

**RECOMENDACIONES
Y SUGERENCIAS
1988**

DEFENSOR DEL PUEBLO

RECOMENDACIONES
y
SUGERENCIAS
1988

Madrid, 1989

Depósito Legal: M-42314-1987
I.S.B.N.: 84-505-7040-9
Imprime: Galea

SUMARIO

Páginas

Recomendación 1/1988, de 10 de mayo , sobre extensión de la ayuda económica de adaptación, en el supuesto de jubilación por incapacidad del personal funcionario	12
Recomendación 2/1988, de 21 de junio , sobre cómputo, a efectos del límite máximo de pensiones, de las de gran invalidez.....	16
Recomendación 3/1988, de 22 de julio , sobre modificación de la Base V, en convocatorias de concurso-oposición a ingreso de los distintos cuerpos de profesorado de niveles no universitarios	21
Recomendación 4/1988, de 22 de julio , sobre acceso al Segundo Grado de Formación Profesional, de quienes estén en posesión del título de piloto de segunda clase de la Marina Mercante	25
Recomendación 5/1988, de 27 de julio , sobre la conveniencia de dictar una ordenanza de la actividad de carga y descarga en el municipio de Tabernas (Almería).....	29
Recomendación 6/1988, de 29 de julio , sobre condonación graciable de sanciones tributarias	32
Recomendación 7/1988, de 29 de julio , sobre criterios de admisión en guarderías infantiles sostenidas con fondos públicos en el municipio de Leganés.....	34
Recomendación 8/1988, de 30 de julio , sobre expedientes administrativos en desalojo y derribo de chabolas en el municipio de Madrid.....	35
Recomendación 9/1988, de 3 de agosto , sobre procedimientos de provisión de plazas de cuerpos docentes en la Universidad de Cantabria	38
Recomendación 10/1988, de 5 de agosto , sobre interpretación del artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en la selección de profesorado interino.....	42

Recomendación 11/1988, de 9 de agosto , sobre compensación de los gastos de traslado de cadáveres de personas fallecidas en localidad distinta a la de su residencia habitual, que previamente se hubieran trasladado por razones de asistencia médica	45
Recomendación 12/1988, de 28 de septiembre , sobre comunicación al interesado, por parte del órgano jurisdiccional correspondiente, del nombre del letrado y, en su caso, del procurador que le hayan sido designado de oficio	48
Recomendación 13/1988, de 28 de septiembre , sobre relación de puestos de trabajo en el Ayuntamiento de Leganés (Madrid)	51
Recomendación 14/1988, de 5 de octubre , sobre procedimiento de selección de personal para sustituciones temporales, por parte de la Dirección Provincial del INSALUD en León	57
Recomendación 15/1988, de 11 de octubre , sobre supresión del límite de edad para el reconocimiento inicial del derecho a la aportación económica de la Seguridad Social, para personas minusválidas	60
Recomendación 16/1988, de 11 de octubre , sobre compensación de gastos de desplazamiento de enfermos atendidos por el INSALUD	64
Recomendación 17/1988, de 11 de octubre , sobre garantías del ejercicio de los derechos de representación y negociación colectiva de los trabajadores que prestan servicios en establecimientos militares españoles, utilizados por las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América	66
Recomendación 18/1988, de 13 de octubre , sobre las normas de creación y funcionamiento de las escuelas-hogar	73
Recomendación 19/1988, de 19 de octubre , sobre prestaciones farmacéuticas del Sistema Nacional de Salud a diabéticos	76
Recomendación 20/1988, de 19 de octubre , sobre la forma de efectuar los actos judiciales de comunicación, garantizando el derecho a la intimidad personal y familiar del interesado	79
Recomendación 21/1988, de 10 de noviembre , sobre programas de formación profesional ocupacional en centros penitenciarios	82
Recomendación 22/1988, de 10 de noviembre , sobre información a los internos liberados, de su derecho a recibir asistencia sanitaria con cargo a la Seguridad Social	85

Recomendación 23/1988, de 22 de noviembre , sobre el secreto de las comunicaciones telefónicas	87
1. Antecedentes.....	87
2. Síntesis de las cuestiones suscitadas con motivo de las investigaciones practicadas.....	115
2.1. En la instalación telefónica del abonado.....	116
2.2. En la red interior del edificio, hasta la caja terminal.....	116
2.3. En las cámaras de registro.....	117
2.4. En cuanto a las centrales telefónicas.....	117
2.5. En cuanto a las condiciones de seguridad.....	120
2.6. En cuanto a las disposiciones y métodos para practicar las observaciones de las comunicaciones causadas a través de Telefónica de España.....	121
3. Recomendaciones.....	133
3. 1. En cuanto a medidas generales de garantía de la intervención del secreto de las comunicaciones telefónicas.....	133
3.1.1. En relación con la red externa.....	133
3.1.2. En cuanto al procedimiento por el que se da cumplimiento a las resoluciones judiciales de observación telefónica o conexión a la red de llamadas maliciosas.....	133
3.2. Medidas complementarias de garantía.....	137
3.3. Seguimiento.....	137
 Recomendación 24/1988, de 24 de noviembre , sobre regulación de la situación de los profesores afectados por merma de facultades para el desempeño de la función docente	139
 Recomendación 25/1988, de 29 de noviembre , sobre prestaciones de asistencia psiquiátrica programada, a los usuarios de las Residencias de la Tercera Edad de la Comunidad Autónoma de Madrid	142

Recomendación 26/1988, de 7 de diciembre , sobre sanciones por infracciones de tráfico a titulares de vehículos ya transferidos	145
Recomendación 27/1988, de 15 de diciembre , sobre medidas a adoptar, en relación con los internos analfabetos en establecimientos penitenciarios ..	146
Recomendación 28/1988, de 15 de diciembre , sobre requisitos para concurrir a las pruebas selectivas para el ingreso en la Escala Operativa de Bomberos, miel Ayuntamiento de Madrid.....	148
Recomendación 29/1988, de 19 de diciembre , sobre urgencia en dictar la normativa correspondiente a la devolución de ingresos indebidos por IRPF a pensionistas de invalidez permanente.....	152
Recomendación 30/1988, de 26 de diciembre , sobre desarrollo reglamentario de la Ley 25/88, de 24 de julio, en materia de sanciones administrativas y coordinación entre las legislaciones estatal y autonómica, en materia de carreteras.....	154
Recomendación 31/1988, de 27 de diciembre , sobre convocatoria de programas de becas de formación de personal investigador en la Universidad de León.....	160
Recomendación 32/1988, de 28 de diciembre , sobre el funcionamiento de los servicios de urgencia hospitalaria del sistema sanitario público.....	163
1. El marco normativo de los servicios de urgencia del sistema sanitario público	166
2. Investigación en relación con los servicios de urgencia del sistema sanitario público.....	173
2.1. Instituciones visitadas y método empleado para el estudio	173
2.2. Areas de urgencia hospitalaria.....	176
2.2.1. Evaluación de la gestión.....	176
2.2.2. Actividad asistencial.....	181
2.2.3. Infraestructura y equipamiento.....	185
2.2.4. Funcionamiento.....	193
2.3. Servicios especiales de urgencia.....	199
2.3.1. Actividad asistencial.....	200
2.3.2. Infraestructura y equipamiento.....	205
2.3.3. Funcionamiento.....	208

2.4. Otros aspectos de la asistencia de urgencias del sistema sanitario público.....	212
2.4.1. Algunas observaciones en relación a los servicios de pediatría y maternidad.....	213
2.4.2. Servicio ordinario de urgencia de algunas localidades.....	214
2.4.3. Unidad de Coordinación Interhospitalaria de Madrid.....	214
2.4.4. Ambulancias.....	216
3. Conclusiones.....	217
4. Recomendaciones.....	221
4.1. De carácter general.....	221
4.2. De carácter puntual.....	224
Recomendación 33/1988, de 30 de diciembre , sobre modificación del artículo 13.1. del Decreto 12/86, de 10 de febrero, de la Generalidad Valenciana, en materia de elección y revocación de director y equipo directivo de los centros escolares	230
Recomendación 34/1988 , formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre modelo de declaración del IRPF y asignación tributaria a fines religiosos y otros.....	233
Recomendación 35/1988 , formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre supuestos de doble imposición.....	236
1. En el impuesto sobre sucesiones.	
2. En el impuesto sobre el lujo.	
3. Posibles mecanismos de solución.	
Recomendación 36/1988 , formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre el servicio de Correos.....	243
1. Plan de la investigación.....	244
2. Visitas realizadas	248
2. 1. Administración de correos de Guadalajara.....	248
2. 2. Administración de correos de Segovia	251
2. 3. Administración de correos de Alicante	252

2. 4. Administración de correos de Gijón	253
2. 5. Administración de correos de Pola de Laviana (Asturias)	255
2. 6. Administración de correos de Jávea (Alicante)	256
2. 7. Administración de correos de Burgos	259
2. 8. Administración de correos de Albacete	261
2. 9. Administración de correos de Pamplona.....	262
2.10. Administración de correos de Sevilla.....	263
2.11. Administración de correos de Barcelona.....	266
2.12. Administración de correos de Madrid-Chamartín	268
3. Valoración de los datos obtenidos y recomendaciones a la Administración Pública	269
3.1. La dispersión normativa.....	270
3.2. Pervivencia de las categorías «reclamación» y «queja» y de los derechos de los usuarios en relación con las mismas	272
3.3. Problemas derivados de los expolios de determinados tipos de correspondencia y necesaria contraprestación de la Administración.....	275
3.4. Nuevo tratamiento del régimen de los certificados, con especial incidencia en el sistema de indemnizaciones	277
3.5. Problemas derivados del servicio de correos en zonas rurales y urbanizaciones y la necesidad de una más adecuada regulación	279
3.6. Grandes Usuarios.....	282
3.7. Aspectos estructurales.....	283
Recomendación 37/1988 , formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988 sobre prisiones militares	286
1. Introducción	286
2. Condiciones de los establecimientos penitenciarios	288
3. Personal destinado en las prisiones.....	288
4. Situación de los internos	290

Recomendación 38/1988, formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre el derecho a la asistencia gratuita de letrado..... 296

Recomendación 39/1988, formulada con ocasión del informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre la situación de los reclusos jóvenes internos en centros penitenciarios..... 308

1. Localización y estructura de los centros existentes	310
2. Datos básicos de los internos	310
3. Prestaciones de la Administración penitenciaria en relación con las necesidades primarias de los internos	311
3.1. Alimentación	311
3.2. Higiene	311
3.3. Sanidad	312
3.3.1. Atención psiquiátrica.....	312
3.3.2. Previsión y control de enfermedades infecto-contagiosas -	313
3.3.3. Historial clínico	313
4. Tratamiento penitenciario.....	314
4.1. Clasificación penitenciaria	315
4.2. Primer grado de clasificación.....	316
4.3. Las actividades como parte del tratamiento.....	317
5. Formación integral de los jóvenes internos.....	318
5.1. Educación en general	319
5.2. Alfabetización y enseñanza básica.....	320
5.3. Personal colaborador en la enseñanza.....	321
5.4. Actividades complementarias	322
5.5. Cartilla escolar.....	322

5.6. Actividades deportivas y socioculturales	322
5.7. Planificación.....	323
6. Trabajo	323
7. Nuevos centros de jóvenes	325
8. Los funcionarios y los órganos de gobierno de los centros.....	326
8.1. Juntas de régimen y administración.....	327
8.2. Equipos de observación y tratamiento	328
Índice analítico de las Recomendaciones.....	330

Recomendación 1/1988, de 10 de mayo, sobre extensión de la ayuda económica de adaptación, en supuestos de jubilación por incapacidad del personal funcionario.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 5010-11).

Como consecuencia de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, desarrollada en el artículo segundo del Real Decreto 306/1985, de 20 de febrero, el personal de la Administración Civil y Militar del Estado que se jubile o retire forzosamente antes del transcurso de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y que como consecuencia de la misma vea reducida su edad de jubilación o retiro forzoso, tiene derecho a la percepción de ciertas cantidades en concepto de ayuda a la adaptación de las economías individuales a la situación ocasionada con su jubilación.

La coincidencia, por una parte, de la nueva edad de jubilación establecida por la Ley 30/84 que ha supuesto una rebaja en la vida activa de gran número de funcionarios y, por otra, la nueva normativa de Clases Pasivas del Estado iniciada con la Ley 50/84, que otorga una especialísima importancia al número de años de servicio a efectos de determinación de la cuantía de las pensiones, aconsejaban, como mínimo la adopción de alguna medida compensatoria como la citada.

Ahora bien, como quiera que el ámbito de aplicación de esta normativa viene limitado al personal funcionario de la Administración civil y militar del Estado, han sido numerosas las quejas recibidas procedentes de colectivos de funcionarios o de personal al servicio de las distintas Administraciones públicas a los que no resultaba de

aplicación. Así, por ejemplo, muchos funcionarios de la Administración institucional y un colectivo apreciable de Camineros del Estado.

Como quiera que una interpretación literal de las normas permitía esta aplicación limitada, las quejas citadas no fueron individualmente admitidas a trámites al no haber irregularidad alguna en el comportamiento de la Administración que pudiera motivar la intervención del Defensor del Pueblo.

No obstante, queremos hacer constar aquí que hubiera sido muy deseable que estas normas hubieran incluido en su ámbito a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas que como consecuencia de la Ley 30/84 hubiere visto anticipada su edad de jubilación.

Al margen de lo anterior, recientemente se ha recibido alguna queja en la que, al interesado, funcionario de la Administración Autónoma, al ser jubilado forzosamente por incapacidad no le era reconocido el derecho a percibir la ayuda económica prevista en el Real Decreto 306/85.

Ciertamente parece que tanto la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 50/84 como el artículo segundo del Real Decreto 306/85, de 20 de febrero, están pensando únicamente en los supuestos de jubilaciones ordinarias por edad; pero no nos cabe duda que los negativos efectos que sobre las economías individuales produce la jubilación ordinaria por edad con arreglo a la normativa actual y que se pretenden paliar de algún modo con la concesión de estas ayudas, no son, en ningún caso, mayores que las producidas en los supuestos de jubilación por incapacidad.

Adicionalmente, cabe argumentar en el presente caso que la mencionada Disposición Transitoria Quinta de la Ley 50/84, alude «al personal funcionario ... que se jubile forzosamente...» supuesto en el cual, a tenor de lo dispuesto en el artículo 39.2 de la Ley de Funcionarios de la Administración Civil del Estado de 1964, cabe incluir a la jubilación por incapacidad que, indudablemente, es uno de los supuestos de jubilación forzosa.

De todos modos, entendemos que el adelanto de la edad de jubilación influye negativamente del mismo modo en ambos casos: Quien se jubila por edad ve reducida la cuantía de su pensión al aplicarle un porcentaje de cálculo menor a su haber regulador y que se le computa en menor número de años de servicio; asimismo, quien es jubilado por incapacidad ve reducida la cuantía de su pensión de igual modo, por cuanto el número de años que se le computan a estos efectos es menor al ser menos el tiempo que dista entre la jubilación por incapacidad y el momento en el que hubiera procedido la jubilación forzosa por edad.

De manera concreta, en el caso particular de una queja recibida en esta Instalación al interesado se le jubiló por incapacidad a los sesenta y cuatro años y se le reconocieron un total de treinta y cinco años de servicio, por lo que su pensión quedó establecida en un 69,42 por 100 de haber regulador. De no haber sido adelantada la edad de jubilación por el artículo 33 de la Ley 30/84, le hubieran sido reconocidos, de acuerdo con el nuevo régimen de Clases Pasivas, un total de cuarenta años de servicios, con lo que su pensión hubiera quedado fijada en el 85 por 100 del haber regulador.

A juicio de esta Institución ello revela claramente que sería de equidad extender la concesión de estas ayudas económicas para adaptación de las economías individuales a las consecuencias derivadas de la jubilación a aquellos casos en los que ésta se produzca por incapacidad física, con los mismos requisitos existentes en la actualidad para los supuestos de jubilación ordinaria por edad.

En este sentido es de destacar la iniciativa adoptada en este campo por el Ministerio para las Administraciones Públicas el cual, mediante la Orden Ministerial de 18 de mayo de 1987 (BOE 26-3-87), ha extendido el subsidio de jubilación abonado por la MUFACE a sus mutualistas a los supuestos de jubilación por incapacidad permanente, sobre el fundamento preciso de que «es razonable suponer que las necesidades económicas derivadas de esta jubilación son, cuando menos, iguales a las motivadas por la jubilación forzosa».

Así pues, sobre la base de lo expuesto esta Institución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.1 de su Ley Orgánica reguladora formula a V.E. la siguiente sugerencia: Que se lleven a cabo

los estudios necesarios para que en razón al principio de equidad se valore la oportunidad y conveniencia de adoptar las medidas presupuestarias y normativas oportunas para que se extienda la ayuda a la adaptación de las economías individuales previstas por la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 50/84 para el personal funcionario de la Administración Civil y Militar del Estado, a aquellos supuestos en los que la jubilación se produzca o se haya producido por razón de incapacidad permanente, manteniéndose iguales los restantes requisitos y condiciones.

Madrid, a 10 de mayo de 1988.

Recomendación dirigida al Secretario de Estado de Hacienda.

Recomendación 2/1988, de 21 de junio, sobre cómputo, a efectos del Límite máximo de pensiones, de las de gran invalidez.

(BOCG. Congreso, Serie E, n.º 182, pág. 4854).

Siguiendo la pauta iniciada en años precedentes, el Real Decreto 1593/1987, de 23 de diciembre, sobre revalorización de pensiones del Sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones de protección social pública para 1988, dispone, en el número cuatro del artículo 2.º que la revalorización de las pensiones de gran invalidez se efectuará aplicando las reglas previstas con carácter general a la pensión sin el incremento del 50 por 100, añadiendo al resultado obtenido la cuantía resultante de aplicar el 50 por 100 al importe de la pensión sin incremento, una vez revalorizada.

Sin embargo, el párrafo segundo del mismo número y artículo prevé que, a efectos del límite máximo de 187.950, ptas. se computarán conjuntamente la pensión sin incremento y el incremento del 50 por 100.

Lo dispuesto en este último párrafo origina unas consecuencias que pueden considerarse contrarias al principio de igualdad, proclamado por el artículo 14 de la Constitución.

En efecto, para ilustrar tal aseveración resulta pertinente recordar que la gran invalidez es conceptuada en el derecho español de Seguridad Social como una incapacidad permanente absoluta cualificada, disponiendo a este respecto el artículo 135.6 de la Ley General de la Seguridad Social que «se entenderá por gran invalidez la situación del trabajador afecto de incapacidad permanente absoluta y que, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite la

asistencia de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida...». En congruencia con esta definición, el artículo 136.4 de la misma Ley preceptúa que el trabajador calificado como gran inválido tendrá derecho a la pensión de incapacidad permanente absoluta, incrementándose su cuantía en un 50 por 100.

