puedan, no obstante, mejorar mediante la aplicación de los correspondientes tratamientos, aspectos tales como la autonomía personal y el ajuste social.

Vigésima. Por las administraciones competentes debería valorarse la posibilidad y conveniencia de regular con carácter general la realización de actividades de laborterapia, estableciendo, en el marco de dicha regulación, las cautelas precisas al objeto de evitar posibles situaciones de explotación laboral, en especial cuando la actividad desarrollada consiste en la ayuda al personal del hospital en las tareas de funcionamiento y mantenimiento del mismo.

A tal fin, entre otros aspectos, podrían contemplarse en dicha regulación los siguientes: las actividades de laborterapia deberían realizarse por razones estrictamente terapéuticas, y ser indicadas, expresamente y por escrito, por el especialista correspondiente, llevándose a cabo bajo su supervisión y responsabilidad; estas actividades deberían ser objeto de una revisión periódica. No habrían de suponer en ningún caso la sustitución del personal en el desempeño de las tareas de un puesto de trabajo, ni venir motivadas por la escasez de personal; y en el caso de que consistan en la ayuda, más arriba citada, en las tareas de funcionamiento y de mantenimiento del hospital, habría de darse cuenta de las mismas, antes de su inicio, al Ministerio Fiscal, al objeto de que por el mismo se vele por la defensa de los derechos del paciente ante la posible situación de explotación laboral anteriormente mencionada.

Vigesimoprimer. Pese a la disminución de riesgo que se deriva del escaso desarrollo en altura de muchos hospitales psiquiátricos, atendidas, sin embargo, las carencias observadas en los hospitales en relación con las medidas de protección contra incendios y de actuación en casos de emergencia, la administración titular de cada uno de ellos debería llevar a cabo un estudio que permitiera determinar las necesidades de cada establecimiento en esta materia, procediendo seguidamente a implantar las medidas que se deriven del citado estudio.

Vigesimosegunda. Dada la existencia de hospitales psiquiátricos sobredimensionados, que disponen de pabellones o módulos sin utilización alguna, debería estudiarse por las administraciones titulares de los centros el posible destino de aquellos a otros fines, entre los que podrían figurar los de naturaleza social, atendida la insuficiencia de recursos de esta índole.

Vigesimotercera. Por las administraciones competentes deberían adoptarse, con carácter prioritario, las medidas oportunas para implantar un sistema de registro e información en el ámbito de la salud mental, que facilitara el conocimiento de la situación existente en cada momento y constituyera un elemento de apoyo a la planificación y a la evaluación.

## 2. De carácter puntual.

A continuación se recogen las recomendaciones de carácter puntual sobre cada uno de los centros visitados según los datos existentes en el momento en que se

efectuaron las visitas y por si no se hubieran adoptado las medidas que, ya entonces, se indicaron.

## 2.1. Administración central.

### 2.1.1. Instituto Nacional de la Salud.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital Clínico Universitario, de Zaragoza.

A modo de premisa de las recomendaciones que se transcriben seguidamente, es de precisar que, según la información obtenida, existe un proyecto de remodelación del centro, en el que se recoge la instalación de la unidad de psiquiatría en unas nuevas dependencias, situadas en la planta baja del edificio. En consecuencia las recomendaciones que pueden realizarse sobre esta unidad se encuentran matizadas por esta circunstancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se efectúan las siguientes recomendaciones:

Primera. Que se adopten las medidas necesarias para evitar la frecuente instalación de cinco o seis camas en la sala de música, lugar inapropiado e insuficiente para ello.

Segunda. Que, dado la existencia de únicamente un baño y una ducha, estructura notoriamente insuficiente para las necesidades que presentan los enfermos internados, se dote a la unidad del adecuado número de estos servicios.

Tercera. Que se valore la conveniencia y necesidad de proceder a la ampliación de la sala de estar, de escasa capacidad en función del número de enfermos ingresados.

Cuarta. Que, en tanto se crean las unidades de corta estancia en los Hospitales de Calatayud, Teruel, Alcañiz y “Miguel Servet”, de Zaragoza, previstas en los convenios institucionales formalizados, se valore la oportunidad de adoptar las medidas oportunas, en orden a evitar que el acusado déficit de camas impida el internamiento de pacientes que podrían ser ingresados para observación, pero que no lo son, una vez delimitado el riesgo, aún cuando debería valorarse más detenidamente el posible riesgo posterior.

Quinta. Que se valore la oportunidad y conveniencia de efectuar las gestiones oportunas ante los organismos competentes, al objeto de determinar las posibles alternativas para el enfermo de carácter judicial que, desde hace un elevado número de meses, se encuentra internado en la unidad, sin precisar la acción terapéutica de la misma, al tratarse de un enfermo crónico.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital General de Asturias, en Oviedo.

Primera. Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas oportunas para ampliar la sala de visitas, de insuficiente capacidad en función de los enfermos internados.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital “Marqués de Valdecilla”, de Santander.

Como se ha señalado, las deficiencias apreciadas en el funcionamiento de esta unidad se derivan de la falta de acuerdo entre el Instituto Nacional de la Salud y la Diputación Regional de Cantabria sobre qué organismo debe responsabilizarse del coste económico de la asistencia prestada a los enfermos ingresados en los centros psiquiátricos de media y larga estancia, circunstancia que ha producido la suspensión de ingresos de beneficiarios de la Seguridad Social en centros psiquiátricos de la citada Diputación y, paralelamente, la permanencia en la unidad de psiquiatría del hospital general de enfermos que no precisan la acción terapéutica de la misma.

Dejándose constancia de lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones:

Primera. Que por el Instituto Nacional de la Salud y la Diputación Regional de Cantabria se inicien las actuaciones oportunas, al objeto de obviar la grave distorsión que, respecto de la asistencia en materia de salud mental, está produciendo la señalada discrepancia, que, en modo alguno, debe repercutir negativamente en los tratamientos que precisan los enfermos, debiendo primar el aspecto asistencial sobre el económico.

Segunda. Que, en consonancia con la anterior recomendación, se reanuden las reuniones periódicas entre los profesionales de las diferentes estructuras de salud mental, a fin de efectuar el oportuno seguimiento y tratamiento de los enfermos.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital Clínico de Valladolid.

Primera. Que en el caso de que se considere imprescindible mantener la utilización de la habitación de aislamiento existente en la actualidad, se proceda a su acondicionamiento, ya que se encuentra en un estado que no puede considerarse como adecuado.

Segunda. Que se cursen las instrucciones oportunas para evitar que en el espacio existente entre las dos puertas que dan acceso a la escalera de emergencia se almacenen elementos que dificulten el peso y constituyan, por tanto, un obstáculo en caso de ser necesaria la utilización de dicha escalera.



Tercera. Que se estudie la viabilidad de dotar a la unidad de instalaciones que permitan el esparcimiento y ocupación del ocio de los enfermos ingresados.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital “Nuestra Señora de la Montaña”, de Cáceres.

Primera. Que se valore la oportunidad de proceder a la ampliación de la sala de estar-comedor, única zona de recreo de la unidad, de escasa capacidad, en función de la población internada.

Segunda. Que, sin alterar la capacidad de la unidad, se estudie la conveniencia de reducir el número de camas de la habitaciones que cuentan con cuatro de ellas, número que, según los especialistas de la unidad, no permite una adecuada clasificación o distribución de los enfermos, con la consiguiente repercusión negativa en la asistencia a prestar.

Tercera. Que se estudie asimismo la posibilidad de trasladar la unidad desde la primera a la planta baja, en la que existe una salida a un jardín interior.

Cuarta. Que se estudie la oportunidad de establecer los mecanismos necesarios para lograr una mejor coordinación entre los diversos profesionales de la unidad (reuniones periódicas de equipo, sesiones clínicas, etc.) en beneficio de una programación unitaria de la atención a los pacientes.

## 2.2. Comunidades Autónomas.

### 2.2.1. Andalucía.

#### Servicio Andaluz de Salud.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital “Virgen Macarena”, de Sevilla.

Primera. Que se proceda a adoptar las medidas oportunas al objeto de suprimir la permanente existencia de camas en el pasillo de la unidad, así como la utilización ocasional de los despachos como habitaciones.

Segunda. Que se inicien las gestiones oportunas con los organismos competentes, a fin de derivar a aquellos enfermos internados en la unidad durante un elevado número de meses o años y que no precisan la acción terapéutica de la misma, a los dispositivos de carácter social que, según el criterio clínico, precisan.

Tercera. Que se valore la oportunidad y conveniencia de agregar a la unidad de psiquiatría el patio anexo a la misma, ampliándose así el escaso espacio destinado al esparcimiento, mediante la ejecución de las obras de adaptación oportunas.

Cuarta. Que se valore la oportunidad y conveniencia de dotar a la unidad de una sala-comedor, permitiéndose así que los residentes puedan efectuar las comidas fuera de las habitaciones.

Quinta. Que se estudie la adopción de las medidas oportunas, en orden, a que la unidad de psiquiatría asuma la demanda asistencial de la población asignada, superándose así el grave problema que, para la organización y funcionamiento de la unidad, representa el hecho de asumir la demanda de la población de otras áreas, como lo demuestra su porcentaje de utilización y que el promedio de urgencias/día atendidas supere de tres a seis veces al del resto de unidades de psiquiatría de la provincia.