Es preciso de otra parte, resaltar que el citado incremento del 50 por 100 tiene, según lo previsto por el mencionado artículo 136.4 de la Ley General de la Seguridad Social, un destino específico, como es la remuneración de la persona que atiende al gran inválido, la cual puede, además solicitar la sustitución del incremento) por su alojamiento y cuidado, a cargo de la Seguridad Social y en régimen de internado, en una institución asistencial adecuada.

Consecuentemente, la aplicación del límite máximo de pensiones del Sistema de la Seguridad Social, mediante el cómputo conjunto de la pensión sin incremento y del incremento del 50 por 100 se produce únicamente cuando el interesado percibe ambos elementos de la prestación. Por el contrario, dicho límite máximo no es aplicable a ambos elementos cuando se autoriza la sustitución del incremento por el alojamiento y cuidado en una institución asistencial, ya que la Seguridad Social corre, en este caso, con la totalidad de los gastos derivados de la atención al gran inválido.

Se origina así un tratamiento desigual entre personas que se encuentran en idéntica situación, sin que la desigualdad tenga una justificación objetiva y razonable, de modo que, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, se da lugar a una vulneración del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 del texto constitucional.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencia de diez de octubre de 1986, ha declarado que el incremento del 50 por 100 es una «ayuda económica, prestación adicional, no equiparable a la que corresponda como incapacidad permanente absoluta... al poder ser sustituida a petición del inválido por su alojamiento y cuidado en régimen de internado a cargo de la Seguridad Social en Institución asistencial adecuada, con la consecuencia de que si se entendiera como prestación única e indivisible la que el gran inválido tiene que percibir, la de su base reguladora más el 50 por 100 y, por lo tanto, con el límite máximo.... se llegaría a situaciones discriminatorias, en pugna con el

artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, entre trabajadores grandes inválidos acogidos para su alojamiento y cuidados en régimen de internado a cargo de la Seguridad Social, que sustituye a la percepción del 50 por 100 mencionado, y quienes no lo estuvieran que si rebasara su pensión, con la percepción de aquél, el límite de 487.950 ptas. vería disminuido el *quantum* del mismo..., de ahí que el mencionado incremento no sea equiparable en sentido estricto a prestación económica en concepto de pensión, sino a ayuda complementaria con una definida y concreta finalidad, sustituible por el abono a cargo de la Seguridad Social, de los gastos de alojamiento y cuidado en régimen de internado sin limitación económica alguna a tal misión».

Por su parte, el Tribunal Central de Trabajo, en Sentencia de diecisiete de junio de 1987, ha declarado que «si bien... no existe dificultad para entender compatible lo dispuesto en las leyes de presupuestos... con el cómputo separado de pensión básica e incremento, a efectos de determinar el límite de actualización, existen en cambio las dificultades creadas por los Reales Decretos sobre revalorización 43/1985, de 9 de enero, y 42/1986, de 10 de enero (y, actualmente, 1593/1987, de 22 de diciembre), que si bien establecen en su respectivo artículo 2.4 que “la revalorización de las pensiones de gran invalidez se efectuará aplicando las reglas generales separadamente y como elementos independientes a estos efectos, al incremento del 50 por 100 y a la pensión sin incremento”, añaden que “a efectos del límite máximo, se computarán conjuntamente ambos elementos”, cómputo conjunto que no ordenaba el Real Decreto 90/1984». Sin embargo, el Tribunal Central de Trabajo, tras recordar que «el Gobierno en uso de la potestad reglamentaria que le reconoce el artículo 97 de la Constitución Española tiene facultades y goza de cierta discrecionalidad para cumplir el mandato que impone el artículo 92 de la Ley de la Seguridad Social y la Disposición Final Tercera de la misma en el ámbito de la revalorización de pensiones, pero esta potestad reglamentaria tiene que realizarse “de acuerdo con la Constitución Española y las leyes (artículo 97 de la Constitución España)”, añade que “el recurrente... alega que el cómputo conjunto de la pensión básica con el incremento del 50 por 100 a efectos del límite contradice el principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución Española y constituye su aplicación una discriminación desfavorable y no justificada en contra de los grandes inválidos que así encuentra su límite de revalorización en la cifra de 125.300 pesetas (el

resto es para la persona que atiende al gran inválido) en contraste por un lado con los demás pensionistas de la Seguridad Social y por otro con los grandes inválidos acogidos para su alojamiento y cuidado en régimen de internado a cargo de la Seguridad Social, motivo que tiene que ser estimado pues si el incremento del 50 por 100 tiene una finalidad y un destino perfectamente destacado en el artículo 136.4 de la Ley de la Seguridad Social (el inválido hace respecto del mismo el papel de intermediario entre la Entidad Gestora y el destinatario) el computar conjuntamente a efectos del límite máximo la pensión sin incremento y el incremento del 50 por 100 produce el efecto de que los grandes inválidos no acogidos al aludido régimen de internado tienen un límite máximo de revalorización muy inferior al establecido para el resto de los pensionistas de la Seguridad Social...» Y el Tribunal Central de Trabajo finaliza afirmando que el «tratamiento diferenciado entre el gran inválido y el resto de los pensionistas no deriva de las leyes de presupuestos... sino de los Reales Decretos 43/1985 y 42/1986 (y, actualmente, el 1593/1987) que conducen a tratar desigualmente situaciones iguales en base a la existencia del incremento del que el pensionista no es en definitiva destinatario, por lo que la discriminación no aparece justificada y siendo ello así no puede ser aplicada la norma del último inciso del artículo 2.4 de cada uno de los cómputos conjunto de la pensión básica y el incremento del 50 por 100 a efectos del límite máximo de revalorización de las pensiones de gran invalidez y en su lugar procede declarar que a efectos de tal límite se aplican las reglas generales separadamente y como elementos independientes al incremento del 50 por 100 y a la pensión sin incremento».

Efectuados los anteriores razonamientos procede señalar que, con fundamento en idénticos argumentos, el criterio expuesto en las Sentencias antes transcritas y que esta Institución comparte, debe ser aplicable no sólo a la revalorización de las pensiones de gran invalidez, sino también al señalamiento inicial de las mismas.

En mérito a lo expuesto, y en uso de las facultades que a esta Institución le vienen conferidas por los artículos 28.2 y 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta Institución tiene el honor de dirigir a V.E. la siguiente recomendación: 1.º Que en el proyecto de Real Decreto sobre revalorización de pensiones para el año 1989 se proceda a suprimir la norma contenida en el segundo párrafo del apartado cuarto

del artículo segundo del Real Decreto 1593/1987, de veintitrés de diciembre, y a establecer, por el contrario, que a efectos del límite máximo de pensiones se computará únicamente la pensión de gran invalidez sin el incremento del 50 por 100.

2.º Que, por parte del Ministerio de V.E. dignamente regenta, se impartan las correspondientes instrucciones, al objeto de que se aplique el mismo criterio en el señalamiento inicial de las pensiones de gran invalidez.

Madrid, a 21 de junio de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Recomendación 3/1988, de 22 de julio, sobre modificación de la Base V, de las Convocatorias de concurso-oposición a ingreso de los distintos cuerpos de profesorado de niveles no universitarios.

(BOCG. congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4984-85)

Han comparecido ante esta Institución, mediante escrito, numerosos profesores de Educación General Básica, presentando queja que quedó registrada con el número arriba expresado.

Los citados profesores manifiestan su disconformidad con diversos apartados de la Orden del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, de 25 de marzo de 1987, por la que se convocan pruebas selectivas para la provisión de 179 vacantes, para impartir enseñanza en euskera, de profesores de Educación General Básica, existentes en el País Vasco.

En los citados apartados se dispone que los aspirantes »deberán realizar necesariamente en euskera como mínimo aproximadamente la mitad» de cada uno de los tres ejercicios; prueba de madurez profesional, prueba de conocimientos específicos y prueba de madurez cultural.

Ello supone —a juicio de los aspirantes— que, de no realizar la precitada parte de los ejercicios en euskera, el aspirante no podrá superar el concurso oposición, lo cual contraviene, en primer lugar, lo dispuesto en la Base V de la Orden Ministerial —denominada comúnmente Orden Marco— de 12 de marzo de 1987 (BOE del 14) por la que se convoca, con carácter general, concurso-oposición a Cuerpos de funcionarios docentes de Educación Básica, Enseñanzas Medias y Artísticas.

En la citada Base V expresamente se dispone: «En las convocatorias específicas que incluyan plazas situadas en Comunidades Autónomas y cuya lengua propia tenga carácter oficial podrán establecerse los procedimientos adecuados para acreditar el conocimiento de la lengua correspondiente. En ningún caso, tales procedimientos tendrán carácter eliminatorio para el acceso al Cuerpo».

En segundo lugar —a juicio de los promoventes de la queja— lo dispuesto en la Orden de convocatoria del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, respecto a la necesidad de realizar en Euskera la mitad de cada ejercicio vulnera derechos constitucionales de los profesores castellano-parlantes y, en concreto, lo establecido en los artículos 14 y 23 de nuestra Norma Primera.

En la relación con ello, consideramos oportuno manifestar a V.E. lo siguiente:

Entiende esta Institución que las plazas convocadas corresponden al modelo D de los establecidos en el Decreto 138/1983, de 11 de julio, por el que se regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco y que se dictó en desarrollo de lo establecido en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 10/1982, Básica de Normalización del uso del euskera.

En el citado modelo todas las materias —exceptuando la lengua castellana— se imparten básicamente en euskera. En consecuencia, el que estas plazas pertenezcan al modelo D conlleva que el conocimiento del euskera es inherente al desempeño de las mismas desde el primer momento —y no sólo un mérito— resultando por tanto condición indispensable su conocimiento dado el modelo lingüístico a impartir.

Ha de tenerse en cuenta que al derecho que los ciudadanos tienen a usar la lengua propia (cooficial con el castellano en determinadas Comunidades) corresponde el deber por parte de la Administración de atenderle en esa lengua y de proveer los medios necesarios para que pueda hacer efectivo el ejercicio de tal derecho.

El deber constitucional de asegurar el conocimiento de la lengua autonómica impuesto a las instituciones autonómicas conlleva la obligatoriedad no sólo de incorporar al sistema educativo el estudio de

la lengua autonómica como asignatura obligatoria, en el ámbito de la Comunidad, sino también la obligatoriedad de ofrecer la enseñanza en esa lengua autonómica a todos aquellos alumnos que manifiesten la voluntad de hacer uso del derecho que les asiste a ello. Y naturalmente el profesor que quiera desempeñar esa plaza tiene el deber de conocer dicha lengua.

En este sentido cabe decir que, al supuesto que nos ocupa le es aplicable, como a ningún otro, la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional cuando en su Sentencia 82/1986 declara: «nada se opone a que los poderes públicos prescriban en el ámbito de sus respectivas competencias el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionarios».

Por ello en la convocatoria del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, a que nos estamos refiriendo, se dispone, ajustándose a derecho, que los aspirantes a las 179 plazas vacantes en euskera «deberán realizar necesariamente en euskera, como mínimo, aproximadamente la mitad» de cada uno de los ejercicios.

Es preciso añadir a la doctrina citada la Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de noviembre de 1986 (137/86) que falla el recurso de inconstitucionalidad 737/1983 contra la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, de 27 de julio, por la que se crea el Instituto Vasco de Ikastolas y se aprueba el estatuto jurídico de las Ikastolas.

En relación con la constitucionalidad de la enseñanza en euskera declara el Alto Tribunal: «Asimismo es preciso reconocer la legitimidad constitucional de la coexistencia de la enseñanza en euskera y enseñanza en castellano, siempre y cuando queden garantizados, en igualdad de condiciones, los derechos de los residentes en el País Vasco para elegir con libertad real uno u otro tipo de enseñanza».

Cuando antecede, sin embargo, pugna con lo dispuesto en la Base V, citada anteriormente, de la Orden de ese Departamento de 12 de marzo de 1987. El contenido de dicha Base viene repitiéndose en convocatorias sucesivas y se ha incluido por última vez en la del presente año (Orden Ministerial de 21 de marzo de 1988; BOE del 23).

De modo singular, el último inciso de la Base V pudiera resultar improcedente en cuanto sí hay casos en que, al menos indirectamente, el procedimiento pueda devenir eliminatorio: aquéllos en que, de acuerdo con los principios constitucionales y estatutarios, puede prescribirse el conocimiento de ambas lenguas cooficiales y exigirse por lo mismo, la realización de los ejercicios en una y otra lengua.

En consecuencia nos permitimos sugerir a V.E. la conveniencia de modificar la Base V citada, en sucesivas convocatorias, de modo tal que se exceptúen aquellos casos en los que, por tratarse de plazas en las que la enseñanza ha de impartirse en la lengua propia de la Comunidad Autónoma, pueda prescribirse el conocimiento de dicha lengua en consonancia con las competencias establecidas y la Jurisprudencia Constitucional.

Madrid, á 22 de julio de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Educación y Ciencia.

Recomendación 4/1988, de 22 de julio, sobre acceso al Segundo Grado de Formación Profesional, de quienes estén en posesión del título de piloto de segunda clase de la Marina Mercante.

Ha comparecido ante esta institución, mediante escrito, don C.G.V., domiciliado en Santa Cruz de Tenerife, presentando queja que ha quedado registrada con el número arriba indicado.

En su escrito manifiesta el reciamente que se encuentra en posesión del título de Piloto de la Marina Mercante de segunda clase. En su día solicitó a la Dirección General de Centros Escolares acceso y convalidación correspondientes para cursar Formación Profesional de Segundo Grado, rama Administrativo y Comercial en la especialidad de Informática de Gestión.

La Dirección General resuelve el 9 de febrero de 1987 desestimar la petición de Acceso al Segundo Grado de Formación Profesional, así como la petición de convalidación. Fundamenta su denegación en el hecho de que el título citado no se encuentra especificado en la Orden Ministerial de 16 de mayo de 1979 (BOE del 2 de junio) que permite el acceso al segundo grado a los titulares de la Formación Profesional Náuticos Pesquera y en concreto a los que se encuentren en posesión de alguno de los títulos siguientes: Patrón Mayor de Cabotaje, Patrón de Cabotaje, Patrón de Pesca de Altura, Patrón de primera clase de Pesca Litoral, Mecánico Naval Mayor, Mecánico Naval de primera clase, Electricista Naval Mayor y Electricista Naval de primera clase.

El interesado recurre en alzada y el 22 de febrero de 1988 se produce la desestimación del recurso que aparece fundamentada en las mismas razones que se adujeron para la denegación acordada en primera instancia.

En relación con cuanto antecede nos permitimos someter a la consideración de V.E. las siguientes observaciones:

En efecto, no se ha producido actuación por parte de la Administración que no se atenga a lo que la norma dispone.

No obstante de la interpretación literal de la norma se sigue la posible inconsecuencia de que el título de Piloto de la Marina Mercante de segunda clase, que tiene los efectos correspondientes al de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico no sirve para acceder a Formación Profesional de segundo grado y serviría para acceder al tercer grado de esa misma Formación Profesional, si se hubiera producido ya su implantación.

Las normas en que se fundamenta la afirmación anterior son las siguientes:

Disposición transitoria segunda del Real Decreto 2841/1980 de 4 de diciembre, sobre enseñanzas superiores de la Marina civil; en ella se dispone:

«Se reconocen a los actuales títulos profesionales de Piloto de segunda clase, Oficial de máquinas de segunda clase, y Oficiales de segunda clase del Servicio Radioeléctrico de la Marina Mercante, los efectos establecidos en el punto segundo del artículo cuarto de este Real Decreto.»

Artículo cuarto del mismo Real Decreto:

«Uno: A los alumnos de las Escuelas Superiores de la Marina Civil que hayan concluido los estudios del primer ciclo, período de embarque y prueba de conjunto, conforme a los planes aprobados con posterioridad a la promulgación del Decreto 1439/1975, de 26 de junio, se les expedirá el título académico de Diplomados de la Marina Civil en las Secciones de Náutica, Máquinas Navales o Radioelectricidad Naval.

Dos: El título académico a que se refiere el punto anterior tendrá los efectos correspondientes a la titulación universitaria establecida en el artículo 39.1 de la Ley General de Educación:»

Artículo 39.1 de la Ley General de Educación.

«Los alumnos que hayan concluido los estudios del primer ciclo de una Facultad o Escuela Técnica Superior y seguido las pertinentes enseñanzas de Formación Profesional de tercer grado y aquellos otros que concluyan los estudios correspondientes a una Escuela Universitaria obtendrán el título de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, que habilitará para el ejercicio profesional.

Tendrá acceso a las enseñanzas del segundo ciclo, mediante los requisitos docentes que reglamentariamente se establezcan tanto los que hayan concluido el primero como los Diplomados de Escuelas Universitarias, Arquitectos Técnicos o Ingenieros Técnicos.»

Artículo 8.3 del Real Decreto 707/1976, de 5 de marzo, sobre Ordenación de la Formación Profesional:

«Tendrán acceso a la Formación Profesional de tercer grado los graduados universitarios a que se refiere el artículo 39 de la Ley General de Educación, los alumnos universitarios que hayan terminado el primer ciclo de una Facultad o Escuela Técnica Superior y los titulados de segundo grado de Formación Profesional que hayan superado las enseñanzas complementarias a que se refiere el artículo séptimo de este Decreto.»

De cuanto antecede se concluye: 1.º que el título de piloto de la Marina Mercante de segunda clase «tiene» (o surte) los efectos correspondientes al de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico y 2.º que permite acceder a la Formación Profesional de tercer grado con independencia de que se encuentre o no implantada.

Parece, pues, inconsecuente que no permita acceder al segundo grado de esa misma Formación empresarial.

Por otra Parte la Orden Ministerial de 16 de mayo de 1979, que regula el acceso a la formación profesional de segundo grado de los titulados de Formación Profesional Náutico-Pesquera, permite el acceso a ese segundo grado de Formación Profesional a quienes están en

posesión, como se ha dicho, del título de Patrón de cabotaje, Patrón de pesca de altura o Patrón de primera clase de Pesca Litoral, entre otros; debe tenerse en cuenta, en relación con el asunto que nos ocupa, que con estos títulos sólo se podía acceder al primer curso de los estudios de Piloto de la Marina Mercante de segunda clase. No parece, pues, lógico que a aquéllos se les conceda el acceso a Formación Profesional de segundo grado y a éste se le niegue.

Quizá la citada Orden Ministerial no incluyó el título de Piloto por considerarlo de nivel superior y no de nivel medio. Quizá también por no tratarse en rigor de un título de Formación Profesional Náutico-Pesquera cuya regulación —a efectos de acceso al segundo grado de Formación Profesional— pretende dicha Orden, si bien en su preámbulo habla de los titulados de profesiones afines de las Marinas Mercantes y de Pesca en cuyo ámbito se encontraría incluido el Título que estamos considerando.

En cualquier caso parece que resulta incoherente que al Patrón, en cualquiera de sus modalidades, se le conceda el acceso a segundo grado de Formación Profesional y no se le conceda al Piloto cuya formación es de nivel superior a la de aquél.

En consecuencia parece procedente sugerir a V.E. la conveniencia de que, mediante nueva Orden Ministerial, se disponga que quienes posean el título de Piloto de la Marina Mercante de segunda clase puedan acceder al segundo grado de la Formación Profesional a través del procedimiento establecido en el apartado segundo de la Orden Ministerial de 16 de mayo de 1979 o de otro más favorable si ello resultase oportuno.

Lo mismo debería disponerse para aquéllos que posean otros títulos correspondientes a estudios cursados en las antiguas Escuelas Oficiales de Náutica y que se consideren equivalentes, al mismo fin, a juicio de ese Departamento.

Madrid, a 22 de julio de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Educación y Ciencia.

Recomendación 5/88, de 27 de julio, sobre la conveniencia de dictar una ordenanza de la actividad de carga y descarga en el municipio de Tabernas (Almería).

Acusamos recibo de su escrito de 31 de mayo de 1988 en relación con la queja formulada ante esta Instancia por don R.J.A.

En el mencionado escrito se señalan dos cuestiones diferentes: de una parte, se informa sobre las molestias producidas por el aparcamiento de camiones en la calle San Sebastián al efectuar la carga y descarga en un almacén de materiales para la construcción; y, de otra, nos indica que por ese Ayuntamiento nunca se consideró la actividad de almacén de material para la construcción como actividad clasificada, no sometiéndose a la obtención de la licencia determinada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En cuanto al primer punto, ese Ayuntamiento afirma que, al no existir en el mismo ordenanza reguladora del tráfico ni acuerdo corporativo que por especiales circunstancias prohibiese el aparcamiento de camiones en la citada calle, no podía prohibirlo caprichosamente.

A este respecto hay que señalar que el artículo 47.b) del Código de la Circulación determina que las faenas de carga y descarga en las vías urbanas se someterán a las reglas especiales que dicten las autoridades municipales; para ello no es imprescindible la promulgación de una ordenanza especial, ya que el artículo 12 del mencionado texto legal establece la posibilidad de dictar disposiciones particulares por los Ayuntamientos regulando la circulación dentro de las vías de su

especial jurisdicción. Así pues, la inexistencia de ordenanza reguladora del tráfico en esa localidad no es obstáculo para que se regule la faena de carga y descarga con carácter general en el término municipal.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.1 de la LO. 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, procedemos a sugerir que por ese Ayuntamiento se dicte una Ordenanza reguladora de la actividad de carga y descarga que permita solucionar todos los problemas que puedan surgir en ese término municipal.

Por otra parte, en lo referente a no estimar como actividad clasificada y sometida al Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas el depósito de la calle San Sebastián, esta Institución ha de indicar que el artículo 2 de dicho Reglamento determina que quedan sometidas a las prescripciones del mismo las actividades que a sus efectos sean calificadas como Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de acuerdo con las disposiciones que figuran en los artículos siguientes y con independencia del nomenclator anejo que no tiene carácter limitativo.

A su vez, el artículo 3 del mismo Reglamento determina como molestas, entre otras, las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan: al haber sido denunciados los ruidos por los vecinos, ello significa que dicha actividad cumple las condiciones establecidas por la legislación para ser calificada como molesta.

Por todo lo anteriormente expuesto se deduce que ese Ayuntamiento, en ejercicio de las competencias que le otorga el Reglamento en cuestión, deberá requerir a los particulares para que soliciten la licencia para el ejercicio de la mencionada actividad y, en su caso, adopten las medidas correctoras pertinentes para la obtención de la misma.

Esta Institución efectúa a S.S., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, un recordatorio de deberes legales consistente en que por ese Ayuntamiento se adopten las medidas pertinentes establecidas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, para que cesen las molestias denunciadas que produce la actividad de

almacén de materiales para la construcción en la calle San Sebastián de esa localidad.

Madrid, a 27 de julio de 1988.

Recomendación dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Tabernas (Almería).

Recomendación 6/1988, de 29 de julio, sobre condonación graciable de sanciones tributarias.

(BOCG. congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4895).

Ha comparecido ante esta Institución, mediante el correspondiente escrito, doña J.R.M. con domicilio en la Manga del Mar Menor, Cartagena (Murcia), presentando queja que ha quedado registrada con el número arriba indicado.

Sustancialmente expone que el Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Murcia le denegó, en septiembre de 1987, la condonación de una sanción tributaria, originada por la falta de presentación de las declaraciones de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y Patrimonio, correspondientes a los ejercicios 1983 y 1984. Dicha solicitud iba acompañada del preceptivo informe de la inspección Tributaria, en sentido favorable a la condonación, así como de la renuncia expresa por parte de la interesada a la interposición de cualquier recurso, incluido el Contencioso-Administrativo (se acompaña fotocopia de la solicitud formulada, así como de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo para una mejor identificación),

La interesada pone de manifiesto a esta Institución que la legislación aplicable, artículos 89 de la Ley General Tributaria y 125 a 128 del Reglamento de las Reclamaciones Económico-Administrativas al exigir la previa renuncia a la interposición de cualquier recurso, producen la indefensión de los contribuyentes.

Considerando que el artículo 24 de la Constitución Española consagra el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión,

derecho fundamental indisponible que no puede ser vaciado de contenido por normas legales o reglamentarias, así como lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución y en los artículos 1, 9 y 15 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta Institución, sugiere a VE. que en el caso individual que ha motivado la presente queja y a tenor de lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de procedimiento Administrativo, proceda a revisar de oficio el acto dictado por el Tribunal Económico-Administrativo de Murcia, por delegación de V.E., de tal modo, que pudiera evitarse la indefensión padecida por la reclamante en el presente caso.

Asimismo, sugiero a VE, valore la oportunidad de, en atención a los argumentos de orden constitucional expuestos, iniciar los estudios precisos para proceder a la modificación de la regulación normativa vigente en esta materia.

Madrid, a 29 de julio de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Economía y Hacienda.

Recomendación 7/1988, de 29 de julio, sobre criterios de admisión en guarderías infantiles sostenidas con fondos públicos en el municipio de Leganés.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4978).

Agradecemos sinceramente su atento escrito de fecha 1 de junio del presente año, en el que nos informa sobre la queja planteada por doña R.B.D.

En relación con el contenido de su informe consideramos oportuno sugerirle que se considere la conveniencia de incluir entre los criterios de admisión aplicados, el de la renta anual de la unidad familiar. Por analogía con lo dispuesto por la LODE, al mismo fin, para los niveles obligatorios y Centros sostenidos con fondos públicos, parecería oportuno aplicar ese criterio con carácter concurrente con los restantes que nos relaciona en su escrito, habida cuenta de que no existen plazas suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso. De ese modo podría disminuir el número de familias de menor nivel económico cuya solicitud no puede ser atendida.

Madrid, a 29 de julio 1988.

Recomendación dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Leganés (Madrid).

Recomendación 8/1988, de 30 de julio, sobre expedientes administrativos en desalojo y derribo de chabolas en el municipio de Madrid.

Agradecemos sinceramente su escrito de 4 de mayo de 1988 en relación con la queja que tiene formulada ante esta Institución la Asociación Nacional de Presencia Gitana.

De la documentación que ha tenido la deferencia de remitirnos, así como de las comprobaciones realizadas en entrevistas mantenidas con el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, hemos podido comprobar en relación con las denuncias concretas, que el desalojo a que hacían referencia se encontraba amparado en respectivos mandamientos judiciales.

Con carácter general supone también motivo de satisfacción, la comprobación de los esfuerzos realizados por el Consorcio para mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados existentes en Madrid.

No obstante y dado que en la entrevista mantenida el día 19 de abril de 1988 con el Consorcio y la Asociación nacional de Presencia Gitana, surgieron algunos problemas de importante consideración, remitimos a V.E. la siguiente sugerencia, al amparo de las facultades conferidas a esta Institución por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

En concreto ha de constatarse que las actuaciones concretas que se han llevado a cabo con el objeto de desalojar y demoler las chabolas afectadas, no se han servido de los procedimientos administrativos establecidos por nuestra legislación.

Como V.E. sabe, las resoluciones administrativas, para su validez, necesitan de un procedimiento administrativo, naciendo así garantías, derechos y obligaciones para todos aquéllos que participen en la relación jurídico administrativa concreta.

En la tan citada reunión del pasado día 19 de abril de 1988 en el Consorcio, manifestamos la necesidad de que adopte un procedimiento claro en estas actuaciones, y constituye esta necesidad el objeto de nuestra sugerencia a VE. con lo que, sin duda, si se acepta, evitaríamos en el futuro algunos de los problemas ahora surgidos con motivo del desarrollo del desalojo y posterior demolición de las chabolas.

La ocupación ilegal de los terrenos permite distinguir entre dos procedimientos configurados en nuestra legislación, partiendo de la naturaleza privada o pública de la propiedad de los mismos.

En el supuesto de suelo público, el procedimiento previsto en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, artículo 107 y siguientes, podría ser válido para evitar el desalojo de estos terrenos. Sin embargo, tal y como nos comunicaban en el Consorcio las mayores dificultades provienen en los casos de ocupación de suelo privado, pues si bien existe posibilidad de actuación ante los Tribunales ordinarios por parte de los titulares de la propiedad, no se utiliza en espera de la actuación pública al respecto. En estos casos seguramente podría utilizarse lo previsto en los artículos 178 y siguientes de la Ley del Suelo, tratándose de infracciones urbanísticas y procediéndose a la demolición prevista en los artículos 184 del mismo texto legal.

Entendemos que no sería obstáculo para adaptar la actuación del Consorcio a los procedimientos administrativos la duración de los mismos, dado que se conoce por la Administración los programas y fechas aproximadas de actuación, el cumplimiento de este procedimiento u otros que pudieran ser válidos, no dilataría la actuación de reordenación prevista y, sin embargo, dotaríamos a aquéllos de las garantías jurídicas necesarias para no provocar posibles indefensiones en los afectados, de forma que pudieran en el curso del procedimiento, hacer alegaciones, personarse o incluso recurrir en vía administrativa, los actos correspondientes.

Sin duda, y en ello coinciden los representantes del Consorcio, la inexistencia de utilización de procedimiento, provocará, como hasta ahora, un indudable entorpecimiento de la labor del mismo.

Por cuanto antecede, y haciendo uso de la facultad que confiere al Defensor del Pueblo el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, procedemos a sugerir a V.E. que, por ese Ayuntamiento, se adopten las resoluciones necesarias para que, en el futuro, el desalojo y derribo de las chabolas se realice en zonas preparadas al efecto, mediante la tramitación del oportuno expediente administrativo, bien sea por infracción urbanística, desahucio administrativo, o cualquier otro que ese Ayuntamiento estime más adecuado para el cumplimiento de sus fines.

Madrid, a 30 de julio de 1988.

Recomendación dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Madrid.

Recomendación 9/1988, de 3 de agosto, sobre procedimiento de provisión de plazas de cuerpos docentes en la Universidad de Cantabria.

(BOCG. Congreso, Serie E, págs. 48 78-79).

En visita girada a esa Universidad con fecha 15 del pasado mes de junio por un Asesor de esta institución, con ocasión de las investigaciones seguidas sobre los procedimientos de provisión de plazas de Cuerpos docentes en la Universidad de Cantabria, quedó acordado que permaneceríamos a la espera de que por VE. nos fuera remitida toda la documentación obrante en ese Rectorado que hiciera referencia a los trámites concretos seguidos para dicha provisión, y en especial los practicados para la provisión de la plaza núm. 179, correspondiente al Area de Conocimiento de «Historia Antigua».

No habiéndose recibido la documentación requerida a VE., es nuestro deber dirigirnos nuevamente a ese Rectorado, haciendo uso de las competencias que a esta institución confiere la Ley Orgánica 3/1981, de seis de abril, por la que nos regimos.

Hemos de comunicar a VE. que en fecha reciente se ha dirigido a esta institución don A.L.T., presentando queja contra el concurso celebrado para cubrir la plaza de Catedrático de Universidad en el Area de Medicina (Cardiología) —Plaza núm. 189—. Asimismo nos comunica que ha interpuesto un recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Territorial de Burgos contra la denegación presunta de ese Rectorado, por silencio administrativo, del recurso formulado en el que se interesaba se declarase la nulidad de las actuaciones seguidas en el expediente tramitado para la convocatoria de plazas de Catedráticos de esa Universidad.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 de nuestra mencionada Ley Orgánica de 6 de abril, hemos resuelto suspender nuestra posible actuación en el asunto planteado por el Sr. L.T. del mismo modo y por idéntico motivo que fueron suspendidas las actuaciones iniciadas con ocasión de las quejas presentadas ante esta institución por don E.P., don R.T.R. y don L.S.J., al encontrarse todos los asuntos que los comparecientes sometían a nuestra consideración, pendientes de un procedimiento judicial todavía en trámite.

Sin perjuicio de lo anterior y como V.E. conoce, esta institución, en el ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, ha estudiado con detenimiento el procedimiento ordinario seguido por esa Universidad para la provisión de plazas de cuerpos docentes.

El acceso a los cargos públicos, según el artículo 103. de la Constitución debe realizarse en base a los principios de mérito y capacidad. En relación con este precepto, el artículo 23.2 del mismo texto constitucional indica que tan sólo el criterio de mérito y capacidad puede ser determinante del acceso, con la consiguiente inconstitucionalidad de todos los procedimientos de selección que impongan o produzcan desigualdades de trato no justificadas en dichos principios.

En el mismo sentido, el artículo 41 de la Ley Orgánica 11/1983, de 23 de agosto, de Reforma Universitaria, establece la obligación de garantizar, en todo momento, la igualdad de condiciones de los candidatos que concursen para la provisión de plazas de Cuerpos Docentes Universitarios, y el respeto a los principios de mérito y capacidad de los mismos. Asimismo indica que los procedimientos para la designación de los miembros de las Comisiones que resolverán los concursos, deben basarse en criterios objetivos y generales.

En consecuencia, para dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto legal y constitucionalmente para todo procedimiento que regule el acceso a los cargos públicos es imprescindible que no se introduzca en el mismo ningún trámite que suponga o permita cualquier discriminación entre los candidatos.

Debe considerarse tajantemente rechazable, por tanto, cualquier acto de aplicación de las normas que regulen los procedimientos de selección de tal manera que determine directamente ventajas o desventajas injustificadas en favor o en contra de alguno o algunos de los candidatos.

Por cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la citada Ley Orgánica reguladora de esta institución, procedemos a formular a V.E. las siguientes recomendaciones:

Que en los procedimientos para la provisión de plazas de Cuerpos docentes en la Universidad de Cantabria se aplique lo dispuesto a tal fin en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en orden a que:

a) queden garantizados, en todos los trámites de procedimiento, la igualdad de condiciones de los candidatos, y el respeto a los principios de mérito y capacidad de los mismos,

b) los procedimientos para la designación de los miembros de las Comisiones se basen en criterios objetivos y generales.

Que se eviten en lo sucesivo la adopción de acuerdos por la Junta de Gobierno de esa Universidad como los adoptados con fecha 20 de febrero de 1986, los cuales, a través de fórmulas legales, puede llevar a situaciones discriminatorias en contraste con el espíritu de las normas que regulan los procedimientos para la cobertura de las plazas de Cuerpos docentes universitarios.

Que sea modificado el procedimiento ordinario seguido en la actualidad en esa Universidad, en virtud del cual, en aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 166.1 del Real Decreto 1246/1985, de 29 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Cantabria parece considerarse justificada la posibilidad de primar a un candidato en demérito de los demás, concediéndole la oportunidad de realizar el diseño de la plaza y la propuesta del tribunal.

Agradeceríamos a V.E. fuera dado a conocer el contenido íntegro del presente escrito en la primera convocatoria de la Junta de Gobierno de esa Universidad.

Madrid, a 3 de agosto de 1988.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad de Cantabria.

Recomendación 10/1988, de 5 de agosto, sobre interpretación del artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en la selección de profesorado interino.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 5013).

Son numerosos los casos en que los administrados, en su condición de participantes en los concursos de méritos para cubrir plazas de Profesorado interino de los distintos niveles, comparecen en queja ante esta Institución al considerar que determinadas Direcciones Provinciales de ese Departamento no cumplen con el deber de dar oportunidad a los interesados de subsanar los defectos de sus peticiones, en el plazo de diez días, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Manifiestan —y así se ha comprobado— que no han obtenido la plaza solicitada por no haber presentado el documento justificativo de uno de los méritos alegados o, incluso, por no haber aportado la compulsión de uno de tales documentos.

Requerida información de diversas Direcciones Provinciales nos manifiestan que los hechos traen causa de la Base IV de la convocatoria aprobada, por esa Dirección General de Personal y Servicios en fecha 11 de mayo de 1987, en la que literalmente se dice así: «a la instancia el interesado adjuntará cuanta documentación considere pertinente en orden a justificar los méritos que aporte. Cualquier mérito alegado debe ser justificado documentalmente a la presentación de la solicitud. De no ser así, no será tenido en cuenta a efectos de valoración».

Los Directores Provinciales justifican además este apartado de la convocatoria por el volumen de instancias y la perentoriedad de las adjudicaciones que, de no realizarse con agilidad, retrasaría el

comienzo del curso. Alguno de ellos como el Director Provincial de Asturias, Don José Luis Montes Suárez, va más lejos en la justificación y manifiesta sorprendentemente que con la citada Base IV de la convocatoria se ha pretendido «obviar el trámite previsto en el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo» como si lo dispuesto en dicho artículo pudiera cumplirse o no, según el grado de dificultad que presente el procedimiento, y la arbitraria voluntad del funcionario responsable del servicio.

Por todo ello, sería conveniente valorar los siguientes comentarios:

En primer lugar debe tenerse en cuenta que en la Ley citada ya se planteó el caso de los procedimientos de especial urgencia y en el artículo 58 adoptó la cautela oportuna y solución única posible: reducir a la mitad los plazos; lo que no hizo en modo alguno que remitir a instancias reglamentarias, en determinadas circunstancias, la supresión plena de los plazos establecidos.