Sexta. Que se proceda a adoptar las medidas oportunas para garantizar la coordinación de la unidad de psiquiatría con el resto de dispositivos del área sanitaria, evitándose la falta de la debida interrelación con el primer nivel de asistencia especializada (unidades de salud mental), tanto en los ingresos como en las altas y posterior control de los enfermos.

Séptima. Que, igualmente, se establezcan las medidas oportunas, para lograr que la sección de psiquiatría infantil del hospital coordine sus actuaciones con la unidad de salud infantil existente en el área, obviándose así la actual situación, que se traduce en que la citada sección asume la asistencia ambulatoria de pacientes que directamente acuden a la misma, sin relación alguna con la señalada unidad de salud mental infanto-juvenil.

#### Sobre el Hospital Psiquiátrico “Miraflores”, de Sevilla.

Primera. Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas oportunas para dotar al hospital de actividades de laborterapia y para configurar una unidad de terapia ocupacional, dotándola de los elementos precisos, así como para ampliar el número de terapeutas ocupacionales del hospital, habida cuenta que en la plantilla del centro únicamente existe un profesional en esta categoría, dotación insuficiente, en función del número y características de la población internada.

Segunda. Que, en consonancia con la anterior recomendación, se adopten las medidas necesarias para crear áreas recreativas independientes de las de alojamiento (biblioteca, sala reuniones, vídeo, club social, etc.) estudiándose, a tal efecto, la posible utilización de la planta baja del hospital, de amplias dimensiones y sin utilización alguna, y renovándose el escaso mobiliario existente en la misma, en pésimo estado de conservación.

Tercera. Que se estudie la adopción de las medidas oportunas para obviar las elevadas temperaturas que se producen durante la temporada de verano en las habitaciones de los internos, los cuales carecen de sistema de refrigeración.

Cuarta. Que se valore la oportunidad de intensificar las gestiones ante los organismos competentes, en orden al funcionamiento del ascensor del hospital, que se encuentra clausurado al no reunir los requisitos legales, circunstancia que, en algunos casos, impide que los pacientes puedan acceder a otras áreas del centro o al exterior del mismo.

Quinta. Que se valore la oportunidad y conveniencia de estudiar la suficiencia o no de la plantilla de auxiliares de enfermería, con vistas a determinar la necesidad o no de su ampliación o, en su caso, de la reorganización del trabajo, al objeto de mejorar la atención a los residentes, evitándose así el confinamiento de personas que no pueden valerse por sí mismas en su zona de alojamiento, y posibilitando la utilización de otras áreas del recinto hospitalario o bien su acceso al exterior del mismo.

Sexta. Que se estudie la conveniencia de renovar los aparatos de la lavandería del centro, que presentan cierta obsolescencia.

Séptima. Que se valore la oportunidad y conveniencia de elaborar e implantar un plan para casos de emergencia, difundiéndose el mismo entre el personal del centro, que deberá conocer la secuencia de actuaciones en caso de siniestro.

Octava. Que se efectúen las gestiones oportunas ante los organismos competentes, encaminadas a aproximar al hospital los puntos de parada de los transportes públicos de viajeros, favoreciendo con ello la relación de la población internada con el entorno.

#### Sobre el Hospital Psiquiátrico de El Puerto de Santa María.

Primera. Que se estudie la posibilidad de realizar las adaptaciones estructurales oportunas, al objeto de superar las graves limitaciones que, en materia de alojamiento, representa la existencia de habitaciones de escasa capacidad en función del número de enfermos en cada una de ellas, como son, entre otras, las habitaciones de seis camas del “pabellón geriátrico” y las habitaciones de 3 y 4 camas de los pabellones “área de Cádiz” y “área de Jerez”.

Segunda. Que se reformen los dos denominados “cuartos de aislamiento” existentes en el pabellón geriátrico del hospital, a fin de que reúnan las condiciones de habitabilidad adecuadas o, en caso contrario, que se proceda a su inutilización.

Tercera. Que se revise la situación de la persona que, desde hace aproximadamente un año, se encuentra frecuentemente aislada en uno de los cuartos a que se ha hecho referencia en el apartado precedente, instaurándose el tratamiento que clínicamente corresponda, que, en todo caso, deber ser determinado por escrito por el facultativo responsable o médico de guardia.

Cuarta. Que se proceda a instalar el número suficiente de baños geriátrico con las condiciones necesarias para ser utilizados por personas con movilidad reducida.

Quinta. Que se estudie la adopción de las medidas necesarias para reparar los ostensibles defectos que presentan las paredes de algunas dependencias, en especial las habitaciones de los pabellones “geriátrico” y “área de Cádiz”.

Sexta. Que, asimismo, se valore la conveniencia de dotar al hospital de instalaciones, que permitan llevar a cabo actividades de laborterapia.

Séptima. Que se estudie la conveniencia de renovar alguno de los aparatos de la lavandería del centro que presenta cierta obsolescencia.

Octava. Que se estudie la conveniencia de sustituir las llamativas rejas existentes en las ventanas de las dependencias, por otro sistema que, permitiendo la debida seguridad, supere aspectos impropios de un establecimiento sanitario.

Novena. Que se valore la oportunidad y conveniencia de elaborar e implantar un plan para casos de emergencia, difundándose el mismo entre el personal del centro, que deberá conocer la secuencia de actuaciones en tales eventos.

### 2.2.2. Aragón.

Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “Nuestra Señora del Pilar” de Zaragoza.

Primera. Que se comience a revisar, en colaboración con el Ministerio

Fiscal y con los jueces, los internamientos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 24 de octubre.

Segunda. Que, dadas las inadecuadas condiciones de habitabilidad de algunos dormitorios, en los que se ubican de 13 a 18 camas, una próxima a la otra, se adopten las medidas necesarias para mejorar sustancialmente tales condiciones, mediante la ejecución de las correspondientes obras de adaptación.

Tercera. Que, al hilo de la anterior recomendación, se amplíe el número de baños, lavabos y otros servicios del área de alojamiento, cuya dotación es claramente insuficiente.

Cuarta. Que se adopten asimismo las medidas oportunas para dotar a los dormitorios de elementos imprescindibles, como pueden ser mesillas, sillas y mobiliario en general.

Quinta. Que se proceda a valorar la conveniencia de dotar a las salas de estar de los diferentes pabellones de extractores de aire, o sistema análogo, en número suficiente.

Sexta. Que se proceda a la ampliación de la plantilla, en la categoría de ATS/DUE, dotación que, al menos, debe permitir que permanentemente existan en el centro profesionales de la citada categoría.

Séptima. Que se valore la oportunidad y conveniencia de estudiar la suficiencia o no de la plantilla de auxiliares psiquiátricos, con vistas a determinar la necesidad o no de su posible ampliación o, en su caso, de la reorganización del trabajo, al objeto de mejorar la atención a los residentes.

Octava. Que se proceda a la creación de una unidad de terapia ocupacional, dotándola de los adecuados recursos personales y materiales.

Novena. Que se adopten las medidas oportunas para que exista intervención médica en la determinación de los menús, garantizándose el control dietético de la alimentación.

Décima. Que se valore la oportunidad y conveniencia de elaborar e implantar un plan para casos de emergencia, difundándose el mismo entre el personal del centro, que deberá conocer la secuencia de actuaciones en tales supuestos.

Undécima. Que, en consonancia con la anterior recomendación, se estudie la posibilidad de realizar las adaptaciones oportunas, al objeto de que la red de agua exterior a los pabellones cuente con la suficiente presión y consecuentemente, pueda ser utilizada en caso de emergencia.

### 2.2.3. Asturias.

Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.

Sobre el Hospital Psiquiátrico Regional, en Oviedo.

Primera. Que se proceda a la instalación de extintores, para la mejora de las medidas de protección contra incendios, en el pabellón en el que existe una única unidad asistencial.

Segunda. Que se proceda a la reparación de los armarios de la planta primera (unidad Oviedo-Siero), así como a la reparación o renovación del mobiliario de las salas de estar de la planta tercera (unidad Langreo) y de la biblioteca de los pacientes.

Tercera. Que se proceda asimismo al acondicionamiento de los aseos situados en la planta tercera (unidad Langreo).

Cuarta. Que, dentro de las limitaciones estructurales existentes, se estudia la posibilidad de eliminar las barreras arquitectónicas en el pabellón que acoge a una unidad asistencial.

#### 2.2.4. Cantabria.

Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Sobre el Centro de Rehabilitación Psiquiátrica de Parayas, en Maliaño Camargo.

Primera. Que se comience a revisar, en colaboración con el Ministerio Fiscal y con los jueces, los internamientos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 24 de octubre.

Segunda. Que se valore la conveniencia de proceder a efectuar las reparaciones oportunas en aquellas unidades que nunca fueron ocupadas y que presentan defectos en su conservación.

Tercera. Que se valore la oportunidad y conveniencia de suprimir el posible riesgo que puede conllevar la existencia en diversas dependencias de tuberías exteriores y a lo largo de la pared, mediante la ejecución de las correspondientes obras.

Cuarta. Que se adopten las medidas oportunas para que exista intervención médica en la determinación de los menús, garantizando el control dietético de la alimentación.

Quinta. Que se proceda a adoptar las medidas necesarias para mejorar las medidas de protección contra incendios y de evacuación de edificios, dotando a las diferentes unidades del suficiente número de extintores, así como a elaborar un plan para casos de emergencia por incendio u otras causas, en el que se determina la secuencia de las actuaciones del personal.

#### 2.2.5. Castilla-La Mancha.

Consejería de Sanidad.

Sobre la Unidad Residencial y Rehabilitadora de Alcohete, en Yebes.

Primera. Que se estudie la conveniencia, y en caso afirmativo, se dirija propuesta a la administración competente, para dotar de medio público de transporte a este centro.

Segunda. Que se estudie la conveniencia de proceder a las oportunas obras de revocado exterior, habida cuenta del mal estado de las fachadas del edificio.

Tercera. Que se analice la posibilidad de sustituir el enrejado de las ventanas por otros sistemas de seguridad acorde con las características de un centro sanitario.

Cuarta. Que se intensifiquen las gestiones ya realizadas con el Ayuntamiento de Guadalajara en orden a dotar al centro de conexión con la red pública de abastecimiento de agua.

Quinta. Que se inste de la administración competente la retirada con periodicidad diaria, o al menos con mayor frecuencia de la actual, de la basura producida por el centro, que hoy día lo es dos veces por semana.

Sexta. Que se estudie la conveniencia de contratar el servicio de jardinería o alternativamente dotar de plaza de tal categoría a la plantilla del centro, para evitar el deficiente estado de los jardines y zonas circundantes de la unidad.

Séptima.. Que se proceda a mejorar la limpieza de suelos y servicios, hallada deficiente en el transcurso de la vista.

Octava. Que se adopten las medidas oportunas tendentes a eliminar los defectos de pintura observados en el interior del edificio.

Novena. Que se estudie la conveniencia y posibilidad de dotar a la plantilla del centro de facultativos especialistas en psiquiatría o alternativamente incrementar los días y horarios de consulta cubiertos por los psiquiatras de la unidad de salud mental de Guadalajara.

Décima. Que igualmente se proceda a analizar la conveniencia de incrementar la plantilla de ATS/DUE. dado que la cobertura de una sola persona/día de esta categoría profesional ha de estimarse insuficiente en función del número y situación de los enfermos ingresados. Asimismo, este personal debe proceder a la administración de la medicación prescrita a los enfermos, no delegando tal actividad, consustancial con su función, en el personal auxiliar de enfermería.

Undécima. En igual sentido debe analizarse la oportunidad de ampliar, por su escasez, la plantilla de auxiliares sanitarios, a efectos de garantizar una cobertura adecuada de cada sección en los tres turnos de trabajo, la ayuda precisa de los enfermos que no pueden valerse por sí mismos para los actos elementales de la vida ordinaria y el acompañamiento individual de los pacientes en las salidas del centro que puedan precisar.

Duodécima. Que se estudie la conveniencia y posibilidad de proceder a la redistribución de los terapeutas ocupacionales entre los turnos de mañana y tarde, lo

que posibilitaría el abandono de actitudes, pasivas, observadas en los residentes del centro en dicho periodo vespertino.

Decimotercera. Que se estudie la conveniencia y posibilidad de ampliar el número de habitaciones y consecuentemente reducir el número de camas en aquéllas cuyo número alcanza la cifra de seis.

Decimocuarta. Que se proceda a las obras de remodelación oportunas en los aseos de las tres plantas del edificio por estimarse inadecuado el número de los mismos en función de los enfermos alojados, así como escasa la superficie destinada a la zona de duchas con las consiguientes dificultades en la atención de los pacientes que requieren ayuda para su higiene.

Decimoquinta. Que se proceda a la dotación de baños geriátricos en proporción adecuada a la población necesitada de dicha instalación, dada la carencia de los mismos y habiendo enfermos que por sus condiciones de movilidad reducida requieren este tipo de bañeras.

Decimosexta. Que se estudie la posibilidad de ampliación y mejora en las condiciones de habitabilidad de la sala de estar ubicada en la sección izquierda de la segunda planta.

Decimoséptima. Que se proceda a la renovación o reparación del mobiliario de las zonas de alojamiento y comunes, que se encuentra anticuado o deteriorado.

Decimooctava. Que se estudie la conveniencia y posibilidad de fomentar la participación de los enfermos ingresados en actividades de laborterapia, habida cuenta de las excelentes instalaciones de que dispone el centro y la prácticamente nula asistencia por parte de los mismos.

Decimonovena. Que una vez realizada la acometida de aguas a la red general, ya recomendada, se proceda a la instalación de los dispositivos que sobre protección contra incendios y evacuación de edificios prevé la legislación vigente.

Vigésima. Que se estudie la posibilidad de incrementar las actividades deportivas, recreativas y culturales que se realizan en el centro, estableciendo las dotaciones económicas y materiales que para ello fueran necesarias.

#### 2.2.6. Cataluña.

Servicio Catalán de Salud.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital de Belltviçge “Príncipe d’Espanya”, de Hospitalet de Llobregat.



Primera. Que se corrijan las deficiencias que constan en el cuerpo de este informe apreciadas en el cumplimiento del trámite de comunicación al juzgado de los ingresos urgentes.

Segunda. Que se cursen las instrucciones precisas para evitar que se almacenen objetos ante las salidas de emergencia, a fin de que el paso por las mismas no esté obstruido en caso de que sea necesaria su utilización.

Tercera. Que se estudie la posibilidad y conveniencia de adoptar las medidas oportunas para llevar a cabo las actividades de terapia ocupacional en dependencias exclusivamente destinadas a tal fin, ya que en la actualidad las mismas se realizan en el comedor de la unidad.

#### 2.2.7. Galicia.

Servicio Gallego de Salud.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital de Calda, en Lugo.

Primera. Que se proceda a la instalación de cristales del material adecuado para permitir la habilitación de las ventanas de las tres habitaciones que en la actualidad tienen clausuradas las mismas, permitiendo así que las citadas habitaciones dispongan de luz natural y de ventilación directa.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “Dr. Cabaleiro Goas”, de Toén

Primera. Que se corrijan las deficiencias apreciadas en el cumplimiento del trámite de comunicación al juzgado de los ingresos urgentes, según consta en el informe.

Segunda. Que se regularice, si no se ha hecho ya, la situación de un enfermo español, proveniente de un centro psiquiátrico francés, cuyo ingreso no había sido comunicado al juez, ni tampoco calificado como voluntario.

Tercera. Que se valore la oportunidad de completar el sistema de protección contra incendios y de evacuación de edificios ya existente, en especial mediante la elaboración de un plan para casos de emergencia.

Cuarta. Que se proceda a completar la dotación de mobiliario existente, así como a reparar aquellos elementos del mismo que se encuentran en un estado deficiente.

Quinta. Que se estudie la conveniencia de llevar a cabo las obras necesarias para reparar los defectos estructurales observados y que se cifran en los apartados 5.5.2.4., 5.6.2., y 5.7.3.1. de este estudio.

Sexta. Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas oportunas para asegurar un control dietético de la alimentación por parte de personal especialista en nutrición.

Séptima. Que, de acuerdo con las previsiones existentes, se establezca la programación general de actividades rehabilitadoras, asegurando la coordinación de las mismas con la actuación de los equipos facultativos y del área de animación socio-cultural, y se determinen asimismo los programas individuales de rehabilitación de los pacientes internados.

Octava. Que se extreme la diligencia para que no se depositen en los almacenes de alimentación artículos destinados a usos diferentes, al objeto de evitar la situación descrita en el apartado 5.7.3.3. de este estudio.

Novena. Que se estudie la viabilidad de sustituir el modelo de secadora ubicado en el pabellón de lavandería por ser el mismo sumamente anticuado.

#### 2.2.8. Madrid.

Consejería de Salud.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital “Gregorio Marañón”, de Madrid.

Primera. Que se adopten las medidas oportunas tendentes a evitar la dilación en la entrega o no localización de historias clínicas requeridas por los servicios de psiquiatría, que se producen, a juicio de los responsables de las mismas, en el archivo centralizado.

Segunda. Que se conjuguen los principios de programación farmacéutica y libertad de dispensación facultativa, en aras a evitar la carencia o sustitución de medicamentos prescritos por los facultativos de la unidad.

Tercera. Que se proceda al estudio de la reorganización asistencial o a la dotación de despachos médicos suficientes en la unidad, a fin de eliminar la realización de consultas en zonas de uso común.

Cuarta. Que se proceda a la adopción de medidas de saneamiento o mantenimiento que eliminen de forma definitiva las filtraciones de agua o humedad en las dependencias de la planta baja.

Quinta. Que se adopten las medidas conducentes a evitar la aglomeración de enfermos en los controles de enfermería, posibilitando la adecuada actividad del personal encargado de los mismos.

Sexta. Que se proceda al estudio de la viabilidad de eliminar o modificar el diseño estructural de dichos controles a fin de reducir o anular la ampliación de ruidos que su diseño actual comporta.

Séptima. Que se proceda a una adecuada impermeabilización de los aseos de los enfermos, cuyas consecuencias se han puesto de relieve en la recomendación cuarta. Igualmente, que se proceda a la colocación de suelos antideslizantes para reducir el riesgo de caídas.

Octava. Que se proceda a la realización de las reformas precisas tendentes a la dotación de los aseos necesarios en función de la capacidad de alojamiento, eliminando o modificando los servicios incorporados a las habitaciones, cuyas características les hacen escasamente funcionales.

Novena. Que el estudio de las reestructuraciones propuestas contemple, igualmente, la ampliación de las superficies de las dependencias destinadas a salas de estar.