En segundo lugar, en aras de la agilidad administrativa y teniendo en cuenta las dificultades del procedimiento, puede disponerse en la Resolución que «cualquier escrito alegado debe ser justificado documentalmente a la presentación de la solicitud» pero en aquellos casos en que la justificación no se produjere en el momento citado, resulta de inexcusable aplicación lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo. No puede darse lugar a que, por defecto formal, se produzca indefensión en el administrado.

Por otra parte, no parece tan insuperable salvar las dificultades aludidas sin vulnerar el mencionado artículo 54. Con independencia de que puede recurrirse a lo previsto en el artículo 98 de la misma Ley, el problema desaparece si se adelanta en unos días la convocatoria o si se adoptan las correspondientes cautelas de control a la recepción de las instancias.

Nos permitimos además llamar la atención de V.I. sobre la importancia de lo que el administrado tiene en juego en el procedimiento que nos ocupa, si bien no cabe olvidar que la norma debe aplicarse siempre, con independencia de que esa importancia sea mayor o menor.

En consecuencia, y al amparo de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, sugerimos a V.I. la conveniencia de que se dirija a los Directores Provinciales a fin de que en la próxima convocatoria de provisión de plazas de Profesorado interino sea suprimido en la Base IV el inciso «de no ser así, no será tenido en cuenta a efectos de valoración»; de encontrarse ya publicada la convocatoria, dicho inciso no debe interpretarse de forma tal que se vea impedida la aplicación del artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, cuando razones de interés público lo aconsejen, como puede ser el caso del puntual comienzo de curso sería conveniente que se estudiase la procedencia de aplicar en tales ocasiones la excepción prevista en el artículo 58 de la misma Ley.

Madrid, a 5 de agosto de 1988.

Recomendación dirigida al Director General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Recomendación 11/1988, de 9 de agosto, sobre compensación de los gastos de traslado de cadáveres de personas fallecidas en localidad distinta a la de su residencia habitual, que previamente se hubieran trasladado por razones de asistencia médica.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4964).

A lo largo de los años de funcionamiento de esta Institución se han recibido diversas quejas en las que se expone el problema de la falta de cobertura de los gastos de traslado del cadáver de aquellas personas fallecidas en una localidad distinta a la de su residencia habitual cuando el traslado se ha debido a la necesidad de prestar la correspondiente asistencia que no puede recibirse en la localidad de origen.

De acuerdo con la documentación que obra en esta Institución, la denegación del reintegro de gastos por tal causa se fundamenta en la inexistencia de previsión legal relativa al abono de los gastos causados por traslado de cadáveres, de modo que nos encontramos ante un vacío legal, por cuanto el enfermo, al que se garantiza su vuelta al lugar de origen, deja de serlo desde el instante en que se produce su fallecimiento.

Es cierto que, fallecido un enfermo trasladado a una localidad distinta de su residencia habitual, la inhumación podría realizarse en dicha localidad. Sin embargo, no cabe desconocer que, desde el punto de vista sociológico, se encuentra aún muy arraigada la costumbre de efectuar la inhumación en el lugar de residencia, sin olvidar que, en ocasiones, es expreso deseo del finado de que así sea.

Este dato sociológico viene corroborado por las quejas recibidas, en las que se expresa la imposibilidad de afrontar los gastos de traslado del cadáver del familiar fallecido y se señala expresivamente el doloroso sentimiento que produce el obligado abandono de aquél en un lugar lejano, circunstancia que acentúa el dolor consustancial al luctuoso evento del óbito de un ser querido.

Se ha de hacer constar, de otro lado, que, en ocasiones, los gastos de traslado del cadáver son desproporcionados en relación a la situación económica de quienes han de afrontarlos. Tal sucede, a título de ejemplo, en los casos en que se efectúa el traslado de un enfermo desde los archipiélagos Balear y Canario a la Península, para su atención.

Asimismo, resulta preciso recordar que el artículo 9.2 del texto constitucional compele a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Es, consecuentemente, el principio de igualdad sustancial proclamado por dicho artículo el que fundamenta la adopción de una medida susceptible de superar o, cuando menos, paliar la desigualdad fáctica en que se encuentran aquellos ciudadanos que, por carecer en su lugar de orígenes de los medios terapéuticos precisos, necesitan ser trasladados a otra localidad donde se dispone de dichos medios.

Todas las consideraciones anteriores aconsejan, en el criterio de esta Institución, que se extienda al traslado de los cadáveres de las personas que hayan fallecido en localidad distinta a la de su residencia, a la que se hayan trasladado para su atención médica por prescripción de los servicios correspondientes de la Seguridad Social, el tratamiento legal de los gastos de traslado de personas enfermas.

En consecuencia, y en uso de las atribuciones que a esta Institución le vienen conferidas por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, tengo el honor de remitir a V.I. la siguiente recomendación: Que por parte de la Entidad Gestora que V.I. dignamente rige se proceda a adoptar las medidas oportunas para compensar los gastos de traslado de cadáveres de personas fallecidas en localidad distinta a la de su residencia habitual, en los casos en que la persona fallecida se haya trasladado, por decisión de los servicios competentes de esa Entidad Gestora, para su atención médica.

Madrid, 9 de agosto de 1988.

Recomendación dirigida al Director General de INSALUD.

Recomendación 12/1988, de 28 de septiembre, sobre comunicación al interesado, por parte del órgano jurisdiccional correspondiente, del nombre del letrado y, en su caso, del procurador que le hayan sido designados de oficio.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4910-12).

Ante esta Institución compareció don C.C.M. solicitando nuestra intervención.

Sustancialmente exponía que en junio de 1985 solicitó ante la Sala Sexta del Tribunal Supremo el nombramiento de abogado en turno de oficio para que interpusiera recurso de casación contra la sentencia dictada por una Magistratura de Trabajo en un procedimiento que le afectaba.

Manifestaba el interesado que en agosto de 1987 se le notificó la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, en la que constaba el letrado por el que había sido defendido, sin que a él se le hubiera notificado en ningún momento el nombramiento del mismo y sin que dicho letrado se hubiera puesto en contacto con él antes de dictar la sentencia aludida.

A la vista de estos hechos, esta Institución inició la correspondiente investigación ante el Colegio de Abogados de Madrid, que sigue aún pendiente, habiéndose incoado un expediente disciplinario contra el letrado designado de oficio, de cuya conclusión definitiva estamos a la espera.

Paralelamente, se inició también ante la Fiscalía General del Estado, al amparo del artículo 13 de nuestra Ley Orgánica reguladora, la correspondiente investigación recibándose el informe en dicho precepto previsto.

Del informe elaborado por la Fiscalía General del Estado se desprende que tal y como había manifestado a esta Institución don C.C.M., no le fue comunicado el nombre del letrado que iba a asistirle y representarle de oficio, en virtud de lo previsto en el artículo 10 de la Ley de Procedimiento Laboral, en el recurso de casación interpuesto ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

A la vista de lo expuesto y en la medida en que los hechos más arriba relatados afectan a un derecho fundamental constitucionalmente reconocido como es el derecho a la defensa y, con ello, a la efectiva tutela judicial, también constitucionalmente garantizada, esta Institución ha valorado la necesidad de someter a V.E. las consideraciones siguientes:

La legislación procesal vigente aplicable al supuesto que nos ocupa (fundamentalmente los artículos 10, 11, 12 y siguientes y 172 de la Ley de Procedimiento Laboral; artículos 30 y siguientes y 1708 de la Ley de Enjuiciamiento Civil como supletoria) no contiene expresamente la obligación formal del órgano jurisdiccional de comunicar al solicitante el Letrado concreto que le ha sido designado de oficio por partir, sin duda, del lógico presupuesto de que el profesional así designado va necesariamente a ponerse en contacto con su defendido, por requerirlo así el adecuado ejercicio de su función de dirección técnica con el proceso de los intereses de aquél.

No obstante, la existencia en la práctica de la posibilidad de que por el Letrado designado de oficio se incumpla la ineludible obligación deontológica de contacto con el cliente, debería determinar, a juicio de esta Institución, una interpretación de las anteriores normas que dieran lugar a la comunicación al interesado, en todos los supuestos, del nombre del Letrado y, en su caso, del Procurador que le han sido designado, facilitando así la imprescindible relación previa que el adecuado ejercicio del derecho a la defensa exige.

Esta interpretación, posible al amparo del apartado segundo del artículo 260 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sería además la más favorable, como preconiza la jurisprudencia constitucional, a la plena efectividad del derecho fundamental en juego como es el derecho a la defensa, con directa repercusión en otro derecho fundamental de igual rango constitucional como es el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por todo cuanto antecede y aún comprendiendo que la cuestión objeto del presente escrito, por referirse a la interpretación de normas procesales, afecta al ejercicio de la función jurisdiccional caracterizada constitucionalmente por su independencia, esta Institución, ante la trascendencia de la misma en la órbita de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, ha valorado la conveniencia de dar traslado del criterio que acaba de ser expuesto al Consejo de su digna presidencia a los efectos que se estimen oportunos dentro de su ámbito de competencias.

Madrid, a 28 de septiembre de 1988.

Recomendación dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial.

Recomendación 13/1988, de 28 de septiembre, sobre relación de puestos de trabajo en el Ayuntamiento de Leganés (Madrid).

Durante el presente año se han vuelto a recibir diversos escritos, reiterando la queja tramitada por esta Institución con el número de expediente arriba reseñado.

Al respecto, y como antecedentes de la presente comunicación, queremos significarle que la queja inicial de los reclamantes versaba sobre la existencia de presuntas irregularidades tanto en la cobertura de diversas plazas de Administrativos, como en la reconversión de las mismas en laborales.

Dado que dichas reclamaciones habían sido cursadas previamente ante ese Ayuntamiento sin obtener respuesta, se decidió la admisión a trámite de la queja y se solicitó la remisión del preceptivo informe de esa Corporación, solicitud que fue evacuada mediante su escrito número 8468, de 1 de junio de 1987, por el que se nos comunicaba, de un lado, la resolución expresa de los recursos de los interesados y, de otro lado, se intentaba avalar la transformación de las plazas de administrativo en cuestión, en «... el cambio de criterio de la Corporación...», cambio de criterio que, asimismo, pretendía justificar la ausencia de convocatoria de las plazas de funcionarios administrativos contenidas en la Oferta Pública de Empleo de 1986, y la inclusión de dichas vacantes como personal laboral en la Oferta del año 1987.

Las razones alegadas en su informe en favor del proceso de laboralización de plazas asignadas a funcionarios, son difícilmente cohonestables con la legalidad vigente y más aún tras la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987 (BOE 26-6-87), recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido

contra diversos preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, por la que se declaraba inconstitucional entre otros el artículo 15 por violar el principio constitucional de reserva de Ley, establecido respecto de la determinación de los puestos de trabajo reservados a los funcionarios públicos.

La citada Sentencia establece al efecto, en su fundamento jurídico 3, apartado d) que: «... corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (artículos 103.3 y 149.1.18), en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de decidir qué puestos concretos puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario...».

No obstante la literalidad de la Sentencia transcrita, el proceso de laboralización de plazas asignadas a funcionarios por mero acuerdo de la Corporación se ha venido continuando, según se desprende de los numerosos escritos y documentos aportados por los reclamantes, en réplica al informe de S.S., a que se ha aludido con anterioridad, y de cuyo contenido les dimos traslado, de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 31.1 .º de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

En efecto, en el BOE de 8 de julio de 1987 se publica la oferta de empleo público para 1987 en la que se incluyen siete vacantes de administrativos para personal laboral, que, en dicha fecha se hallaban cubiertas, en su mayoría, mediante funcionarios auxiliares, a los que previa concesión de una excedencia voluntaria, se les había contratado temporalmente.

Con posterioridad se publica la Resolución de ese Ayuntamiento de 24 de agosto de 1987 (BOE 4-9-87) convocando la provisión de las mencionadas plazas, según las bases aprobadas por el Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el 30 de julio de 1987.

Las citadas bases, una copia de las cuales se nos ha hecho llegar, son claramente demostrativas de la intención de sancionar con una apariencia de legalidad una decisión predeterminada de seleccionar con carácter laboral fijo a aquellos candidatos a los que previamente se les había contratado con carácter temporal como se desprende de una somera lectura del Baremo de méritos, según el cual al «desempeño con carácter accidental o temporal» de las plazas objeto del concurso se le atribuye una puntuación superior a la suma del resto de los méritos baremables de forma que se imposibilitaba de hecho la libre concurrencia de cualquier otro candidato que no reuniera tal circunstancia.

Sentado lo anterior, cabe concluir que el concurso de referencia se pretendía realizar al margen de los principios constitucionales de acceso a la función pública de igualdad, mérito y capacidad, recogidos a su vez en la Ley de Bases de Régimen Local con carácter general en su artículo 91.2.º y, concretamente, por lo que se refiere al personal laboral en el artículo 103 que alude específicamente a que su selección deberá realizarse con el «... máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos...».

En base a similares fundamentos de derecho se presentó por parte de trece funcionarios auxiliares del Ayuntamiento, mediante escrito registrado de entrada el 23 de septiembre de 1987, un recurso contra las citadas bases solicitando la desconvocatoria del concurso, y solicitando una nueva convocatoria para personal funcionario en la que se cumplieran las prescripciones legales respecto del fomento de la promoción interna, solicitud que no ha recibido respuesta expresa.

No obstante, y entre la documentación aportada por los reclamantes, se halla una copia del escrito de 23-10-87 dirigido por el Concejal Delegado de Personal y Servicios al Comité de Empresa de ese Ayuntamiento aceptando una propuesta de bases para la cobertura de las repetidas plazas de administrativos, bases en este caso plenamente ajustadas a las normas reguladoras del fomento de la promoción interna contenidas en el Capítulo VI del Reglamento General de Promoción de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre. Dichas pruebas de selección, y a

pesar de haber transcurrido más de un año, aún no se han celebrado desconociéndose las causas de dicha inactividad.

Aparte de lo anteriormente expuesto, hay que dejar constancia de la publicación de la Resolución de 26 de octubre de 1987 (BOE 20-11-87), por la que se ampliaba la oferta pública de empleo para el año 1987, incluyéndose, entre otras plazas para personal laboral, una de Administrativo, en principio también reservada para su cobertura por personal funcionario. Dicha Resolución fue recurrida en reposición al menos por una de las interesadas en la presente queja, mediante escrito registrado de entrada el 16 de diciembre de 1987, sin haber obtenido respuesta alguna.

Finalmente hemos de significar a S.S. que, una de las reclamantes, en un último escrito de 27 de junio de 1988, nos adjunta copia del recurso interpuesto contra la convocatoria para la selección de una plaza de administrativo en régimen de interinidad cuyas bases fueron publicadas el día 18 de marzo de 1988, por entender que vulneraba las previsiones establecidas respecto de la promoción interna, tanto en la Ley 30/1984 (artículo 22), Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (artículo 169.2.b) y Reglamento General de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional (artículos 31 a 35).

Dicho recurso, registrado de entrada el 18 de abril del presente año, no ha obtenido tampoco respuesta alguna.

En base a todo lo hasta aquí expuesto, sin perjuicio de cuantas observaciones entienda necesario formular S.S., y al amparo de lo previsto en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, se solicita la remisión de un informe acerca de los siguientes extremos:

1.º Razones por las que no se ha llevado a cabo el proceso de selección de las plazas de administrativos a que se refiere la queja, conforme a las bases propuestas por el Comité de Empresas, en la reunión de la Comisión de Seguimiento del día 21 de octubre de 1987, aceptadas por ese Ayuntamiento según comunicación ya referenciada en el cuerpo de este escrito.

2.º Causas por las que se encuentran aún sin resolver los diversos recursos presentados por funcionarios interesados en la queja y sobre los que, según se ha dejado constancia, no ha recaído resolución expresa.

3.º Estado de situación de la cobertura de las repetidas siete plazas de administrativos, determinando individualizadamente las personas y el título en virtud del cual estén sirviendo cada una de ellas, debiéndose adjuntar a efectos de comprobación una copia de las plantillas aprobadas a través de los Presupuestos para 1987 y 1988 respectivamente, según lo preceptuado en el artículo 90.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

4.º Resultado de la convocatoria para la selección de una plaza de administrativo en régimen de interinidad, según bases publicadas el dieciocho de marzo de 1988, y sobre las que pende uno de los recursos aún no resueltos expresamente, justificándose, en su caso, el cumplimiento de las previsiones que al respecto establece el artículo 128.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

Al margen de la solicitud de informe que se le cursa, el Defensor del Pueblo somete a S.S. las consideraciones que siguen sobre el fondo de la cuestión planteada en la queja, con carácter previo a la formulación de la Recomendación que concluye esta nueva comunicación:

La Ley 7/1985, de dos de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local dispone en su artículo 90-2.º que «Las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores».

Los criterios para la confección de las relaciones de puestos de trabajo se contienen en el artículo 15 de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función

Pública, dictada para adecuar diversos preceptos de la primitiva Ley a los criterios sentados en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987.

El citado artículo fija como criterio básico, recogido ya en la Constitución, el de que los puestos de la Administración serán desempeñados con carácter general por funcionarios públicos, salvo las excepciones que se establecen, de donde se desprende que los puestos de administrativos a los que se refiere esta queja han de ser asignados a funcionarios, careciendo de base legal la laboralización de los mismos, acordada por ese Ayuntamiento.

El artículo 91.2 de la repetida Ley 7/1985, dispone que «La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad».

Por su parte el artículo 169-2 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece diversas normas respecto de la promoción interna de los funcionarios.

Vistas las consideraciones legales que anteceden y al amparo de las facultades conferidas a esta Institución 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 S.S. la siguiente Recomendación: Que a la mayor brevedad posible se confeccione la preceptiva relación de puestos de trabajo de esa Corporación, y se proceda a la cobertura de las plazas vacantes, con arreglo al procedimiento establecido, que deberá garantizar en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y con observación de las normas vigentes en materia de promoción interna de los funcionarios.

Madrid, a 28 de septiembre de 1988.

Recomendación dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Leganés (Madrid).

Recomendación 14/1988, de 5 de octubre, sobre procedimiento de selección de personal para sustituciones temporales, por parte de la Dirección Provincial del Insalud en León.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 5023).

El pasado 14 de julio hemos recibido su escrito correspondiente al nuestro de 28 de junio último, mediante el que admitíamos a trámite, iniciando la oportuna investigación sumaria, la queja formulada ante esta Institución por don S.T.M.

Efectivamente, como VI. señala en el último párrafo de su escrito, el Defensor del Pueblo ha venido prestando especial atención a que los procedimientos de selección de personal, para el acceso a la función pública, se acomoden a los principios que, a tal efecto, determina nuestro texto constitucional.