Décima. Que se analice la posibilidad de instalar aparatos de refrigeración que obvien los inconvenientes de los insuficientes hoy instalados: frecuencia en las averías y ruidos de funcionamiento.

Decimoprimera. Que por el servicio de mantenimiento, se proceda a una revisión de la unidad, cuyo estado de conservación no resulta concordante con la inmediatez de la última remodelación efectuada.

Decimosegunda. Que por el servicio de lavandería se adopten las medidas oportunas tendentes a la regularidad en la reposición de la ropa de cama y aseo, evitando las situaciones de escasez en la disponibilidad de la misma.

Decimotercera. Que se proceda a la cobertura de las plazas previstas de, terapeutas ocupacionales, cuya carencia imposibilita la ejecución de programas de esta índole.

#### Sobre el Hospital Psiquiátrico de Madrid.

Primera. Que, de acuerdo con las previsiones ya existentes, se lleve a cabo la distribución de comidas mediante emplatado individual.

Segunda. Que se estudie la posibilidad y conveniencia de que los ingresos producidos por las actividades de laborterapia y explotación de la granja-huerta de que dispone el centro, reviertan al mismo para finalidades socio-culturales o lúdicas, o incluso a los enfermos que han participado en la elaboración o cultivo de los productos.

## 2.2.9. Murcia.

Consejería de Sanidad.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital General de Murcia.

Primera. Que se estudien las medidas que pudieran, en su caso, adoptarse para posibilitar la utilización, durante la época estival, del despacho ubicado en la unidad que no puede ser usado en dicha época, a causa de la existencia de una temperatura muy elevada.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “Román Alberca”, de El Palmar-Murcia.

Primera. Que se proceda a la mejora de las deficiencias estructurales del establecimiento, que se citan en los distintos apartados de este informe, y, en especial, en el pabellón de subagudos y singularmente a la mejor dotación de mobiliario, a la reforma de los aseos para dotarlos de las suficientes condiciones de intimidad, así como a la adopción de las medidas oportunas para evitar las situaciones derivadas de la existencia de un excesivo número de camas en algunas habitaciones, para lo cual, llegado el caso, habría de estudiarse la posible reapertura de la planta segunda, con la consiguiente dotación, si fuere menester, del personal necesario.

Segunda. Que se adopten las medidas oportunas para eliminar las barreras arquitectónicas existentes así como, si fuera posible, para extender a todas las dependencias la instalación de aire acondicionado.

Tercera. Que se estudie la posibilidad de mejorar el sistema de protección contra incendios y de actuación en casos de emergencia.

Cuarta. Que se adopten las medidas oportunas a fin de garantizar que para el traslado de las comidas desde el Centro Residencial “Luis Valenciano”, se disponga de los correspondientes recipientes térmicos, a fin de que los alimentos puedan conservar las adecuadas condiciones de temperatura.

Quinta. Que se estudien las medidas oportunas para someter al mismo tratamiento económico las estancias en el Hospital “Román Alberca” y en la unidad de psiquiatría del Hospital General.

En relación con estas recomendaciones, debe significarse que, de acuerdo con la información obtenida con posterioridad a la visita, se encontraban en curso de ejecución obras de remodelación en el establecimiento que solventarían las deficiencias observadas. Más en concreto, y según dicha información, en el pabellón de enfermos agudos, se extenderá a todas las habitaciones la instalación de aire acondicionado, se efectuarán variaciones en el control de enfermería, se realizarán

diversas modificaciones estructurales y se habilitarán nuevos vestuarios del personal en el semisótano.

Por lo que se refiere al pabellón de subagudos, se instalará un ascensor, se extenderá asimismo el aire acondicionado a todas las dependencias, se empotrarán las tuberías, se habilitará la escalera de incendios y se realizarán otras reformas estructurales.

En el pabellón de dirección y administración, se remodelarán la sala de reuniones y se habilitará una nueva biblioteca.

Por último, se efectuarán asimismo obras en el centro de día, habilitándose dos talleres nuevos.

Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Sobre el Centro Residencial “Luis Valenciano”, de El Palmar-Murcia.

Primera. Que se estudie la conveniencia de proceder a realizar las reformas imprescindibles que mejoren las condiciones de habitabilidad de algunas unidades, y en especial respecto del pabellón de hombres II, cuyo estado es muy deficiente, así como de solucionar otros problemas estructurales, tales como la existencia de tuberías no empotradas en las paredes y la carencia de aire acondicionado en algunas dependencias.

Segunda. Que se estudien las medidas precisas para evitar un excesivo número de camas en algunas habitaciones, en especial en el pabellón citado.

Tercera. Que se estudie la mejora del sistema de protección contra incendios y de evacuación de edificios, que se encuentra correctamente instalado en las dependencias ya renovadas, pero que presenta notorias deficiencias en el resto de las instalaciones, recomendaciones asimismo que se elabore un plan para casos de emergencia.

#### 2.2.10. Navarra.

Servicio Navarro de Salud.

Sobre la unidad de Psiquiatría del Hospital “Virgen del Camino”, de Pamplona.

Primera. Que se estudie la posibilidad y conveniencia de dotar a esta unidad de plaza o plazas de terapeuta ocupacional, de actuación exclusiva o conjunta con la unidad de psiquiatría del Hospital de Navarra.

Sobre la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica del Hospital de Navarra, en Pamplona.

Primera. Que se estudie la posibilidad y conveniencia de dotar a esta unidad de plaza o plazas de terapeuta ocupacional, de actuación exclusiva o conjunta con la unidad de psiquiatría del Hospital “Virgen del Camino”.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “San Francisco Javier”, de Pamplona.

Primera. Que se comience a revisar, en colaboración con el Ministerio Fiscal y con los jueces, los internamientos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 24 de octubre.

Segunda. Que se estudie la conveniencia de dotar al hospital de un plan para casos de emergencia.

Instituto Navarro de Bienestar Social.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “San Francisco Javier”, de Pamplona.

Primera. Dada la reciente adscripción al Instituto del área de deficientes mentales de este hospital, y en tanto residan dichas personas en los pabellones en que vienen siendo alojados, se proceda a la realización de las obras precisas en las zonas de alojamiento tendentes a una mejora sustancial en las condiciones de habitabilidad e higiene. En caso contrario, que se proceda a su traslado a dependencias que reúnan condiciones adecuadas.

#### 2.2.11. País Vasco.

Servicio Vasco de Salud.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital “Santiago Apóstol”, de Vitoria.

Primera. Que en conexión con las estructuras primarias de atención a la salud mental, se adopten las medidas oportunas tendentes a la eliminación del tiempo de espera para efectuar los ingresos, circunstancia comprobada en la visita.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “Santa María de las Nieves”, de Vitoria.

Primera. Que se comience a revisar, en colaboración con el Ministerio Fiscal y con los jueces, los internamientos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 24 de octubre.

Segunda. Que se corrija de inmediato la situación existente en el momento de la visita, y si aún persiste, en virtud de la cual existían treinta y cinco pacientes

ingresados por indicación médica y ocho por petición familiar, sin autorización judicial alguna.

Tercera. Que en tanto en cuanto este hospital esté destinado a la asistencia de enfermos psiquiátricos y hasta su adscripción a la Universidad del País Vasco, se proceda a realizar las obras de remodelación oportunas tendentes a la eliminación de las salas-dormitorio, que por su excesiva dotación de camas no ofrecen unas suficientes condiciones de habitabilidad.

Cuarta. Que el alojamiento en habitaciones de menor número de camas, antes recomendado, no se realice en detrimento de las condiciones de ventilación exterior, iluminación natural e insuficiencia del espacio disponible, situación observada en la visita a este hospital.

Quinta. Que en la medida en que resulte aconsejable o beneficioso por criterio facultativo, las excursiones y vacaciones anuales se amplíen a enfermos psicogeriátricos y a quienes están alojados en las unidades de cortamedia estancia.

Sexta. Que se analice la conveniencia de proceder a la renovación paulatina de la maquinaria del servicio de lavandería dada la notable antigüedad de la misma.

Séptima. Que se estudien las medidas oportunas o se lleven a cabo las obras precisas para paliar la incidencia negativa que la estructura del hospital presenta para implantar un plan de evacuación eficaz.

Octava. Que se estudie la posibilidad de dotar y cubrir en el centro plaza o plazas de psicólogo, o al menos que se prevea la cobertura de estas necesidades mediante la asistencia prestada por especialistas de otras estructuras de atención a la salud mental.

#### 2.2.12. La Rioja.

Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital General de la Rioja, en Logroño.

A modo de premisa de las recomendaciones que se transcriben seguidamente, se ha de hacer constar que, según la información obtenida, existe el proyecto de proceder a ampliar la unidad, incrementándose su número de camas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se efectúan las siguientes recomendaciones:

Primera. Que se estudie la posible realización de las obras correspondientes, al objeto de dotar a la unidad de una sala de estar, superándose el grave problema que representa la utilización del pasillo a tal fin.

Segunda. Que se valore la oportunidad y conveniencia de ampliar la capacidad de la unidad, al objeto de superar las graves disfunciones que, en su organización y funcionamiento, produce el elevado porcentaje de ocupación.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “Reina Sofía”, de Lardero.

Primera. Que se valore la oportunidad y conveniencia de efectuar las gestiones oportunas ante los organismos competentes, al objeto de situar una parada de medios de transporte público en el recinto o en las proximidades del hospital.

Segunda. Que se proceda a valorar la conveniencia de establecer una unidad de terapia ocupacional, dotándola de los adecuados recursos personales y materiales.

Tercera. Que se proceda a la ampliación de la Plantilla, en la categoría de ATS/DUE, a fin de evitar que durante 17 horas al día el centro carezca de estos profesionales.

Cuarta. Que se valore la oportunidad y conveniencia de dictar las instrucciones oportunas, en orden a que se extremen los cuidados que, en materia higiénica, precisan determinados enfermos, especialmente aquellos que padecen incontinencia.

Quinta. Que, igualmente, se valore la oportunidad de dictar las instrucciones oportunas, al objeto de evitar que los enfermos se vean compelidos a realizar tareas que corresponden a la categoría de auxiliares de enfermería.

Sexta. Que dada la escasez o nula participación de los enfermos en actividades de laborterapia, se valore la conveniencia de potenciar estas actividades.

Séptima. Que, igualmente, se valore la oportunidad de establecer programas reglados sobre aspectos lúdicos, a fin de paliar el hecho de que gran parte de los residentes no desarrollen actividad alguna.

Octava. Que se adopten las medidas oportunas para que exista intervención médica en la determinación de los menús, garantizándose el control dietético de la alimentación.

#### 2.2.13. Comunidad Valenciana.

Servicio Valenciano de Salud.

Sobre el Hospital Clínico de Valencia.

Primera. Que se corrijan las deficiencias apreciadas en el cumplimiento del trámite de comunicación al juzgado de los ingresos urgentes, según consta en este informe.



Segunda. Que se adopten las medidas necesarias para que quede constancia documental de la voluntariedad de los ingresos que tengan dicho carácter, a través de la firma del paciente en el impreso correspondiente.

### 2.3. Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Consejos Insulares.

#### 2.3.1. Diputación Provincial de Burgos.

Sobre el Hospital Psiquiátrico “San Salvador”, de Oña.

Primera. Que se estudien las posibles medidas a adoptar para acomodar la reestructuración del establecimiento a lo previsto en el Decreto 83/1989, de 18 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Segunda. Que, aún reconociendo las dificultades que puedan existir para la cobertura de las plazas, se prosigan los esfuerzos necesarios para contar con un número suficiente de especialistas en psiquiatría.

Tercera. Que se valore la conveniencia de mejorar el estado de las dependencias destinadas a cocinas, resolviendo los problemas que se citan en el apartado 5.7.3.1. de este estudio.

Cuarta. Que se estudie la posible mejora del sistema de almacenamiento y evacuación de residuos, a través de la utilización de contenedores con cierre hermético.

Quinta. Que se impartan las instrucciones oportunas al objeto de que los alimentos, cuya fecha de consumo preferente o de caducidad haya transcurrido, sean retirados con prontitud de los almacenes de alimentación.

#### 2.3.2. Diputación Provincial de Cáceres.

Sobre el Complejo Sanitario Provincial de Plasencia.

Primera. Es preciso señalar que las deficiencias apreciadas en el funcionamiento de este centro, a las que se ha hecho referencia en este estudio, determinaron la remisión a la Diputación Provincial de Cáceres de una comunicación, en la que se resaltaban los graves defectos estructurales observados en la visita efectuada.

En el informe emitido por la citada Diputación se resaltaba haberse iniciado un plan general de reestructuración del Complejo Sanitario, que se ejecutaría en tres

fases sucesivas, creándose dos áreas claramente diferenciadas: clínico-asistencial y residencial.

Entre las medidas contempladas en el referido plan se encuentran:

Unidad de internamiento de corta estancia:

Independizar la unidad, por medio de una puerta de entrada y vallado del jardín.

Instalación de una pequeña biblioteca y acondicionamiento de una habitación de aislamiento.

Mejora de las instalaciones lúdicas así como de un parque que permita a los enfermos pasear dentro del recinto.

Reforma de los dormitorios.

Unidad de psicogeriatría:

Creación de una enfermería.

Mejora de los servicios, incluyendo dotación de baños geriátricos.

Renovación de la conducción de agua, electricidad y calefacción.

Creación de controles de enfermería y salas de visitas.

Recuperación del uso de los gimnasios, para destinarlos al fin que les es propio.

Residencia de enfermos psíquicos:

Finalización de las obras de conducción de agua, calefacción, electricidad, sustitución de techos y reforma de aseos.

Saneamiento, pintura e impermeabilización de dormitorios y salas.

Independización de los dormitorios por medio de puertas.

Instalación de controles de enfermería.

Renovación del mobiliario.

Redistribución de los enfermos.

Creación de un área de servicios generales, que contará con cafetería y salas de recreo.

Instalación de escaleras laterales de emergencia.

Por otra parte, en el mencionado informe se señala que está en construcción un nuevo tanatorio, la necesidad de proceder a una profunda transformación de los pabellones de laborterapia y la subsanación de los problemas surgidos en el traslado de la comida y de la ropa sucia.

Segunda. Que se regularicen los criterios que se aplican a los pacientes que involuntariamente reingresan en el centro, en el sentido de que estos reingresos se someten a las mismas garantías que los ingresos iniciales.

### 2.3.3. Diputación Provincial de Gerona.

Sobre el Hospital Psiquiátrico de Salt

Primera. Que se valore la conveniencia de proceder a la remodelación de los pabellones que conservan una estructura antigua y cuentan con grandes salas-dormitorios, en especial psicogeriatría mujeres y crónicos 1 hombres, de modo que el alojamiento de los pacientes internados en estas unidades se efectúe en unas condiciones dignas que favorezcan un mínimo grado de intimidad.

Segunda. Que se estudie la posibilidad y conveniencia de fijar programas individuales de rehabilitación para cada paciente.

Tercera. Que, si bien reconociendo la importante disminución de riesgo que se deriva del desarrollo horizontal de la mayoría de los pabellones, se estudien las posibles mejoras para la actuación en casos de incendio y otras emergencias y, en especial, la implantación de un plan para estos casos.

Cuarta. Que se extreme la diligencia al objeto de que no se depositen productos tóxicos en los almacenes de alimentación.

Quinta. Que se adopten las medidas oportunas en orden a efectuar obras de reparación en el pabellón de lavandería dado que, si bien su dotación de aparataje es adecuada, la estructura física de la instalación se encuentra deteriorada.

### 2.3.4. Diputación Provincial de Lugo.

Sobre el Centro Residencial y Rehabilitador "San Rafael", de Castro de Riberas de Lea.

Primera. Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas oportunas para dar solución a los graves problemas estructurales existentes y, en especial, a los

citados en los apartados 5.6.2. y 5.6.3. de este informe, relativos al área de alojamiento.

Segunda. Que, de modo especial, se adopten las medidas oportunas para clausurar los antiguos cuartos de aislamiento, de modo que los mismos no se utilicen como habitaciones para el alojamiento de los enfermos, o en caso contrario, que se proceda a su remodelación a fin de que reúnan las condiciones adecuadas.

Tercera. Que en todo caso se cursen las instrucciones oportunas al objeto de que en ningún modo pernocten enfermos en habitaciones cuyas ventanas no dispongan de los cristales correspondientes.

Cuarta. Que se valore la conveniencia de dotar del suficiente mobiliario a las zonas del hospital que no disponen del mismo, así como de sustituir o reparar el mobiliario que se encuentra en un deficiente estado de conservación.

Quinta. Que pase a la disminución de riesgo que se deriva del desarrollo en horizontal del establecimiento, se adopten las medidas necesarias para dotarle de elementos imprescindibles de protección contra incendios y, en especial, de los correspondientes extintores, ya que el hospital carece en la actualidad de ellos.

Sexta. Que se valore la conveniencia de proceder a la fijación de programas individuales de rehabilitación para cada paciente.

Séptima. Que, a la mayor brevedad, se estudie la posibilidad de aplicar medidas alternativas, de naturaleza menos coercitiva, a los dos pacientes que, por razones de autoprotección, se ven obligados a llevar camisas de fuerza.

Octava. Que, aún reconociendo las dificultades para la cobertura de las plazas, se prosigan los esfuerzos necesarios para dotar al centro de un número suficiente de especialistas en psiquiatría.

Novena. Que se valore la posibilidad y conveniencia de dotar a la plantilla de personal del hospital, y proceder consiguientemente a su cobertura, de plaza o plazas de terapeutas ocupacionales.

Décima. Que se efectúen, ante los organismos competentes, las gestiones oportunas en orden a la posibilidad de incrementar la frecuencia de la comunicación mediante transporte público, con los núcleos próximos de población, a fin de favorecer el contacto de la población internada con el entorno.

Undécima. Que se adopten las medidas oportunas a fin de que el almacenaje de alimentos y de productos de limpieza se lleve a cabo con la separación adecuada, en especial cuando se trate de productos de naturaleza tóxica.

### 2.3.5. Consejo Insular de Mallorca.

Sobre el Hospital Psiquiátrico de Palma de Mallorca.

Primera. Que se comience a revisar, en colaboración con el Ministerio Fiscal y con los jueces, los internamientos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 24 de octubre.

Segunda. Que, dados los graves defectos que, en materia de alojamiento, presentan los nueve pabellones del área de enfermos crónicos, tal y como se ha señalado pormenorizadamente en el capítulo 5 de este estudio, se adopten las medidas necesarias para mejorar sustancialmente las condiciones de habitabilidad y de conservación de la citada área, mediante la ejecución de las correspondientes obras.