Consecuencia de ello, son las referencias que figuran en los últimos informes anuales elevados a las Cortes Generales, en los que se resalta, por su objetividad y respeto al sistema legal vigente, los procedimientos de selección establecidos por la Dirección Provincial del INSALUD de León.

No obstante lo expuesto, quisiéramos llamar la atención de V.I. sobre la cláusula 4.7 del reciente Acuerdo, suscrito entre esa Dirección y la Representación Sindical mayoritaria en el sector de la Sanidad Pública Provincial, sobre «sustituciones temporales» para el año 1988, mediante la que se establece que «la persona que impugne la adjudicación de una plaza en propiedad, del INSALUD, o bien mantenga un contencioso sobre un puesto de trabajo con dicho

Instituto, no sustituirá en tanto no se sustancien los correspondientes recursos, previo acuerdo de la Mesa de Contratación».

La cláusula de exclusión en materia de contratación señalada, suscita los siguientes comentarios:

No parece compatible en absoluto con el artículo 103.3 de la Constitución, mediante el que se fijan como únicos principios, para el acceso a la función pública, los de mérito y capacidad, en la medida en que en modo alguno puede considerarse un demérito el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los administrados como es el de impugnar en los términos legalmente establecidos los actos de la Administración.

Tampoco parece compatible con el principio de igualdad de todos los españoles, señalado en el artículo 14 del texto constitucional, en tanto en cuanto se coloca en situación bien distinta, para acceder a un puesto de trabajo del sector público, a unos trabajadores, respecto a otros.

En la misma medida, podría infringir lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que establece que «en los procedimientos de selección de personal, ya sea funcionario o laboral, se habrá de garantizar, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad», principios que, asimismo, son tenidos en cuenta en el Real Decreto 2223/84, de 19 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado.

Igualmente, puede vulnerar el Estatuto de los Trabajadores que, en su artículo 17, considera nulos y sin efecto alguno las cláusulas convencionales que introduzcan distinciones, preferencias o exclusiones en materia de empleo y contratación.

Por otra parte, si bien comprendemos la preocupación manifestada por V.I. por el elevado número de recursos presentados en materia de selección de personal, circunstancia que distorsiona la gestión de esta importante área, consideramos que la solución a este problema pasa necesariamente por dotar a los órganos de selección de medios

suficientes para que puedan atender rápida y eficazmente las reclamaciones que se plantean.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de las responsabilidades que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, formula a V.I. la siguiente sugerencia: Que por parte de la Dirección Provincial que V.I. dignamente rige se considere la oportunidad y conveniencia de erradicar del Acuerdo para la cobertura de sustituciones de personal en el ámbito de las Instituciones Sanitarias del Instituto Nacional de la Salud de León, la cláusula 4.7, por considerarse su contenido contrario al Ordenamiento Jurídico.

Madrid, a 5 de octubre de 1988.

Recomendación dirigida al Director Provincial del Instituto Nacional de la Salud de León.

Recomendación 15/1988, de 11 de octubre, sobre supresión del límite de edad para el reconocimiento inicial del derecho a la aportación económica de la Seguridad Social, para personas minusválidas.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4851).

La Base undécima de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, previó, en su número 47, la concesión de una protección especial a las familias con hijos subnormales.

En desarrollo de lo previsto en dicha Base, el Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, posteriormente refundido con el de 9 de abril de 1970, por la Orden de 8 de mayo de este último año, estableció el servicio social de asistencia a los subnormales con el carácter de servicio Común de la Seguridad Social. El artículo segundo de la citada Orden concreta aquella proclamada «protección especial», estableciendo, entre otras prestaciones, la concesión de una aportación económica de 1.500 pesetas (en la actualidad de 3.000 pesetas) mensuales para contribuir a los gastos que la educación, instrucción y recuperación de los subnormales origina a los familiares que los tengan a su cargo.

El Decreto de 20 de septiembre de 1968 estableció la edad de dieciocho años como límite máximo para disfrutar la prestación. Posteriormente, el Decreto de 9 de abril de 1970 modificó la disposición anterior en el sentido de considerar suprimidas las referencias a la edad, modificación que quedó reflejada en la Orden de 8 de mayo de 1970.

No obstante, conforme a la Disposición Final del Decreto de 9 de abril de 1970 y a la Disposición Transitoria Primera de la Orden de 8

de mayo de 1970, la efectividad de la supresión del requisito relativo a la edad se producirá paulatinamente. Ambas disposiciones, en efecto, facultaban al Ministerio de Trabajo para aplicar gradualmente las mejoras establecidas. Sendas Ordenes Ministeriales de 28 de abril de 1970 y de 29 de febrero de 1972 elevaron sucesivamente hasta los treinta y cuarenta y cinco años la edad requerida para la percepción de la aportación. Más tarde, la Orden de 19 de octubre de 1974 suprimió el límite de edad para la conservación del derecho a la aportación, pero mantuvo el de los cuarenta y cinco años de edad a efectos de su reconocimiento inicial.

Consecuentemente, en el momento actual, para que sea reconocido el derecho a la aportación económica es preciso que la persona minusválida tenga menos de 45 años, conservándose el derecho a la percepción de la misma, una vez cumplida dicha edad.

La pervivencia, al cabo de dieciocho años, de una situación que la Orden de 8 de mayo de 1970 calificaba como transitoria, sería un dato suficiente por sí mismo para aconsejar la supresión del límite de edad que subsiste para el reconocimiento inicial de la prestación. A mayor abundamiento, existen otras circunstancias que llevan asimismo a la necesidad de tal supresión.

En efecto, la finalidad de la aportación económica, conforme a la literalidad de la norma, es la contribución a los gastos de educación y recuperación. En pura teoría, la aportación económica es un subsidio de educación y recuperación.

Sin embargo, las sucesivas elevaciones de la edad inicialmente fijada desvirtúan los fines que, en principio, estaban asignados a la prestación.

En este sentido, resulta imposible sostener que, en la mayoría de los casos tipificados por el artículo 4.º de la Orden de ocho de mayo de 1970, en los que se cause el derecho a la prestación, pueda comenzar a los treinta, cuarenta o cuarenta y cuatro años la educación e instrucción de las personas minusválidas o prolongarse por tan dilatado espacio de tiempo que rebase la edad de cuarenta y cinco años.

De este modo, y por defecto de la elevación de los límites de edad, la aportación económica se transforma de un subsidio de educación y recuperación en una asignación periódica de protección a la familia que, perdiendo su afectación especial, se dirige a cubrir genéricamente el exceso de los gastos que origina en una familia la minusvalía de uno de sus miembros. La doctrina, en efecto, no ha dudado en calificar a la asignación económica como una prestación de protección a la familia (Cfr. L.E. DE LA VILLA Y A. DESDENTADO BONETE: Informe sobre la reforma del Sistema español de Seguridad Social. Madrid, IESA, 1983, p. 62).

El régimen legal de la aportación confirma que, pese a la literalidad del precepto, no nos encontramos ante un subsidio de educación y recuperación, puesto que, si así fuera, la naturaleza de la prestación exigiría que, tras el intento de recuperación del minusválido si tal propósito se lograra o se considerase imposible, o tras alcanzar el límite de posibilidades de recuperación con resultados parciales, se extinguiría el derecho a la aportación, ya que la misma carecía de razón de ser. Sin embargo, tal cosa no sucede, ya que entre las causas de extinción previstas en el artículo 9.º de la Orden de 8 de mayo de 1970 no se contemplan estos supuestos y sí, por el contrario, la «recuperación o rehabilitación del minusválido que haga desaparecer su carácter de tal». Dejando aparte lo utópico que resulta pensar en la desaparición de la minusvalía en los casos en que las lesiones son irreversibles, la consecuencia de lo anterior es que, si la aportación se continúa percibiendo una vez finalizado el proceso recuperador o el ciclo educativo, sin que se haya conseguido eliminar aquélla, su finalidad no puede ser la proclamada legalmente.

De este modo, se desvirtúa toda posible justificación de la limitación de edad para el reconocimiento inicial de la prestación basada en la pretendida finalidad rehabilitadora y educativa de la aportación económica, pues no se alcanza a entender que, a título de ejemplo, los familiares de un sordo de setenta años de edad perciban una aportación para hacer frente a los gastos derivados de su educación e instrucción.

Se llega así a la conclusión de que, al aplicarse el límite de edad de cuarenta y cinco años para el reconocimiento inicial de la aportación económica, se establece una diferencia de tratamiento entre las personas minusválidas mayores y menores de la citada edad, que

carece de una justificación objetiva y razonable, vulnerándose, en esta forma, el principio de igualdad ante la ley que proclama el artículo 14 del texto constitucional.

En conclusión, la supresión del límite de los cuarenta y cinco años de edad para el reconocimiento inicial del derecho a la aportación económica por minusválidos viene aconsejada tanto por un imperativo constitucional, como por la finalidad real de la prestación y por la conveniencia de culminar las previsiones contenidas en el Decreto de 9 de abril de 1970 y la Orden de 8 de mayo del mismo año, acabando una transitoriedad excesivamente dilatada.

En mérito de 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 tiene el honor de dirigir a V.E. la siguiente: recomendación que, en uso de las facultades previstas en la Disposición Final del Decreto de 9 de abril de 1970 y la Disposición Transitoria Primera de la Orden de 8 de mayo de 1970, se dicte Orden Ministerial por la que se suprima el límite de edad de cuarenta y cinco años para el reconocimiento inicial del derecho a la aportación económica de la Seguridad Social para personas minusválidas.

Madrid, a 11 de octubre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Recomendación 16/1988, de 11 de octubre, sobre compensación de gastos de desplazamiento de enfermos atendidos por el INSALUD.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4964).

Ante esta Institución, se han formulado diversas quejas en las que se expone el problema que representa que el sistema de Seguridad Social no sufrague los gastos de desplazamiento a Centros Sanitarios de otra provincia, en aquellos supuestos en los que el traslado de enfermos es consecuencia de la falta de medios de diagnóstico suficientes en el Hospital de la localidad de origen, se efectúa por indicación de los especialistas médicos de dicho sistema y se realiza en medios ordinarios de transporte.

Las Direcciones Provinciales del INSALUD 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 5/86 (24-6) de la Dirección General que V.I. preside, prevé que, salvo por razones de urgencia, la utilización de medios ordinarios de transporte no será a cargo de la Seguridad Social.

Con carácter previo al análisis de la situación planteada, parece conveniente resaltar, de un lado, la circunstancia de que tales desplazamientos tienen su origen en la insuficiencia de la estructura sanitaria provincial y, de otro, que, en ocasiones, los gastos de traslado son desproporcionados en relación a la situación económica de quienes han de afrontarlos.

El Decreto 2065/74, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, parece venir a dar solución a situaciones como las planteadas en el párrafo precedente, al establecer, en su artículo 98, que la Seguridad Social «proporcionará

también los servicios para completar las prestaciones médicas y farmacéuticas».

En similar sentido se pronuncia, igualmente, el Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, por el que se dictan normas sobre prestaciones de asistencia sanitaria, al determinar, en su artículo 33.3, que «el traslado del enfermo para su ingreso en Instituciones Cerradas se efectuará a cargo de la Seguridad Social cuando haya de efectuarse con carácter de urgencia o concurran circunstancias especiales».

Por otra parte, el artículo 9.2 del Texto Constitucional compele a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Es, consecuentemente, el principio de igualdad sustancial proclamado por dicho artículo, el que fundamenta la adopción de una medida susceptible de superar o, cuando menos, paliar la desigualdad fáctica en que se encuentran aquellos ciudadanos que, por carecer en su provincia de origen de los medios terapéuticos precisos, necesitan ser trasladados a otra donde se dispone de dichos medios.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 54 de la Constitución y uno, nueve y 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y con fundamento en las consideraciones anteriormente transcritas, viene a remitir a V.I. la siguiente recomendación: Que por parte de la Entidad Gestora que V.I. dignamente rige se proceda a adoptar las medidas oportunas para compensar los gastos ocasionados por el desplazamiento del enfermo a Centro Sanitario de provincia distinta a la de su origen, en los supuestos en que el traslado es decidido por los servicios competentes de esa Entidad Gestora, para su atención médica.

Madrid, a 11 de octubre de 1988.

Recomendación dirigida al Director General del Instituto Nacional de La Salud.

Recomendación 17/1988, de 11 de octubre, sobre garantías del ejercicio de los derechos de representación y negociación colectiva de los trabajadores que prestan servicios en establecimientos militares españoles, utilizados por las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América.

(BOCG. (Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 5021).

En relación con el expediente tramitado en esta Institución a raíz de la queja formulada por don J.L.G., denunciando ante esta Institución la imposibilidad que tiene el colectivo de trabajadores que representa para el pleno ejercicio de los derechos de representación y de negociación colectiva, y sobre el que se ha pronunciado ya ese Ministerio de Defensa mediante escrito de fecha 25 de octubre de 1985, firmado por el Subdirector General de Personal, hemos de manifestar lo siguiente:

Como ya se expresó en nuestro anterior escrito, la Disposición Final Séptima de la Ley 8/1980 de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, estableció que el Gobierno regularía la prestación de trabajo del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares, de modo que se incorporaran a su texto cuantas normas y disposiciones de dicha Ley fueran compatibles con la debida salvaguardia de los intereses de la defensa nacional.

El sentido de esta Disposición Final supone, a diferencia de las relaciones laborales de carácter especial enumeradas en el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores, cuyo desarrollo reglamentario ha de estar sujeto tan sólo al respeto de los derechos básicos constitucionales, que la regulación futura prevista será la marcada por el propio Estatuto de los Trabajadores en lo que no resulte incompatible con la defensa nacional, adoptándose en tal sentido la normativa para su

compatibilidad con esa finalidad, sin más limitaciones que las derivadas de tal condición.

El Decreto 2205/1980 de 13 de junio, regula con carácter general la relación laboral del personal civil no funcionario en establecimientos militares, adaptándose, de conformidad a lo establecido en la Disposición Final Séptima, a la salvaguarda de los intereses de la Defensa Nacional. Como novedad más importante relacionada con nuestro estudio, resulta la creación del Comité General de Trabajadores de la Administración Militar para la representación unitaria de esos trabajadores a nivel general, así como peculiaridades de cara al proceso de negociación colectiva con la esencial participación para ello del Comité General de Trabajadores de la Administración Militar.

Sin embargo, el marco normativo general establecido por el Real Decreto 2205/1980 se particularizó limitativamente para el personal que presta sus servicios en los establecimientos militares utilizados por los Estados Unidos a través del Real Decreto 144/1981 de 23 de enero, y su desarrollo por la Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1981, declarada nula en principio por Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1984 por defecto en su publicación, lo que fue subsanado mediante su publicación en Boletín Oficial del Estado del 9 de agosto de 1985.

Estas particularidades, nacidas de las peculiaridades intrínsecas a las relaciones laborales que se dan en las Bases utilizadas por los Estados Unidos, en las que la prestación del trabajo se efectúa para las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, si bien la relación laboral, al menos de tipo formal, se mantiene con la Administración Militar Española y derivadas del contenido del Tratado vigente de Amistad y Cooperación entre Estados Unidos de América y España, provocan en el colectivo de trabajadores afectados perturbaciones en el pleno disfrute de los derechos que son objeto de la presente queja.

El artículo 10 del Real Decreto 144/1981, fundamental para la problemática que nos ocupa, excluyó al personal civil no funcionario que presta sus servicios laborales a las Fuerzas de los Estados Unidos en las instalaciones militares españolas, de participar en el órgano de representación unitario del resto de los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas Españolas, al establecerse que sus derechos de

representación se efectúan. »con independencia y separación de los demás trabajadores que prestan servicios a la Administración Militar». Ello conlleva que estos trabajadores no estén representados, como el resto de los trabajadores, a través del Comité General de Trabajadores de la Administración Militar, órgano de representación unitario y general a nivel nacional con importantes y esenciales cometidos de conformidad con el artículo 81 del Real Decreto 2205/1980 de 13 de junio, limitándose la representación de estos colectivos a Comités de Establecimientos o en su caso, Delegados de personal.

Según el contenido del artículo 98 del Real Decreto 2205/1980, la negociación colectiva se llevará a cabo en representación de los trabajadores dependientes de las Fuerzas Armadas Españolas, por el Comité General de Trabajadores de la Administración Militar, al que por motivo de lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 144/1981 se priva que represente al colectivo de trabajadores que desarrolla sus servicios en las instalaciones militares utilizadas por los Estados Unidos de América, impidiéndose por tanto desde este prisma el ejercicio de la negociación colectiva conjuntamente con el resto de los trabajadores civiles dependientes laboralmente de la Administración Militar Española.

Por otra parte, la posibilidad de negociar los trabajadores que desarrollan sus servicios en establecimientos militares utilizados por los Estados Unidos, un convenio colectivo propio, está condicionada al no preverse un órgano unitario de representación, y por otros obstáculos que más adelante expondremos.

La Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1981, en su norma 11, referida terminológicamente a «peticiones sobre materias de índole económica, laboral y asistencial» (se hace hincapié en la clara intención de huir de la terminología de negociación colectiva o convenio colectivo), establece unas normas procedimentales a través de los Comités de Establecimientos, regulándose por tanto de forma individualizada un proceso en cada instalación militar, en los siguientes términos:

«Dichas peticiones a nivel de Establecimiento se formularán por el Comité del mismo por escrito, ante la Jefatura de las Instalaciones Militares y por intermedio del órgano de enlace.

Recibida la comunicación por la Jefatura del Establecimiento dará traslado de copia de la misma al Jefe de las Fuerzas de los Estados Unidos en la Instalación para que informe de su contenido.

Para las conversaciones que sean precisas con la representación del Comité de Establecimiento, se constituirá un órgano de trabajo de composición mixta, hispano-norteamericano, designado por ambas administraciones, de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento. Las reuniones serán presididas por el Jefe de Establecimiento o persona en quien delegue.

Tras el estudio de la petición y celebración en su caso, de las reuniones pertinentes, la Jefatura del Establecimiento, oído el citado órgano de trabajo y previo informe del Comité Conjunto Hispano Norteamericano para asuntos Político-Militares Administrativos, resolverá sobre las cuestiones que sean de su competencia y elevará las demás con su informe, a la Dirección de Servicios para su resolución si entra en su competencia, o para su tramitación en otro caso.»