Tercera. Que, en consonancia con la anterior recomendación, se dote a las zonas de alojamiento de los elementos necesarios para permitir una digna y adecuada permanencia de los enfermos en las mismas, especialmente de aseos, baños geriátricos y mobiliario diverso.

Cuarta. Que se valore la oportunidad y conveniencia de que la asistencia psiquiátrica infanto-juvenil se realice fundamentalmente en el marco de la asistencia primaria y, en caso de hospitalización, en los servicios de pediatría del Hospital General, suprimiéndose, en su caso, la sección de psiquiatría infantil existente en el hospital psiquiátrico.

Quinta. Que se revise la situación de la persona alojada en el pabellón “cinco d”, que por las noches permanece atada a la cama de una habitación, cuya puerta se encuentra cerrada con llave, a fin de determinar que posibles tratamientos clínicos alternativos pueden establecerse, los cuales, en todo caso, deberán ser instaurados por el facultativo responsable o médico de guardia.

Sexta. Que se proceda a adoptar las medidas necesarias, a fin de construir áreas recreativas y culturales, como pueden ser biblioteca, salas de lectura, salón de actos, salas de juegos y otras instalaciones para el entretenimiento del ocio.

Séptima. Que se estudie la posible realización de las obras de reparación necesarias para evitar el deterioro que presenta el pabellón en el que se ubica la cocina, sustituyéndose aquellos elementos o aparatos que presentan cierta inadecuación, como pueden ser fregaderos de escasa funcionalidad y campana extractora.

Octava. Que, dado que los catorce especialistas en psiquiatría que figuran en la plantilla del centro trabajan en turno de mañana, se estudia la conveniencia de establecer un servicio de urgencia psiquiátrica, valorándose el hecho de que la isla carece del mismo.

Novena. Que, habida cuenta que en la plantilla del hospital únicamente figura un terapeuta ocupacional, cuya actividad se dirige fundamentalmente hacia los enfermos de las unidades de corta estancia y del piso de transición, se valore la oportunidad de ampliar tal dotación, así como de configurar una unidad de terapia ocupacional, a fin de mejorar la atención a los residentes.

Décima. Que se valore la oportunidad y conveniencia de estudiar la suficiencia o no de la plantilla de auxiliares psiquiátricos, con vistas a determinar la necesidad o no de su posible ampliación o, en su caso, de la reorganización del trabajo; al objeto de mejorar la atención a los residentes.

Undécima. Que se estudie la oportunidad de establecer una unidad de enfermería, para aquellos pacientes que, precisando una especial atención médica de carácter somático, no requieren los servicios del hospital general, en orden a evitar que enfermos afectados por procesos de esta naturaleza deban permanecer durante días en habitaciones con un elevado número de camas.

Duodécima. Que se adopten las medidas oportunas para que exista intervención médica en la determinación de los menús, garantizando el control dietético de la alimentación.

Decimotercera. Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas oportunas, al objeto de dotar al hospital de las adecuadas medidas de protección contra incendios y evacuación de edificios y de elaborar e implantar un plan para casos de emergencia, difundándose el mismo entre el personal del centro, que deberá conocer la secuencia de actuaciones en estos supuestos.

#### 2.3.6. Cabildo Insular de Tenerife.

##### Sobre el Hospital Clínico Universitario, en La Laguna.

Primera. Que se estudie la posibilidad y conveniencia de dotar al edificio donde se efectúan las consultas externas de psiquiatría, de sala o dependencia donde puedan efectuarse las actividades de terapia de grupo, así como las sesiones clínicas oportunas.

Segunda. Que se estudie la posibilidad de dotar a esta unidad de una zona o sala de estar-comedor independiente, obviando los inconvenientes de la actual constituida por un ensanchamiento del pasillo de reducidas dimensiones.

##### Sobre el Hospital Psiquiátrico de Tenerife.

Primera. Que en la medida de lo posible se adopten las medidas oportunas en orden a minimizar los inconvenientes que en el alojamiento provisional de enfermos

de las unidades de media, larga estancia y psicogeriatría provocan las actuales obras de remodelación del hospital.

Segunda. Que una vez finalizadas las referidas obras, se proceda a la redistribución de los enfermos evitando la utilización de salas dormitorios comunes con elevado número de camas.

Tercera. Que con carácter inmediato y sin esperar a la conclusión de las obras referidas, se proceda a la reparación de los desperfectos observados en los aseos comunes de la unidad de deficientes mentales.

### 2.3.7. Diputación Provincial de Toledo.

Sobre la unidad de psiquiatría del Hospital Provincial de Toledo.

Primera. Que se proceda a dotar a la unidad de unas dependencias idóneas para la realización de actividades de terapia ocupacional, ya que la existente, de espacio insuficiente, impide, entre otras, las actuaciones grupales.

Sobre la Unidad Residencial y Rehabilitadora de Toledo.

Primera. Que se comiencen a revisar, en colaboración con el Ministerio Fiscal y con los jueces, los internamientos llevados a cabo con anterioridad a la Ley 13/1983, de 24 de octubre.

Segunda. Que se dote a la plantilla de la unidad de plaza o plazas de psicólogo y de terapeuta ocupacional, y se proceda a su cobertura, dada la incidencia que su carencia actual supone para la asistencia integral de los enfermos ingresados.

Tercera. Que igualmente se doten y cubran plazas de personal auxiliar administrativo, cuya inexistencia supone la omisión o dilación en la ejecución de tareas de esta índole.

Cuarta. Que se proceda igualmente a la ampliación de plantilla en las categorías de ATS/DUE y auxiliares de enfermería, cuya escasez implica una deficiente cobertura de turnos o la omisión de funciones que les son propias.

Quinta. Que se estudie la conveniencia y posibilidad de reducir el número de camas en las habitaciones que hoy disponen de seis.

Sexta. Que se dote a la unidad de baños geriátricos, dada su ausencia y la existencia de enfermos que requieren esta instalación.

Séptima. Que se fomenten las medidas dirigidas a una mayor participación de los enfermos en las actividades de terapia ocupacional, dado que actualmente tan sólo un 14% de la población internada acude a las mismas.

Octava. Que se adopten las medidas oportunas para que las previsiones contenidas en la memoria del centro del año 1990 y referidas a actividades lúdicas y recreativas, se lleven a efecto, a cuyo fin debe analizarse la viabilidad del establecimiento de un programa de actividades.

Novena. Que se proceda a la instalación y dotación de una unidad de enfermería, evitando la permanencia en sus habitaciones de pacientes afectos a cualquier proceso somático de enfermedad.

Décima. Que se estudie la conveniencia y posibilidad de instalar, dentro del mismo centro, cafetería, biblioteca y capilla, a fin de facilitar su uso para aquellos enfermos cuya movilidad reducida les dificulta el disfrute de las referidas instalaciones de la residencia social asistida que se encuentra contigua a la unidad.

Undécima. Que se adopten las medidas que impone la legislación vigente impone sobre protección contra incendios y evacuación de edificios.

### 2.3.8. Diputación Provincial de Valencia.

#### Sobre el Hospital Psiquiátrico de Bétera.

Primera. Que se proceda a desarrollar las acciones oportunas para finalizar las actuaciones emprendidas en orden a fijar programas de rehabilitación a los pacientes alojados en el pabellón 5, ya que en el momento de la visita únicamente se había realizado la valoración de los mismos, pero faltaba aún fijar los objetivos y determinar los programas.

Segunda. Que, aún teniendo en cuenta la disminución de riesgo que se deriva de la construcción modular del establecimiento y de su escaso desarrollo en altura, se estudie la posibilidad de mejorar el sistema de protección contra incendios y de actuación en casos de emergencia.

Tercera. Que se estudie la posibilidad de reducir el número de camas por habitación en la planta primera del pabellón 5 (crónicos), valorando para ello la posible utilización, para el alojamiento, de la planta segunda, que en la actualidad se encuentra clausurada.

Cuarta. Que se proceda a dar solución a las deficiencias de orden estructural citadas en los apartados 5.6.2., 5.6.3. y 5.7.3.2. de este estudio.



Quinta. Que dada la magnitud de las instalaciones del hospital que se encuentran clausuradas, se estudie la posibilidad de dar a dichas instalaciones un destino que permita su uso para las finalidades que se estimen más convenientes, entre las que, en su caso, pudiera encontrarse la de cumplir funciones de residencia asistida, pudiéndose recordar a este respecto la existencia, en el hospital, de personas que tienen denegada la autorización para su internamiento por los tribunales de justicia y permanecen en el establecimiento ante la imposibilidad de obtener una plaza en las residencias existentes.

**Recomendación 41/1991, de 6 de abril de 1992, sobre indemnizaciones a testigos que comparecen en procesos penales.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 123).*

En esta institución se han recibido diversas quejas que ponían de manifiesto deficiencias en la regulación de las indemnizaciones que tienen derecho a percibir los testigos llamados a comparecer ante los órganos de la jurisdicción penal.

En relación con esta cuestión y en la medida en que afecta directamente a la adecuada organización del servicio público judicial, el Defensor del Pueblo ha valorado la necesidad de dar traslado a V.I. de las siguientes consideraciones:

1. Como V.I. conoce, el artículo 722 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal declara el derecho de los testigos que comparezcan a declarar ante los órganos de esta jurisdicción, a percibir una indemnización que será fijada por el tribunal “teniendo en cuenta únicamente los gastos del viaje y el importe de los jornales perdidos por el testigo con motivo de su comparecencia para declarar”.

Este precepto, en cuanto a las cantidades a que puede ascender la indemnización mencionada, ha sido desarrollado, fundamentalmente y por lo que aquí interesa, por la Orden Ministerial de 26 de mayo de 1951.

Esta Orden Ministerial fija como cuantía máxima a percibir por el testigo en virtud de dicha indemnización la de quince pesetas por día, aparte, claro está, de los gastos de viaje.

2. La cuantía expuesta de quince pesetas por día no puede menos que considerarse simbólica. Si en el momento en que fue dictada la orden ministerial citada esta cantidad podía representar un ajustado carácter indemnizatorio, su actual alcance queda puramente reducido a símbolo.

La notoria obsolescencia de la Orden de 26 de mayo de 1951 ha sido ya, como no podría ser de otro modo, apreciada por el legislador y así, como V.I. conoce, la disposición final octava de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, autorizaba al Gobierno para dictar un reglamento que regulara las indemnizaciones a testigos, sin que dicha actualización se haya producido hasta el momento.

3. La trascendencia de la cuestión expuesta deriva de su directa incidencia en el deber constitucional de colaboración con la justicia, plasmado en el artículo 118 de nuestro Texto Constitucional, que ha sido además, desarrollado en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Efectivamente, en este último precepto, tras establecerse la obligación de colaboración aludida, se reconoce igualmente un derecho “al resarcimiento de los gastos y al abono de las remuneraciones debidas que procedan conforme a la ley”, sin que este derecho pueda considerarse satisfecho con la obsoleta regulación vigente.

4. A este respecto, no puede tampoco olvidarse el carácter obligatorio de la comparecencia del testigo, en los términos y con las excepciones o matizaciones previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo incumplimiento conlleva la correspondiente sanción penal.

5. Así pues, el deber genérico de colaboración con los juzgados y tribunales que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial consagran, unido a la obligatoriedad de la comparecencia del testigo, exigen, a juicio de esta institución, una actitud de las administraciones competentes tendentes a facilitar su ejercicio mediante una compensación adecuada y ajustada a la vigente realidad económica.

No puede olvidarse, que el cumplimiento del deber público mencionado puede obligar a los ciudadanos a desplazarse durante uno o más días lejos de su lugar de residencia, como ha ocurrido en los casos de las quejas recibidas, en que los ciudadanos comparecientes habían tenido que desplazarse de la península a las islas.

Por ello, sería conveniente, a juicio de esta institución, que la nueva regulación que se sugiere no se limitara a actualizar las cuantías indemnizatorias, sino que arbitrara también los mecanismos necesarios para facilitar al ciudadano su obtención, incluso con carácter anticipado, evitándose así innecesarias molestias burocráticas que sólo repercutirían negativamente en la imagen que de este esencial servicio público pueda tener el ciudadano.

Por todo cuanto antecede, la institución que represento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, ha valorado la necesidad de dar traslado a V.I. de la presente recomendación para que por ese departamento se adopten las medidas oportunas en orden a efectuar una adecuada regulación del sistema de indemnizaciones a los testigos que deban comparecer ante

los órganos de la jurisdicción penal que se ajuste a la actual realidad económica y que facilite su percepción a los ciudadanos afectados.

Madrid, 6 de abril de 1992.

**Recomendación dirigida al Subsecretario del Ministerio de Justicia.**

**Recomendación 42/1991, de 7 de abril de 1992, sobre modificación del artículo 191 del Reglamento del Registro Civil.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 22).*

En esta institución se vienen recibiendo diversas quejas formuladas por ciudadanos que plantean su disconformidad con el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil y su aplicación obligatoria a aquellas personas cuya filiación paterna no consta legalmente.

En todas las quejas remitidas a esta institución se ha puesto de manifiesto por los interesados que, estando próximo a caducar su Documento Nacional de Identidad, han acudido a la comisaría de policía de su domicilio donde han sido informados de que, en cumplimiento de la circular de la Comisaría General de Documentación del Ministerio del Interior de 11 de febrero de 1991, no es posible la renovación de dicho documento mientras no presenten certificación de nacimiento expedida por el correspondiente Registro Civil en la que se haga constar un nombre del padre a efectos de identificación.

Asimismo, manifiestan todos ellos que cuando se inscribió su nacimiento en el Registro Civil se practicó una raya en blanco en el espacio reservado al nombre del padre y que sus apellidos son los dos primeros de su madre.

Continúan señalando los comparecientes que han acudido al Registro Civil correspondiente, donde han sido informados de la necesidad de completar su inscripción de nacimiento en la forma establecida en el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil.

A la vista de estos antecedentes, procedemos a someter a su consideración, con carácter previo a la formulación de la recomendación con que concluye esta comunicación, las observaciones siguientes:

1. Como V.E. conoce, el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil dispone que “no constando la filiación, el Encargado consignará en la inscripción de nacimiento o en otra marginal, en lugar de los nombres de padre o madre, otros de uso corriente, con la declaración de que se consigna a efectos de identificar a la persona. Tales nombres serán los usados en las menciones de identidad”.

Según la Exposición de motivos del Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, son dos las finalidades que el precepto citado pretende alcanzar, por una parte, la identificación de la persona y, por otra, “el propósito de velar por la situación enojosa del que carece de padres conocidos”.

Siguiendo el mismo criterio, la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 4 de noviembre de 1966, sobre consignación de nombre de padre o madre a efectos identificadores, insiste en la doble finalidad del precepto cuestionado, esto es, “a la vez que facilita la identificación de las personas, vela con una apariencia, sin daño para nadie, la situación del que carece de padres conocidos”.

Estas dos finalidades pretendidas por el precepto deben analizarse con mayor detenimiento en relación con la posible supresión de la obligatoriedad de la mención de identidad relativa al nombre ficticio del progenitor a que el presente escrito se refiere.

Y así, dos cuestiones deben ser estudiadas, de un lado, si dicha mención resulta imprescindible para una adecuada identificación del sujeto y, de otro, si el carácter obligatorio de esta mención ficticia resulta acorde con los principios que derivan de los artículos 10.1, 14 y 39.2 de la Constitución.

2. La primera finalidad del artículo 191 del Reglamento del Registro Civil, la identificación de la persona, tiene un carácter objetivo, en cuanto responde a la necesidad ineludible de individualizar a una persona de las demás en la vida social, siendo una exigencia elemental del orden jurídico la que atribuye al Estado el derecho de identificar y distinguir a sus súbditos.

Esta individualización de la persona se logra mediante lo que el artículo 12 del Reglamento del Registro Civil denomina las menciones de identidad, las cuales consisten, si fuera posible, en los nombres y apellidos, nombres de los padres, número del Documento Nacional de Identidad, naturaleza, edad, domicilio y nacionalidad.

Ahora bien, a nuestro juicio, la adecuada identificación de la persona se consigue tanto haciendo constar en la inscripción de nacimiento el nombre de los padres, en el supuesto de ser estos conocidos, como omitiendo este dato respecto del padre o madre no conocido, ya que, por una parte, la concurrencia de las demás menciones de identidad aporta elementos suficientes para evitar la confusión de la persona y por

otra, el dato añadido por esta circunstancia, el nombre del padre o de la madre, es de escasa relevancia a efectos identificativos.

Por otra parte, el citado artículo 12 del Reglamento del Registro Civil autoriza el no reflejar todas las menciones de identidad que enumera, en el supuesto de que ello no fuera posible.

Así pues, ajuicio de esta institución, no parece que la finalidad de identificación que dicho precepto persigue resulte esencialmente perjudicada por la omisión en la inscripción de nacimiento del nombre ficticio del padre o de la madre que no sean conocidos.

3. El segundo fin que persigue el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil tiene un carácter eminentemente subjetivo en la medida en que pretende evitar una situación que el legislador, en su momento, consideró enojosa para aquellas personas cuya filiación no estaba legalmente determinada respecto de uno o ambos progenitores y para los cuales, mediante la consignación obligatoria de un nombre de padre o madre a efectos de identificación, se buscaba una apariencia de normalidad.

Esta situación obedecía a una antigua tradición social y jurídica que partía de una radical diferenciación, por razón de su origen, entre los hijos legítimos y los ilegítimos, distinción que se hallaba reconocida en el plano normativo entonces vigente, pero que no armoniza con nuestro actual sistema jurídico.

Efectivamente, el principio básico de igualdad entre todos los seres humanos y la inadmisibilidad de discriminaciones que tengan como base un determinado origen familiar, se encuentra expresamente reconocido en nuestra Constitución, al proclamar en su artículo 14 la igualdad de los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna, entre otras cuestiones, por razón de nacimiento.

Asimismo, el capítulo III de la Constitución que establece los principios rectores de la política social y económica, dispone en el artículo 39.2 que “los poderes públicos asegurarán la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación”.

El contenido de los preceptos constitucionales mencionados obligó, como V.E. conoce, a una profunda revisión del Código Civil en materia de filiación, que se llevó a cabo por la Ley de 13 de mayo de 1981.

Esta modificación dió lugar asimismo a la Circular de 2 de junio de 1981, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre consecuencias registrales del nuevo régimen legal de la filiación, la cual anticipa criterios interpretativos hasta tanto no se realice la necesaria y general adaptación de la legislación del Registro Civil, que todavía no se ha verificado.