El estudio de esta situación nos lleva a considerar:

a) La Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1981, es nula de pleno derecho de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, al vulnerar claramente el principio de jerarquía normativa garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Ello es así porque establece un procedimiento negociador diferente y restrictivo en relación al previsto por el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, de aplicación a todo el personal civil dependiente de la administración Militar, alternativa que tan sólo es posible su realización por el Gobierno, en virtud de la Disposición Final Séptima del Estatuto de los Trabajadores. El Ministerio de Defensa, al dictar esta Orden Ministerial, traspasó ampliamente el límite de sus competencias, regulando «ex novo» cuestiones reservadas por delegación expresa del legislativo a jerarquías administrativas superiores.

b) El procedimiento negociador previsto en la Orden Ministerial adolece de graves defectos que la imposibilita para tener la naturaleza de una auténtica negociación colectiva, impidiéndose por tanto el

ejercicio del derecho que a la misma tienen estos trabajadores, reconocido constitucionalmente en el artículo 37.1 y como derecho laboral básico en el artículo 4.1 c del Estatuto de Los Trabajadores, e imposibilitando que este colectivo tenga un convenio colectivo, quebrándose con ello el derecho a la igualdad de trato previsto en el artículo 14 de la Constitución. Ello es así en base a lo que a continuación expresamos:

El contenido de la Norma, obliga a plantear las peticiones, no de forma general y unitaria por todo el colectivo afectado, sino tan sólo a nivel de instalación militar concreta e individual, rompiéndose de esta forma el sentido colectivo de toda negociación, que no sólo se produce por la marginación que sufren por la no integración en el Comité General de Trabajadores de la Administración Militar, sino que se dan nuevamente en el seno del propio colectivo, al no establecerse ni posibilitarse un órgano que represente de forma general a todos los trabajadores afectados por la circunstancia de prestar sus servicios en las instalaciones militares utilizadas por los Estados Unidos.

En el proceso de petición que se establece se da una preponderancia y significación relevante a la Administración Militar de los Estados Unidos, que sin perjuicio de su papel real, no tiene la configuración de empresario en las relaciones laborales objeto de estudio, debiendo necesariamente admitirse como único interlocutor por la parte patronal, quien jurídicamente es su empresario a todos los efectos, la Administración Militar Española.

Por último, la norma objeto de análisis establece como vía única de finalización del proceso seguido para la valoración de la petición efectuada, la decisión unilateral de la Jefatura de Establecimiento o en su caso la Dirección de Servicios. Esta forma de solución está fuera de toda la configuración de una negociación colectiva, ya que es la propia parte patronal la que puede decidir directamente el fin de toda reivindicación, sin establecerse ningún tipo de solución aunque sea de naturaleza arbitral en analogía con la prevista para el resto del personal al servicio de la Administración Militar por el Real Decreto 2205/1980 de 13 de junio.

c) No compartimos la posición mantenida por el Ministerio de Defensa a través del escrito anteriormente referenciado, al señalar

entre otras cuestiones, que el colectivo de trabajadores que desarrollan su trabajo en las Bases de los Estados Unidos, no están privados de derechos de representación y de negociación, señalando que el hecho de no poder estar representados o formar parte en el Comité General de Trabajadores, no es impedimento para el ejercicio de tales derechos, indicando también que todas las mejoras y beneficios que el resto de los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas Españolas logren por la vía de convenio colectivo, serán de aplicación al colectivo que desarrollan sus trabajos en los establecimientos militares utilizados por los Estados Unidos.

La razón por las que no pueden aceptarse ese planteamiento son claras:

Por una parte, efectivamente estos trabajadores no están privados de forma normativa directa de la posibilidad de negociación colectiva, ya que el Título III del Real Decreto 2205/1980 de 13 de junio regulador de la negociación colectiva, a pesar de su diferenciación en relación con el procedimiento establecido por O.M. de 17 de noviembre de 1981, y en base a lo expuesto sobre la eficacia normativa de esa Orden Ministerial, es de aplicación para toda la Administración Laboral dependiente del Ministerio de Defensa, si bien la misma es inaplicable indirectamente para el colectivo señalado, porque como ya se ha señalado con anterioridad, la negociación colectiva, ha de llevarse de forma exclusiva a cabo a través del Comité General de Trabajadores de la Administración Militar, órgano de representación que por disposición del artículo 10 del Real Decreto 144/1981, de 23 de enero, está excluido para asumir la representatividad de los trabajadores que desarrollan sus servicios a las Bases de los Estados Unidos.

De otra parte, las normas de un Convenio Colectivo no serán «a priori» de aplicación a colectivos que no están representados en la negociación, posición que contradictoriamente de lo que parece deducirse del contenido del informe recibido, se ha mantenido por el propio Ministerio de Defensa en varias ocasiones, citándose las consideraciones recogidas en la Sentencia de la Magistratura de Trabajo de Jerez de la Frontera de 9 de julio de 1988, Autos 557 al 573/88.

Al estar, como se ha reconocido por el Ministerio de Defensa, estos trabajadores «integrados en pleno derecho en el colectivo laboral al servicio del Ministerio de Defensa sin que pueda afirmarse que el mismo tiene vinculación laboral directa con las Fuerzas Armadas Americanas», la negociación colectiva necesariamente debería llevarse a cabo en representación de la parte empresarial con la Administración Militar Española, sin que deba ser obstáculo a la misma la posición de la representación de los Estados Unidos, sin perjuicio de las relaciones internas que pudieran existir entre ambas Administraciones.

Sin embargo, como asimismo se ha hecho constar en el informe emitido por ese Ministerio de Defensa, al analizar el anexo II del Tratado de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y Estados Unidos de América, podemos apreciar en su artículo 5.1, que es responsabilidad de las Fuerzas de los Estados Unidos de América, entre otras cuestiones «establecer nivel de retribuciones incluyendo primas y beneficios adicionales...» Dicha determinación en el Tratado rompe con todo principio de negociación colectiva, produciéndose una situación jurídica incompatible con el reconocimiento que de ese derecho hace a los trabajadores el artículo 37.1 de nuestra Constitución.

En base a lo anteriormente expuesto y de acuerdo con las facultades conferidas a esta Institución por el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, se ha acordado formular a V.I. la siguiente sugerencia: Que a fin de dar cumplimiento a los artículos 14 y 37.1 de la Constitución Española y artículo 4.1. c y g del Estatuto de los Trabajadores, se garantice plenamente a los trabajadores que presten sus servicios en establecimientos militares utilizados por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en España, el derecho de representación y de negociación colectiva, en las mismas condiciones que disfrutan el resto del personal laboral que presta servicios para la Administración Militar Española, adoptándose a tal fin las medidas necesarias por las cuales se eliminen las limitaciones existentes en la actualidad, siempre en el marco de los requisitos propios a la defensa nacional.

Madrid, a 11 de octubre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Defensa.

Recomendación 18/1988, de 13 de octubre, sobre las normas de creación y funcionamiento de las escuelas-hogar.

Ha comparecido ante esta institución, mediante escrito, un Grupo de Profesores de Educación General Básica de Escuelas Hogar presentando queja que ha quedado registrada con el número arriba indicado.

Manifiestan en su escrito que ya en enero de 1987 se celebró en Cantabria el Primer Encuentro Regional del Profesorado de Escuelas de Hogar, a fin de estudiar la problemática que tienen planteada dichos Centros, habiendo llegado a la conclusión de que es necesaria una actualización de las normas por las que se rigen.

Manifiestan, asimismo, que se han dirigido en diversas ocasiones a la Inspección Técnica, a la Dirección Provincial y al propio Departamento poniendo de relieve las dificultades que encuentran en el desarrollo de su trabajo y la necesidad, de modificar el marco jurídico de los Centros en que prestan sus servicios sin que hasta la fecha se haya derivado de sus gestiones resultado práctico alguno.

En relación con ello nos parece oportuno manifestar a V.E. que esta Institución considera fundada la opinión expuesta por el grupo de Profesores de Escuelas-Hogar y, en consecuencia, entiende que debe ser sometida a revisión la normativa por la que se rigen estos centros y en concreto el Decreto 2240/65, de 7 de julio.

Desde la promulgación del citado decreto han sido aprobadas la Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa de 4 de

agosto de 1970 y la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación de 3 de julio de 1985.

Ambas normas han tenido singular repercusión en la vida de estos Centros y resulta obligado adaptar a ellas las normas por las que se rigen.

Ya la naturaleza jurídica de las escuelas-hogar quedaba profundamente afectada por la Disposición Transitoria Tercera punto siete de la primera de las leyes citadas. En tanto que en el artículo tercero del Decreto 2240/65, disponía que «toda Escuela-Hogar creada por el Ministerio de Educación Nacional o directamente dependiente del mismo funcionaría en régimen de Consejo Escolar Primario», la citada Disposición Transitoria establecía que los Centros en régimen de Consejo Escolar Primario «se considerarán Centros concertados no estatales».

Posteriormente la profunda innovación que ha supuesto la LODE en materia de elección y designación de órganos de gobierno unipersonales y colegiados, de los Centros, no ha tenido repercusión en las escuelas-hogar, respecto a las que no se ha desarrollado todavía la nueva normativa con la consiguiente pérdida de oportunidades de aplicar en estos Centros lo que en los restantes está siendo medio de participación en el control y gestión del Centro; y sin que se aprecien razones para prolongar esta situación.

Igualmente debe acomodarse al nuevo marco jurídico el procedimiento de selección de todo el personal de las escuelas-hogar y la constitución de las Comisiones dictaminadoras de los concursos de méritos cuando a ello hubiere lugar. En este contexto no parece justificado, ni menos aún conveniente, para los intereses educativos, que el nombramiento de la mayoría de los Profesores de Ocio sea de carácter provisional.

Y no es tan sólo la naturaleza jurídica o los procedimientos de nombramiento y procesos electivos los que deben ser actualizados sino la organización general de estos Centros y, de modo especial, las funciones a desempeñar por el personal que preste servicios en los mismos y su horario de trabajo.

Los promoventes de la queja manifiestan que se ven obligados a realizar tareas que no consideran propias de su función y les tienen expuestos a una responsabilidad civil, y aun penal, sobre las que pesa un vacío normativo en lo que al Ministerio de Educación y Ciencia se refiere.

Parece sorprendente su afirmación de que algunos de estos profesores tienen un horario semanal superior a las 68 horas; en todo caso lo que a esta Institución ha de preocuparle, con independencia de la exactitud de esta última afirmación, es que estos profesores, precisamente por la índole peculiar de su función, no tengan detalladamente regulada su jornada de trabajo.

Parece, por último, que no se trata tan sólo de actualizar unas normas que ya no resultan adecuadas a la nueva realidad social sino que es necesario también cubrir un vacío legal que, hoy, esa misma realidad hace imposible suplir por otros procedimientos.

En consecuencia, esta Institución considera oportuno formular a V.E. la siguiente recomendación: Que se agilicen las gestiones tendentes a la actualización y aprobación de las normas por las que se regule la creación y funcionamiento de las escuelas-hogar, elección de sus órganos de gobierno y selección, funciones y jornadas de trabajo de su profesorado.

Madrid, a 13 de octubre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Educación y Ciencia.

Recomendación 19/1988, de 19 de octubre, sobre prestaciones farmacéuticas del Sistema Nacional de Salud a diabéticos.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4963).

El día 23 de junio del presente año, remitimos al Ilmo. Sr. Director General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de su digna dirección, escrito iniciando el trámite previsto en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en relación con el contenido de diversas quejas formuladas ante esta Institución.

Los promoventes de las citadas quejas exponen el problema que representa para el colectivo de enfermos diabéticos el sufragar el coste que conlleva la imprescindible adquisición de jeringas de un solo uso, necesarias para el tratamiento de la enfermedad que padecen, solicitando, paralelamente, la inclusión, entre los efectos y accesorios de la prestación farmacéutica de la Seguridad Social, de jeringas de insulina que periódicamente emplean y cuyo uso es prescrito por los especialistas médicos que les asisten:

Refieren, por otra parte, el diferente e injustificado tratamiento que, en este capítulo, otorgan las Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias en materia de sanidad, como la de Cataluña que facilita, con cargo a su Servicio de Salud, el citado producto a los diabéticos.

El 15 de septiembre pasado, tuvo entrada en el registro de esta Institución, con el número 1783, escrito de la citada Dirección General, en cumplimentación del trámite de informe solicitado por el Defensor del Pueblo.

En este escrito, se puntualiza que «las jeringas de insulina para diabéticos deberían incluirse en la prestación de la Seguridad Social

con la aportación que corresponda por parte del beneficiario» y que «prácticamente en todos los países de la CEE esta prestación se lleva a cabo e incluso en España existen Comunidades Autónomas en las que se está facilitando las jeringuillas a los diabéticos».

Con carácter previo al análisis de la situación planteada, parece conveniente resaltar, de un lado, la condición de crónicos de los enfermos diabéticos, cuya calidad de vida depende del oportuno tratamiento y, de otro, que en ocasiones, los gastos en la adquisición de jeringas son desproporcionadas en relación a la situación económica de quienes han de afrontarlas.

El Decreto 2065/74, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, parece venir a dar solución a situaciones como la planteada en el párrafo precedente, al establecer en su artículo 105 que, «la asistencia farmacéutica comprenderá las fórmulas magistrales, especialidades y efectos o accesorios farmacéuticos que se prescriban por los facultativos de la Seguridad Social».

En esta línea, el artículo 98.1 del citado texto legal señala que «la asistencia sanitaria del Régimen General de la Seguridad Social tiene por objeto la prestación de los servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios de dicho régimen, así como su aptitud para el trabajo».

En base a lo expuesto, y al igual que otros grupos de enfermos (colostomizados, orostomizados, lesionados diversos, etc.) acceden, a través de la prestación farmacéutica de la Seguridad Social, a los productos sanitarios que precisan (bolsas de colostomía, material de cura, dediles, bragueros, cánulas, etc.) no parece existir razones, ni legales ni asistenciales, que justifiquen que las jeringas que necesariamente precisan los enfermos diabéticos estén excluidas de la prestación farmacéutica de la Seguridad Social, criterio que, por otra parte, coincide plenamente con el sustentado por la citada Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios.

La materialización del citado criterio, podría, por otra parte, perfeccionar el reconocimiento del artículo 43 de nuestro texto normativo fundamental del derecho de todos los ciudadanos a la

protección de la salud, derecho que, para ser efectivo, requiere de los poderes públicos la adopción de las medidas idóneas para satisfacerla.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 54 de la Constitución, 1, 9 y 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y con fundamento en las consideraciones anteriormente transcritas, viene a remitir a V.I. la siguiente sugerencia:

Que por parte del Departamento que V.E. dignamente rige se considere la oportunidad y conveniencia de incluir, en el «catálogo de efectos y accesorios» de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, las jeringas que, para el oportuno tratamiento, precisan los diabéticos.

Madrid, a 19 de octubre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Sanidad.

Recomendación 20/1988, de 19 de octubre, sobre la forma de efectuar los actos judiciales de comunicación, garantizando el derecho a la intimidad personal y familiar del interesado.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4864-65).

Ante esta Institución compareció don P.R.G., solicitando nuestra intervención

Sustancialmente, exponía que el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Leganés, remitió a su esposa y a él documentos de contenido personal y privado atinentes a un procedimiento de separación. Estas comunicaciones del Juzgado les fueron remitidas sin sobre y, al no encontrarse en casa, fueron entregadas a los vecinos, dando lugar a que éstos pudieran enterarse del contenido de dichas comunicaciones.

Asimismo manifestaba el reclamante que había sido informado de que se trata de una práctica habitual en la actividad de los Juzgados.

Iniciada ante el Fiscal General del Estado la investigación prevista en el artículo 13 de nuestra Ley Orgánica reguladora, se recibió el correspondiente informe, cuya fotocopia adjuntamos.

Como V.E. podrá apreciar, en el informe elaborado por la Fiscalía General del Estado no se hace referencia al motivo concreto de la queja presentada ante esta Institución por don P.R.G., limitándose a efectuar una pormenorizada exposición de la situación en que se encuentra el proceso de separación que afecta al reclamante, en cuyo curso se realizó, en la forma antes indicada, aquel acto de comunicación.

Por ello y en la medida en que pudiera estar afectado el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar reconocido en el

artículo 18.1 de la Constitución Española, la Institución que represento ha valorado la necesidad de dar traslado a V.E. de las consideraciones siguientes:

1. De la información elaborada por la Fiscalía General se desprende que, efectivamente, el emplazamiento del demandado, don P.R.G.. se hizo en la persona de un vecino, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre notificaciones y emplazamientos (artículos 260 y ss.), esto es, mediante entrega de la cédula de emplazamiento a un vecino acompañando copia de la demanda y de los documentos a ella aportados, al no encontrarse en su domicilio el que debía ser emplazado.

2. Ahora bien, el estricto cumplimiento de la citada Ley procesal civil — puede igualmente efectuarse si los documentos que acompañan a la cédula de emplazamiento van contenidos en un sobre cerrado.

Sólo así puede conseguirse que cuando, en cumplimiento de los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículos 260 y ss.) y de la Ley Orgánica del poder Judicial (artículo 271) no pueda practicarse el acto de comunicación mediante cédula entregada a persona distinta de su destinatario (artículo 268 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), sólo éste pueda conocer el contenido de la documentación que el Juzgado le remite.

3. Esta forma de practicar los actos de comunicación que no puedan realizarse por correo certificado, uniendo a la cédula un sobre cerrado conteniendo el acto comunicado, permite armonizar los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar reconocido en el artículo 18.1 de la Constitución. Es decir, dentro de aquel grupo de preceptos que están dotados de un mayor nivel de protección constitucional.

Máxime en este tipo de procesos que por afectar al estado civil de las personas deben estar dotados en la práctica judicial de un especial cuidado en el respeto a la intimidad que debe rodear las cuestiones que le afectan.

4. El especial cuidado en la protección del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en todas aquellas cuestiones que afectan

al estado civil no es ajeno, como no podía ser de otro modo por exigirlo el Texto constitucional, a la vigente legislación y así, baste recordar, no sólo la legislación específica de protección de este derecho fundamental (Ley Orgánica 1/82 de 5 de mayo), sino también, como V.E. conoce, las excepciones al principio de publicidad registral previstas en la legislación del registro civil, precisamente para datos concretos de los asientos registrales que afectan a determinadas cuestiones relativas al estado civil de las personas. (Artículo 21 del Reglamento del Registro Civil, según redacción efectuada por Real Decreto 1917/86, de 29 de agosto).

Por todo cuanto antecede y dado que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, la Institución que represento ha valorado la necesidad de dar traslado a V.E. de las consideraciones que acaban de exponer, en la medida en que el asunto objeto del presente escrito no parece incidir directamente en la ejercicio de la función jurisdiccional, sino, más bien en el funcionamiento y organización de la oficina judicial, para que puedan ser debidamente valoradas dentro del marco de competencias que a ese Consejo le asignan la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Con esta misma fecha damos traslado de las consideraciones contenidas en este escrito a la Fiscalía General del Estado para que por el Ministerio Fiscal, como parte que es, en los casos legalmente previstos, en los procesos que afectan al estado civil de las personas, se mantenga una especial vigilancia en orden a que en la realización de los actos judiciales de comunicación de cualquier clase, se armonice la letra de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el respeto al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar constitucionalmente garantizado.