4. Se trata, por tanto de analizar si esta segunda finalidad, que para el legislador de 1958 presidía la obligatoriedad de la mención de identidad a que venimos refiriéndonos, pervive en la actualidad en los mismos términos o, por el contrario, los preceptos constitucionales citados obligan a efectuar una distinta interpretación.

Como ya hemos señalado, la actual situación normativa en orden a la regulación legal de la filiación es radicalmente distinta a la que existía al ser publicado el Reglamento del Registro Civil, encontrándose presidida por un principio igualatorio.

No obstante, esta absoluta igualdad que desde el punto de vista jurídico existe actualmente en relación con los hijos, cualquiera que sea su filiación, no impide que deban exigirse del legislador —o del titular de la potestad reglamentaria— concretas actuaciones tendentes a corregir situaciones de desigualdad de facto. Así se deriva de una interpretación sistemática del artículo 14 y del 39.2 en relación con los artículos 1.1 y 9.2 del Texto Constitucional, tal y como ha reconocido reiterada jurisprudencia constitucional (ST 128/1987, de 16 de julio, entre otras).

En este orden de cosas, el tratamiento normativo de las cuestiones relacionadas con la filiación, como es el caso que nos ocupa, no puede en ningún momento perder de vista la actual realidad social en la que todavía perviven circunstancias sociales discriminatorias por razón de filiación que traen causa de una larga tradición cultural y deben corregirse.

5. Esta sola circunstancia, unida a las exigencias que derivan del derecho fundamental a la intimidad personal exigen pues, a juicio de esta institución, que el tratamiento normativo de la mención de identidad de los padres en la inscripción registral de nacimiento contemple específicamente de forma distinta el supuesto de la filiación extramatrimonial del inscrito.

Ahora bien, este tratamiento específico no puede, en ningún caso, determinar que bajo una apariencia protectora, se perpetúen en la práctica posiciones discriminatorias que nuestra Constitución ha eliminado del mundo jurídico.

6. Ello es lo que parece ocurrir en el presente supuesto al obligar en todo caso al que ostenta una filiación no matrimonial a señalar un nombre ficticio del progenitor respecto del que no consta la filiación, pues esta obligatoriedad parece llevar consigo un matiz peyorativo o de rechazo que nuestra Constitución no autoriza.

En consecuencia, el tratamiento normativo corrector a que venimos haciendo mención podría conseguirse si la actual previsión reglamentaria se convierte en voluntaria.

La configuración como voluntaria de esta mención de identidad ficticia, a juicio de esta institución, puede considerarse como una fórmula que permite aunar las exigencias derivadas de los distintos principios constitucionales en juego: el derecho



fundamental a la intimidad personal, el principio de igualdad efectiva y el de libertad y libre desarrollo de la personalidad.

A la vista de cuanto antecede, esta institución ha valorado la necesidad de remitir a V.E., al amparo de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, una recomendación referente a que por ese Departamento se estudie la conveniencia de modificar el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, a fin de que la consignación en la inscripción de nacimiento del nombre del padre o de la madre a efectos de identificación, en los supuestos en que no conste la filiación, se practique sólo en los casos en que no exista manifestación en contrario de la persona interesada.

Madrid, 7 de abril de 1992.

**Recomendación dirigida al Ministro de Justicia.**

**Recomendación 43/1991, de 12 de abril de 1992, sobre resolución expresa de las solicitudes de los beneficios de las grandes áreas de expansión industrial.**

*(BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 37. Pág. 186).*

Se ha recibido en esta institución, informe de la Secretaría General de Economía Internacional y Competencia, de fecha 24 de enero de 1992, que da contestación a nuestro escrito de 22 de octubre de 1991, en relación con las quejas formuladas ante esta institución y registradas con los números 25.690/90, 28.278/90, 10.255/91 y 20.708/89. Se acompañan copias de los escritos citados.

En el citado informe, se reitera lo manifestado anteriormente por la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, en respuesta dada a esta institución, en relación con las quejas citadas, en escritos que, igualmente, se acompañan en fotocopia.

En síntesis, tanto en el informe de la Secretaría General de Economía Internacional y Competencia, como en los remitidos por la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, se manifiesta que las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 50/85 de 27 de diciembre, establecen un régimen, desarrollado a partir de 1988 por diversos Reales Decretos, que definen un marco legal, por el que los expedientes en tramitación, se regirán hasta su resolución por las disposiciones a cuyo amparo se solicitaron.

Se explica a continuación, que la resolución de 7 de junio de 1989, de la Secretaría de Estado de Economía, por la que se hizo público el acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se resolvieron los expedientes de beneficios, contiene en uno de sus apartados lo siguiente:

“Siendo este acuerdo, el último por el que se aprueban este tipo de expedientes de los que en el futuro sólo se resolverán revisiones y modificaciones”.

A continuación, en ambos informes, se nos comunica que, desde esa fecha, no han sido aprobados nuevos expedientes correspondientes a las Grandes Areas de Expansión Industrial, habiéndose limitado la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, a resolver las incidencias de los expedientes aprobados.

En consecuencia, no se ha dado respuesta a lo que esta institución ha venido reiterando, respecto a la obligatoriedad de la Administración de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le sean formulados. Debe solucionarse, por tanto, este largo proceso, que está conculcando legítimos derechos de los interesados.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y en uso de las competencias atribuidas por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, formulamos a V.E. la siguiente recomendación: Que por ese Departamento se adopten las medidas oportunas para garantizar el derecho a una resolución expresa de todos los solicitantes de los beneficios de las Grandes Areas de Expansión Industrial, que iniciaron sus expedientes con anterioridad a la finalización del plazo de solicitud correspondiente.

Madrid, 12 de abril de 1992.

**Recomendación dirigida al Ministro de Economía y Hacienda.**

## INDICE ANALITICO DE RECOMENDACIONES

Areas de expansión industrial,  
Asistencia sanitaria  
Torrevieja (Alicante),  
Ayudas al estudio  
V. Becas Bachillerato  
Expedientes disciplinarios,  
Becas  
Devolución,  
General,  
Instituto Nacional de Seguridad  
Social e Higiene en el Trabajo,  
Centros docentes militares  
Ingreso,  
Correos  
Certificados,  
General,  
Danza y Arte Dramático,  
Enfermos mentales,  
Escuela de Idiomas de Barcelona,  
Expropiación forzosa,  
Extranjeros  
Centro de internamiento de Madrid,  
Formación técnico-profesional  
Comunidad Autónoma de Madrid,  
Funcionarios  
Destinados en el extranjero,  
Docentes,  
Experiencia previa,  
Indemnizaciones por prisión  
Supuestos de la Ley de Amnistía,  
Médicos  
Insalud (Salamanca),  
Menores  
Acogimiento,  
General,  
Minusválidos  
Ayudas públicas,  
Notificaciones administrativas  
Correos,  
Paternidad  
Registro Civil,  
Pensiones  
Clases pasivas,  
Especiales,  
Personal (selección)  
Aeropuertos nacionales,  
Diputación Provincial de Badajoz,  
Ministerio de Educación y Ciencia,  
Procesos penales  
Indemnización a testigos,  
Responsabilidad civil,  
Propiedad industrial  
Registro,  
Propiedad intelectual  
Registro,  
Prótesis,

Psiquiátricos,  
Puig (Valencia)  
Servicio municipal de incendios,  
Registro Civil  
Paternidad,  
Seguridad Social  
Prestaciones,  
Tasas,  
Trabajadores de colaboración social,  
Teléfonos  
Abono social,

Públicos, en medio rural, Terrorismo  
Indemnizaciones,  
Torrevieja (Alicante)  
Asistencia sanitaria,  
Universidades  
Acceso,  
Valenciano  
Enseñanza,  
Vehículos automóbiles  
Transferencias,

# DEFENSOR DEL PUEBLO

## RECOMENDACIONES y SUGERENCIAS 1991

### FE DE ERRATAS

#### **Página 7 del Sumario, línea 23.**

Dice: "sobre criterios de carácter económico en la adjudicación de becas y ayudas al estudio".  
Debe decir: "sobre el plazo para la devolución del importe en caso de becas revocadas"

#### **Página 7 del Sumario, línea 29.**

Dice: "sobre el plazo para la devolución del importe en caso de becas revocadas".  
Debe decir: "sobre criterios de carácter económico en la adjudicación de becas y ayudas al estudio".

#### **Página 128, línea 15.**

Dice: "sobre criterios de carácter económico en la adjudicación de becas y ayudas al estudio".  
Debe decir: "sobre el plazo para la devolución del importe en caso de becas revocadas".

#### **Página 132. línea 1.**

Dice: "sobre plazo para la devolución del importe en caso de becas revocadas".  
Debe decir: "sobre criterios de carácter económico en la adjudicación de becas y ayudas al estudio".

**ADVERTENCIA: Por error, se han incluido en el volumen de 1991 las Recomendaciones 41, 42 y 43 que al llevar fecha 6, 7 y 12 de abril de 1992 deberían ser incluidas en el volumen siguiente de la serie. Así se hará en su momento, modificando únicamente el número, que será el que les corresponda en la secuencia de 1992. Por tanto, las Recomendaciones de 1991 concluyen con la número 40, de fecha 23 de diciembre.**