Madrid, a 19 de octubre de 1988.

Recomendación dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial y al Fiscal General del Estado.

Recomendación 21/1988, de 10 de noviembre, sobre programas de formación profesional ocupacional en centros penitenciarios.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4914).

Desde que esta Institución constitucional inició su funcionamiento y dentro de la parcela de competencias relativas al control y supervisión de la Administración Penitenciaria, ha constituido especial preocupación en su actividad la situación del trabajo de los internos en nuestros centros penitenciarios, preocupación esta, sin duda, compartida por ese Departamento.

Efectivamente, el trabajo de los internos en las cárceles es uno de los elementos básicos del régimen penitenciario, así como un medio eficaz para la reeducación y reinserción social.

Así lo reconoce, por lo demás y como VE. conoce, nuestro texto constitucional en su artículo 25.2, no siendo tampoco ajena a los textos internacionales esta relevancia del trabajo en las prisiones y así aparece recogido en las Reglas 73.1 de Ginebra y 74.1 de Estrasburgo y las Reglas Mínimas 74.2 de las Naciones Unidas y 75.2 del Consejo de Europa.

Sin embargo, la situación que actualmente sufren nuestras cárceles en esta materia, tal y como el Defensor del Pueblo ha expuesto en sus informes parlamentarios, se caracteriza por la escasa existencia de trabajo productivo y remunerado, que sólo en algunas ocasiones se encuentra previsto con carácter disperso, sin programación y para un número reducido de internos, como mínimas actividades ocupacionales consideradas únicamente como factor de tratamiento penitenciario (trabajo ocupacional) y no como un auténtico trabajo productivo y remunerado con la correspondiente protección en materia de Seguridad

Social, regulada, sólo para estos últimos supuestos por el Decreto 573/67, de 16 de marzo.

Esta Institución es consciente de que la actual situación de carencia de trabajo en nuestras cárceles puede considerarse como una consecuencia de la generalizada crisis económica y de las conocidas deficiencias estructurales del mercado de trabajo, cuestiones éstas de carácter extrapenitenciario, por afectar, lamentablemente, a una parte muy importante de la población española.

No obstante, existen en ocasiones algunas deficiencias en la organización y planificación del trabajo en las prisiones que puedan ser corregidas.

Por ello, las distintas Administraciones Públicas competentes no pueden decaer en el esfuerzo de impulsar tan importante factor de reeducación de los internos, tal y como predica el Texto Fundamental, intentando paliar las actuales carencias.

Como V.E. conoce, una de las vías para lograr este objetivo es la implantación de los Programas de Formación Profesional Ocupacional previstos en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional regulado por la Orden de 22 de enero de 1988.

Además, estos programas, no sólo permiten a los internos el aprendizaje de profesiones concretas, de clara utilidad para su ulterior vida en sociedad, sino que también les permite acceder, durante la práctica del curso a una ayuda económica mensual.

La implantación de estos programas se encuentra además en plena adecuación con las características que, según la Ley Orgánica General Penitenciaria debe reunir el trabajo en las prisiones. Y así, una de sus características legales (artículo 26 c de la LOGP) es que tendrá carácter formativo, creador o conservador de hábitos laborales, productivo o terapéutico, con el fin de preparar a los internos para las condiciones normales del trabajo libre. Esta fórmula es además similar ala empleada por las Reglas 71.3.4 y 72.1 de Ginebra, así como por las Reglas 72.3.4 y 73.1 de Estrasburgo.

Sin embargo, a pesar de su utilidad, todavía es escasa en nuestros centros penitenciarios la implantación de estos Programas de Formación Profesional Ocupacional. Así, según los datos que obran en nuestro poder, en el año 1987 el número de cursos de Formación Profesional impartidos, cuya duración es sólo de cuatro meses, fue de 141, habiendo participado en dichos cursos solamente 1975 alumnos. Si se divide esta cifra entre la totalidad de los centros penitenciarios españoles y entre el número total de internos, puede fácilmente colegirse la todavía escasa implantación de estos cursos.

A la vista de lo expuesto, esta Institución, al amparo del artículo 30 de su Ley Orgánica reguladora y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos y en concreto a los previstos en el artículo 25.2 C.E., ha valorado la conveniencia de dar traslado a V.E. de las consideraciones que acaban de exponerse, con la finalidad de que por ese Departamento, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se valore la posibilidad de realizar una planificación general para la progresiva implantación de estos Programas en todos los centros penitenciarios de forma que den cobertura al mayor número posible de internos.

Con esta misma fecha, damos traslado de la presente recomendación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Madrid, a 10 de noviembre de 1988.

Recomendación dirigida a los Ministros de Justicia y Trabajo y Seguridad Social.

Recomendación 22/1988, de 10 de noviembre, sobre información a los internos liberados, de su derecho a recibir asistencia sanitaria con cargo a la Seguridad Social.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4916)

Se han recibido en esta Institución un número no escaso de quejas que ponían de manifiesto la desorientación de ciudadanos que, habiendo cumplido condena en un centro penitenciario y encontrándose ya en libertad, desconocían el derecho que les asiste, al amparo de la legislación vigente, a recibir asistencia médica con cargo a la Seguridad Social.

Efectivamente, como V.E. conoce, el artículo 35 de la Ley Orgánica General Penitenciaria reconoce el derecho a la prestación de desempleo de los liberados que se hayan inscrito en la oficina de empleo dentro de los 15 días siguientes a su excarcelación y no hayan recibido una oferta de trabajo adecuado.

Dicho precepto ha sido desarrollado por la Ley 31/84, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo en cuya virtud (artículos 3 y 13), la protección por desempleo, en las condiciones previstas en esta Ley, también se extiende a los penados que hubieran sido liberados por cumplimiento de condena o remisión de pena y no tengan derecho a la prestación por desempleo.

Por otra parte y como V.E. también conoce, durante el período de tiempo en que los internos liberados perciben el subsidio por desempleo, tienen derecho a la correspondiente prestación de asistencia sanitaria (artículo 14.2) de la Ley 31/84, de 2 de agosto de Protección por Desempleo.

De igual manera, la prestación de asistencia sanitaria, de la que serán beneficiarios los titulares del subsidio y los familiares de su cargo, continúa, aunque se haya agotado la prestación o el subsidio por desempleo, siempre que se reúnan los requisitos que detalla el artículo 16 de la citada Ley de Protección por Desempleo.

A pesar de la cobertura legal que acaba de ser sucintamente expuesta y como se decía en el encabezamiento de este escrito, son frecuentes las quejas de internos liberados que ponen de manifiesto su falta de información sobre el mencionado derecho a la asistencia sanitaria.

Por ello, esta Institución considera conveniente que por las Comisiones de Asistencia Social, encargadas de prestar dicha asistencia no sólo a los internos y sus familiares, sino también a los liberados condicionales o definitivos y sus familiares, se proporcione una información puntual y detallada del derecho que asiste a los internos liberados a recibir asistencia sanitaria con cargo a la Seguridad Social y de los requisitos que nuestra legislación vigente establece al respecto.

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, al amparo del artículo 30 de su Ley Orgánica reguladora y ante la trascendencia de la cuestión no sólo en la órbita de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, sino también en el funcionamiento eficaz de las Administraciones Públicas (artículo 103.1 C.E.), ha valorado la necesidad de dar traslado a VE. de las consideraciones que acaban de exponerse, con la finalidad de que por ese Departamento se valore la necesidad de elaborar las circulares o instrucciones oportunas para que por las Comisiones de Asistencia Social se informe detallada y adecuadamente a los internos liberados del derecho que les asiste, al amparo de la legislación vigente, a recibir asistencia sanitaria con cargo a la Seguridad Social.

Madrid, a 10 de noviembre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Justicia.

Recomendación 23/1988, de 22 de noviembre, sobre el secreto de las comunicaciones telefónicas.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4867-78).

Un conocido semanario de información general insertó en sus páginas un extenso artículo en el que afirmaba que las líneas telefónicas de determinadas personas estaban intervenidas, aseveración ésta que se fundamentaba en unas pruebas de carácter técnico, al parecer realizadas por especialistas contratados a tales efectos por la citada publicación.

Dicha información era recogida por la prensa diaria el pasado día 13 de septiembre.

Ese mismo día 13 de septiembre ante la naturaleza de tales informaciones de prensa que, de ser ciertas, supondrían una grave violación del artículo 18.3 de la Constitución, el Defensor del Pueblo a quien el artículo 54 de dicho Texto Fundamental encomienda la defensa de los derechos comprendidos en su Título Primero y aún cuando ninguna de las personas, físicas o jurídicas, presuntamente afectadas por los hechos denunciados, hubiera comparecido, a tales efectos, inició de oficio la pertinente investigación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 de su Ley Orgánica.

1. Antecedentes

1.1. En consecuencia, se remitieron sendos oficios al Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en la Compañía Telefónica Nacional de España y al Presidente de su Consejo de Administración en los que expresamente se especificaba:

«Dada la gravedad de los hechos denunciados que, de resultar ciertos, supondrían una vulneración del secreto de las comunicaciones telefónicas, Derecho Fundamental reconocido en el artículo 18.3 de la Constitución, esta Institución, en uso de las facultades que le otorgan tanto la Constitución como la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige, solicita de V.E. informe sobre la veracidad de las citadas denuncias públicas. Asimismo, le ruego que no sólo con respecto a este supuesto concreto, sino con carácter general, informe a esta Institución sobre las medidas utilizadas por la Compañía Telefónica Nacional de España en orden a garantizar eficazmente el secreto de las comunicaciones, de tal manera que impidan intromisiones ilegítimas en las mismas. »

1.2. Dando un ejemplo de rápida colaboración con el Defensor del Pueblo, el Delegado del Gobierno remitió el 14 de septiembre (con entrada en el Registro el día 15) la siguiente comunicación:

«Me refiero a su escrito de 13 de septiembre actual, relativo a las presuntas escuchas ilegales practicadas en líneas telefónicas habitualmente utilizadas, tanto en la sede del partido político Centro democrático y social, como en el despacho profesional del Sr. Suárez González, de las que ha tenido conocimiento esta Institución.

Sobre este asunto, cúpleme manifestar a V.E. que no se ha recibido, ni en esta Delegación del Gobierno ni en Telefónica de España, mandamiento judicial para tales escuchas, por lo que, de ser ciertas las noticias de prensa, aquéllas deberían ser calificadas de ilegales y supondría una vulneración del secreto de las comunicaciones telefónicas de extrema gravedad.

Por todo ello, se ordenó a Telefónica de España la realización de una inspección, mediante la que, a través de todas las actuaciones que fueran precisas, quedara comprobada de manera fehaciente la existencia o no de las repetidas intervenciones.

Telefónica de España ha procedido, bajo actuación notarial, a la comprobación técnica de las líneas telefónicas de referencia, resultando que no aparece manipulación en las instalaciones de la que pueda deducirse la intervención de terceros.

Se acompaña fotocopia de todo el expediente.

Con carácter general debe informarse que las medidas de seguridad adoptadas por Telefónica de España en sus instalaciones son las mismas de cualquier país desarrollado. Por otra parte, los puntos neurálgicos de la red se hallan perfectamente controlados, resultando imposible actuaciones de este tipo. Ello no obstante, Telefónica procede a la realización de controles periódicos, denunciando a la autoridad judicial competente los resultados, en caso de que se deduzca actuación del tenor de las que nos ocupan.

Por último, la Delegación del Gobierno en Telefónica de España procede, con la colaboración de los Servicios de Inspección de la Dirección General

de Telecomunicaciones, a la realización de inspecciones periódicas aleatorias, sin que hasta la fecha haya sido detectado ninguno de estos supuestos»

A dicho escrito se acompañaba fotocopia de las copias de las actas de requerimiento formalizadas a instancia de Telefónica de España, S.A., ante los notarios de Madrid, Don Miguel Mestanza Fraguero para que se constituyese en la sede social del Centro Democrático y Social y posteriormente en el despacho profesional de Don Alfonso Suárez González «a fin de que compruebe y deje constancia fehaciente de los trabajos que un equipo técnico de la Entidad representada a fin de verificar en dichos lugares, investigando la existencia o no, de alteraciones o intromisiones, en las líneas telefónicas, mediante las correspondientes pruebas técnicas»; Don Fernando Rodríguez Tapia, a los mismos efectos y en relación con el teléfono del abonado Don Pablo Castellano; Don Ignacio Solís Villa, con idéntico objeto y en relación con el abonado Don José Mario Armero; y ante Don Antonio Crespo Morerri para que se personase en los domicilios de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y en la sede del Partido Comunista de España.

Asimismo se acompañaban fotocopias de los informes correspondientes a dichas actuaciones, elaborados por el personal de la Telefónica que efectuó las operaciones técnicas en cada uno de los domicilios de las personas afectadas.

1.3. El Presidente del Consejo de Administración del C.T.N.E. remitió al Defensor del Pueblo una comunicación fechada el 16 de

septiembre (que tuvo entrada en el Registro el 19), en la que manifestaba:

«En contestación a su Oficio número 18026, de fecha 13 de septiembre de 1988, adjunto tengo el gusto de remitirle copia de los primeros resultados de las investigaciones iniciadas por esta Compañía por las denuncias públicas de escuchas ilegales.

En otro orden de cosas, significo a V.E. que esta Compañía, dentro de la gestión del servicio público que tiene confiada, se encuentra específicamente regulada en esta materia por el artículo 117 de la Reglamentación Nacional de Trabajo, aprobado por Orden de 10 de noviembre de 1958, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 26 de noviembre del mismo año y por los artículos 51 y 52 del Reglamento de Régimen Interior, aprobado por Resolución del mismo Ministerio, de fecha 26 de marzo de 1963.»

La documentación aportada por la Compañía era idéntica a la ya remitida por el Delegado del Gobierno. Se informó asimismo a esta Institución que dicha documentación había sido puesta a disposición del Juzgado Instructor el 15 de septiembre de este año, según fotocopia de la comparecencia que lo acredita.

1.4. De las actas y estudios técnicos remitidos por el Delegado del Gobierno y el Presidente de la Telefónica se desprende que los técnicos de la Compañía, efectuadas las pruebas pertinentes ante los notarios que dan fe de ello, no aprecian, en el momento de efectuarlas, la existencia de intervención o manipulación alguna en las líneas telefónicas revisadas.

1.5. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige la Institución, se suspendieron las actuaciones iniciadas en cuanto al supuesto concreto de las presuntas escuchas telefónicas ilegales a las personas y entidades citadas en los medios de comunicación, por cuanto fue formulada por una de ellas una denuncia ante el Juzgado número 9 de los de Madrid, a la sazón de guardia, iniciándose las actuaciones judiciales pertinentes.

No obstante lo cual y de conformidad con lo asimismo previsto en dicho precepto se continuó la investigación sobre los problemas generales planteados, y en concreto la verificación de las medidas adoptadas por la Compañía Telefónica y la Delegación del Gobierno en la misma, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Constitución que expresamente dispone:

«Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.»

1.6. El 19 de septiembre esta Institución se dirigió nuevamente al Delegado del Gobierno manifestándole que:

«Con esta misma fecha damos traslado del contenido de su escrito a los titulares de las líneas telefónicas comprobadas.»

No obstante y en relación con el último punto de nuestro escrito, es decir, la información solicitada en cuanto a las medidas utilizadas por la Compañía Telefónica Nacional de España en orden a garantizar eficazmente el secreto de las comunicaciones sólo se indica que la misma ha adoptado medidas de seguridad en sus instalaciones, especialmente en los puntos neurálgicos y que realizan controles periódicos. Asimismo manifiesta que la Delegación del Gobierno también realiza inspecciones aleatorias.

Le agradecería que ampliase la anterior información no sólo en cuanto a dichas inspecciones aleatorias, frecuencia con que se efectúan y contenido de las mismas, sino también a la naturaleza y características de las medidas adoptadas ordinariamente por la Compañía para garantizar el secreto de las comunicaciones telefónicas.

Como es natural, esta última información remitida al Defensor del Pueblo será considerada como reservada.»

1.7. El día veinte del mismo mes tuvo lugar una reunión de trabajo en la sede del Defensor del Pueblo, a la que acudió el presidente del Consejo de Administración de la Telefónica.

Dicha reunión respondía a un doble objeto, de una parte abordar los extremos concretos y concernientes a las denuncias públicas de

escuchas ilegales en algunas líneas telefónicas de la Compañía, así como conocer las medidas adoptadas por ésta para preservar el secreto de las comunicaciones; de otra, tratar distintas cuestiones que afectan al funcionamiento ordinario del servicio público telefónico y que se derivan de las quejas recibidas de los usuarios, cuestión ésta reiteradamente abordada en los precedentes Informes anuales de la Institución y cuyo mejor tratamiento y estudio, había conducido al Presidente de la Compañía a sugerir en carta al Defensor del Pueblo de 17 de junio del presente año fuese abordadas en una reunión de intercambio de puntos de vista y metodología.

1.7.1. Con respecto al primer punto, el Presidente de la Telefónica quiso dejar especialmente de manifiesto que la Compañía que preside era totalmente ajena a cualquier práctica ilegal que supusiese una vulneración de lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Constitución, y que expresamente se habían adoptado y estaban en práctica toda una serie de medidas técnicas y de vigilancia conducentes a impedir cualquier injerencia de esa naturaleza, en la red y servicios de la Compañía.

De otra parte y al objeto de clarificar plenamente la naturaleza de las actuaciones legales que pueden producirse en relación con los teléfonos de los abonados y procedimiento establecido al efecto, se aportaron por parte de la Compañía Telefónica las siguientes precisiones:

I. Distinción conceptual

Los dos tipos de actuación que pueden llevarse a cabo en relación con la intervención de un teléfono, son la observación telefónica y la conexión al circuito localizador de llamadas maliciosas.

a) La observación Telefónica.

Implica necesariamente la escucha o grabación de las conversaciones telefónicas mantenidas a través de la red telefónica.

La actuación de Telefónica en estos casos se limita a facilitar el acceso técnico preciso a los agentes de la autoridad para la conexión de las líneas telefónicas de que se trate, y por el tiempo determinado por la autoridad ordenante de la observación. En ningún caso la escucha o

grabación de las comunicaciones se realiza por personal de Telefónica, siendo los agentes de la autoridad ordenante los que cumplimentan dicho mandato, lo cual llevan a cabo fuera de las centrales y dependencias de Telefónica.

b) Conexión al circuito localizador de llamadas maliciosas.

Consiste en la conexión del telefono del abonado a un circuito especial, con objeto de que, una vez recibida la llamada, se provoque por el propio abonado el funcionamiento de un mecanismo para que, siempre que técnicamente sea posible, quede retenido el número del abonado que produce la llamada maliciosa. Es decir en este tipo de actuación no se graba ni escucha la comunicación y el único dato que se obtiene, en su caso, es el número del abonado que hace la llamada.

II. Disposiciones legales que regulan la materia

- Artículo 18.3 de la Constitución: Garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.*

- Artículo 55.1 de la Constitución: Determina que los derechos del artículo 18 de la Constitución podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración de Estado de excepción o de sitio, en los términos previstos en la Constitución.*

- Artículo 55.2 de la Constitución Establece que la suspensión a que hace referencia en el artículo anterior; se determinará por Ley Orgánica, la cual establecerá la forma y los casos en los que pueden ser suspendidos para determinadas personas tales derechos, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.*

- Ley Orgánica 7/1984 de 15 de octubre: Tipificación penal de la violación del secreto de las comunicaciones, recogida en los artículos mencionados. Adiciona los artículos 192 bis y 497 bis al Código Penal: Colocación ilegal de escuchas telefónicas. El artículo 192 bis penaliza la actuación de los funcionarios públicos, mientras que el 497 bis penaliza la colocación ilegal por el resto de los ciudadanos.*

- *Instrucción de la Delegación del Gobierno en Telefónica, del 16-7-85, sobre observaciones de las telecomunicaciones y en la que se regula el procedimiento y trámite a seguir para llevar a cabo, tanto las observaciones telefónicas propiamente dichas, como la conexión al circuito localizador de llamadas maliciosas.*

- *Resolución de 3 de julio de 1986 de la Delegación del Gobierno en Telefónica: Aprueba el Reglamento de Servicio de Telefonía Móvil Automática. Exonera a Telefónica de toda responsabilidad que pudiera derivarse de cuantas acciones u omisiones no imputables a La misma, quebranten el secreto de las comunicaciones telefónicas.*

III. Trámites administrativos que se efectúan en una intervención telefónica

Se efectúa única y exclusivamente cuando es acordada por la autoridad judicial, en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución, o por la autoridad judicial o gubernativa conforme a la Ley Orgánica 9/84. La cumplimentación de dicho mandato se lleva a cabo por la Delegación del Gobierno, que es quien lo transmite a los servicios competentes de Telefónica para gué faciliten el acceso técnico a los agentes de la policía judicial. Si el mandato judicial va dirigido a las Direcciones Provinciales de Telefónica, se cumplimenta directamente por las mismas y se informa inmediatamente a la Delegación del Gobierno.

La actuación en Telefónica en- materia de intervenciones telefónicas, se lleva a cabo por la Dirección General de Explotación, que es a quien se dirige la Delegación del Gobierno solicitando dicha información. Esta Dirección General centraliza y controla dichos mandatos, actuando directamente en los originados en Madrid, ya afecten a abonados de esta provincia o a abonados de otra distinta, y recibiendo copia de todos aquéllos que se originan en el resto de las provincias.

Del total de los mandatos u órdenes que se generan en relación con las intervenciones telefónicas, el 40 por 100 corresponden a Madrid y el 60 por 100 al resto de España, permaneciendo archivados todos ellos (ya

sea el original o copia de los un mismos) en la Dirección General de Explotación.

Jurisdicción Militar

En el caso de que se trate de una observación telefónica solicitada por un juez Togado Militar; Telefónica se limita a trasladar el mandato a la Delegación del Gobierno para que ésta decida la actuación que proceda.

En el caso de que se trate de conexión al circuito localizador de llamadas maliciosas, no se actúa directamente, sino que se sugiere a dicha Jurisdicción que exhorte a la Jurisdicción ordinaria para que sea ésta quien ordene este tipo de intervención. »

Complementariamente se aportaron datos concretos y el esquema de las medidas de seguridad adoptadas por la Compañía Telefónica con respecto a las centrales de primer, segundo y tercer nivel, los cuales por razones obvias, han sido considerados como estrictamente reservados y no son puntualmente reproducidos, si bien más adelante se volverá sobre este punto a los efectos de su adecuada valoración.

Cabe dejar constancia que las prioridades ponderadas por el Area de Protección de Telefónica de España, S.A., quedan, en su criterio, sintetizadas así:

*«Prioridades ponderadas por el Area de Protección de Telefónica de España,
S.A.*

De acuerdo con el Plan de Seguridad Integral de la Compañía, los programas de actuación correspondientes tienen en cuenta las siguientes prioridades:

1. La vida y la integridad física de los trabajadores de Telefónica en las distintas instalaciones.

2. Paralelamente, la vida y la integridad física de los ciudadanos que acceden a las instalaciones telefónicas.

3. Las propias instalaciones telefónicas, clasificadas en objetivos de primero, segundo y tercer nivel, de acuerdo con circunstancias objetivas debidamente ponderadas.

4. Instalaciones que deban de ser protegidas de acuerdo con las instrucciones que se reciben de la Autoridad Gubernativa, en uso de las atribuciones previstas en la legislación vigente.

En consecuencia, los Planes Anuales tienen en cuenta, en el momento de adecuar las peticiones de las Direcciones Provinciales a los Presupuestos (inversión y gasto) correspondientes:

—Número de trabajadores de la instalación.

—Previsiones en relación con el número de personas ajenas a la Compañía que acceden a la misma.

—Clasificación de la instalación como objetivo telefónico de primero, segundo o tercer nivel.

—Existencia o no de indicaciones e instrucciones de la Autoridad Gubernativa. »

En cuanto a las realizaciones en materia de seguridad se dio conocimiento a la Institución de los siguientes datos y cifras:

«1. Realizaciones en Seguridad

1.1. Año 1982

Obra Física 16 MPTS.
Instalaciones Electrónicas 63 MPTS.

TOTAL 79 MPTS.

— Vigilantes Jurados..... 70 MPTS.

1.2. Año 1983

Obra Física29 MPTS.
instalaciones Electrónicas..... 110 MPTS.

TOTAL139 MPTS

— *Vigilantes Jurados*.....85 MPTS.

1.3. Año 1984

Obra Física106 MPTS.
Instalaciones Electrónicas 172 MPTS.

TOTAL278 MPTS.

— *Vigilantes Jurados*..... 140 MPTS.

1.4 Año 1985

Obra Física325 MPTS.
Instalaciones Electrónicas230 MPTS.

TOTAL555 MPTS.

— *Vigilantes Jurados*.....392 MPTS.

1.5. Año 1986

Obra Física236 MPTS.
Instalaciones Electrónicas354 MPTS.

TOTAL590 MPTS.

— *Vigilantes Jurados*.....505 MPTS.

1.6. Año 1987

Obra Física195 MPTS.

Instalaciones Electrónicas310 MPTS.

TOTAL505 MPTS.

— *Vigilantes Jurados.....690 MPTS.*

1.7. Año 1988

Obra. Física412 MPTS.

Instalaciones Electrónicas461 MPTS.

TOTAL873 MPTS.

— *Vigilantes Jurados..... 1030 MPTS.»*

Finalizó la amplia información aportada por el Presidente del Consejo de Administración de la Compañía Telefónica, especificando los objetivos, prioridades y previsiones de la Compañía en materia de seguridad para sus centrales y red, concluyendo que un 96 por 100 del tráfico internacional y un 70 por 100 del interurbano se cursa por instalaciones protegidas.

1.7.2. Se abordó seguidamente el tratamiento de distintas cuestiones referentes al funcionamiento ordinario del servicio público que presta la Compañía.

Sustancialmente pueden resumirse en las quejas recibidas con ocasión de las deficiencias observadas por los abonados en la prestación del servicio o quienes sin serlo pretenden utilizarlo, tales como el retraso en obtener determinadas comunicaciones telefónicas nacionales o internacionales, la calidad de dichas comunicaciones, la facturación y otros extremos.

A ello han de añadirse las quejas recibidas en relación con las ofertas realizadas por la Compañía con motivo de la instalación de supletorios para los abonados y las muy abundantes que hacen referencia al trato desigual y discriminatorio que entraña el actual régimen de cuotas para la instalación de teléfonos de extrarradio.

El Presidente de la Compañía reconoció la realidad y fundamento de algunas de estas quejas sobre todo en cuanto a las dificultades

surgidas para la prestación de un servicio con toda la calidad que hubiese deseado la Compañía, así como los retrasos en las listas de espera para instalar nuevos teléfonos, reparaciones, etc.

Aportó datos, gráficos y estadísticas concretos par acreditar estos extremos y deficiencias actuales en la prestación del servicio por insuficiencia de los actuales medios técnicos ante un extraordinario acrecentamiento de la demanda, así como previsiones de inversiones y obras para procurar superar esta situación, calculándose un tiempo mínimo de un año para poder solventar todas las insuficiencias de las que hoy se quejan los usuarios del servicio.

Así:

«Tiempo de atención averías

Averías resueltas en menos de 24 horas

	<i>Situación</i>			
	<i>31-07-88</i>	<i>Dic/88Mar/89Jul/89Dic/89</i>		
<i>Equipos básicos</i>	<i>77,8</i>	<i>80</i>	<i>82</i>	<i>82 82</i>
<i>Equipos multilínea</i>	<i>63,7</i>	<i>70</i>	<i>75</i>	<i>82 83</i>
<i>Teléfonos públicos</i>	<i>80</i>	<i>81</i>	<i>84</i>	<i>85 86</i>

Duración media de averías (Número de horas)

	<i>Situación</i>			
	<i>31-07-88</i>	<i>Dic/88Mar/89Jul/89Dic/89</i>		
<i>Equipos básicos</i>	<i>23,3</i>	<i>22</i>	<i>20</i>	<i>20 20</i>
<i>Equipos multilínea</i>	<i>33,2</i>	<i>30</i>	<i>25</i>	<i>20 19</i>
<i>Teléfonos públicos</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>1312,5</i>

Alta de líneas

	<i>Situación</i>				
	<i>310788</i>	<i>Dic/88</i>	<i>Mar/89</i>	<i>Jul/89</i>	<i>Dic/89</i>
<i>Demanda neta</i>	<i>573497</i>	<i>1024677</i>	<i>289625</i>	<i>675033</i>	<i>1162765</i>
<i>Alta de líneas</i>	<i>521159</i>	<i>1013033</i>	<i>326475</i>	<i>757746</i>	<i>1309479</i>
<i>Lista de espera final</i>	<i>586407</i>	<i>545713</i>	<i>508863</i>	<i>463000</i>	<i>398999</i>
<i>Tiempo medio de cumplimentación (en meses)</i>	<i>7.10</i>	<i>6.46</i>	<i>4.68</i>	<i>4.28</i>	<i>3.66</i>
<i>Líneas en servicio</i>	<i>10625793</i>	<i>10999076</i>	<i>11246837</i>	<i>11574129</i>	<i>11992839</i>
<i>Demanda atendida</i>	<i>0,95</i>	<i>0,95</i>	<i>0,96</i>	<i>0,96</i>	<i>0,97»</i>

Teniendo en cuenta que la finalidad principal de la investigación en curso era la cuestión concerniente a las medidas adoptadas que la Compañía Telefónica y la Delegación del Gobierno para garantizar el mantenimiento del secreto en las comunicaciones telefónicas, se acordó desvincular netamente ambas cuestiones sin perjuicio de seguir en el futuro trabajando con la Compañía Telefónica para el seguimiento de las medidas adoptadas en orden a superar las deficiencias apreciadas en la prestación técnica del servicio, así como en cuanto a la cuestión específica de la telefonía rural en relación c m la cual el Presidente de la Compañía se comprometió a presentar un plan concreto que estudiase la posibilidad de paliar o solventar algunos extremos de la situación de desigualdad creada, plan que aún no ha sido comunicado a esta Institución

En consecuencia, estos extremos específicos de la calidad y condiciones en que se presta el servicio serán abordados, no sólo en la individualidad de cada queja, sino globalmente, con la Compañía y la Delegación del Gobierno en la misma y especialmente tratados en el Informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 1988, teniendo muy en cuenta que el contrato entre la Compañía Telefónica Nacional de España y el Estado aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1946, ha de ser renovado en breve.

Por ello, estas cuestiones no serán específicamente abordadas en las recomendaciones que concluyen este documento.

1.8. Con objeto de completar la información necesaria al respecto, se acordó girar por los servicios del Defensor del Pueblo diversas visitas a distintas centrales telefónicas (en este caso de Madrid capital) con características técnicas muy diversas y que recogen las tres modalidades de centrales: urbana, interurbana e internacional y que en cualquier caso se consideraron muy significativas a los efectos de a investigación en marcha.

Fueron seleccionadas y visitadas, sin previo aviso (durante los días veintidós a veintinueve de septiembre), seis centrales que prestan servicio internacional, interurbano y urbano, y cuyos respectivos informes correspondientes a las visitas giradas se recogen a continuación, en lo esencial, y eliminando cualquier elemento que pudiera identificarlas en concreto, o que permita identificar medidas específicas de seguridad existentes en las mismas.

1 .8. 1 . Central telefónica número uno

Acceso.

El edificio tiene su acceso por la planta baja, precisándose autorización de entrada, que es facilitada por los empleados de vigilancia y seguridad. Una vez identificados los visitantes, cuyos datos personales quedan anotados en «Hojas de Control», es entregada una tarjeta identificativa que autoriza los desplazamientos por la Central.

Estos trámites, según nos informan, son seguidos con toda persona que pretenda acceder a la Central, excepto si se trata de empleados de la Compañía, dotados de tarjeta personal de identificación. Estas están provistas de un código de colores en función de los cuales se permite el acceso a unas u otras dependencias.

El acceso de personal de compañías instaladoras ajenas a Telefónica, únicamente es permitido, según nos informan, si ha sido autorizada su visita previamente y se encuentran relacionados en las denominadas «hojas escritas de autorización», remitidas por el Jefe de la Unidad responsable provincial de la planta de Telefónica al servicio de Seguridad de la Central.

En la entrada existen además otros elementos técnicos de control.

Galería de cables.

Una vez provistos de la tarjeta de identificación se inicia la visita a la denominada «Galería de Cables».

En la denominada «Cámara O», se observan un gran número de gruesos cables, protegidos por una cubierta de polivinilo, que se bifurcan en otro de menor tamaño mediante empalmes que están cubiertos de plomo o plástico. Cada cable grueso, calibre 405, contiene entre 1.600 y 2.400 «pares», que se numeran en grupos de 100 «pares». Se observan señalizaciones de los «grupos de pares», siendo estos últimos innominados, sin que exista referencia alguna al número de abonado a que pudieran corresponder.

Repartidor

A continuación, se procede a visitar el «Repartidor». El acceso es único, existe una puerta de salida de emergencia que se encuentra cerrada. A esta dependencia llegan los cables de la galería ya mencionada, distribuyéndose en grupos de 100 pares.

El repartidor consta de una parte vertical en la que se encuentran señalizados los grupos y pares, agrupados en regletas, y de otra horizontal, en la que se encuentran las conexiones de los pares en las regletas. En ellas consta la identificación de los números de abonados por series de 50 números. Introducidos en dichas regletas se observan clavijas de diferentes colores, denominadas «Jack». Una vez introducida una de estas clavijas, el servicio telefónico queda interrumpido para el abonado. La conexión de las clavijas puede obedecer a falta de pago (las amarillas), avería (rojas) o baja anticipada (negra).

Se observa que en el Repartidor se encuentran instaladas unas cajas conectadas a las regletas, informándonos que se trata de «desviadores de llamadas» La desviación de llamadas es un servicio de valor añadido que presta la Compañía a los abonados que lo solicitan, consistente en que las llamadas recibidas por el número del que es

titular el solicitante son automáticamente transferidas a otro número designado por éste.

Los operarios de la Compañía actúan desde el repartidor una vez que se les ha facilitado la denominada «Orden de servicio», en la que consta el tipo de trabajo a efectuar, clave del operario y hora de actuación. En la dependencia cuentan con un «Libro Registro» en el que aparecen relacionados por su número los abonados con especificación del grupo y pares asignados a cada uno de ellos. Ello tiene por objeto, según nos indican, poder identificar el cable que corresponde a cada uno.

Existe en la misma dependencia una «Mesa de Pruebas», en la que se efectúan los trabajos necesarios para determinar el origen de las averías denunciadas por los abonados, esto es, si su causa procede de fallos en los equipos de la Central o del exterior a la misma.

Por último, se observa en otro lugar de la misma sala la instalación de contadores de los abonados. Estos contadores se encuentran en cajas cerradas y precintadas.

En el momento de efectuar la visita se encuentran trabajando en la dependencia varios empleados, todos ellos provistos de las correspondientes tarjetas de identificación. Según nos informan, por la noche la dependencia queda cerrada, sin que acceda, a la misma ningún empleado.

Equipo Automático

Cuenta con cuadros, denominados de «cincuentena», que corresponden a los diferentes abonados. En las regletas laterales de los equipos están identificados los números correspondientes a los abonados. La relación de éstos con sus correspondientes equipos no parece fácil, aunque según nos manifiestan los técnicos presentes, un experto si puede efectuarla.

Existe instalada en esta dependencia una mesa de pruebas entre centrales, desde la que según nos informan, no es posible marcar números correspondientes a abonados.

La dependencia se encuentra atendida por un encargado y varios operarios más.

En otra planta se halla instalado el «Equipo Internacional», que cuenta con una mesa de pruebas, así como equipos registradores de comprobación.

Centro de Control y Seguridad

Desde este Centro, dotado de modernos medios de control, se presta seguridad a esta central y otras. Está servido por personal especializado y funciona las 24 horas del día.

Cuadro Internacional

Por último, es visitada la «Sala de Operaciones» del cuadro Internacional, en la que se encuentran las telefonistas que atienden el servicio internacional a través de operadora. Según nos muestran, los equipos técnicos de que están dotadas las operadoras tan sólo permiten escuchar el inicio de la conversación solicitada entre los abonados. Esta escucha se realiza para asegurar la existencia de conexión entre ambos (conferencias persona-persona, cobro revertido, etc.).

1.8.2. Central telefónica número dos

Se trata de una Central urbana e interurbana dotada de un «tren de salida internacional». Se efectúa un recorrido similar al realizado en la anterior, excepto en lo referente al cuadro internacional, por no existir en esta Central. Los equipos e instalaciones son similares a los descritos.

Como singularidades se han de señalar que la accesibilidad se encuentra limitada no sólo por el control de la puerta de entrada, sino también en el ascensor y escaleras, a fin de evitar el acceso del personal administrativo que presta sus servicios en las oficinas con atención al público a las zonas en las que sólo está autorizada la estancia de personal técnico.

Dispone de personal de seguridad y cuenta con una sala de Control y Seguridad dotada de iguales medios que los de la Central número uno.

1.8.3. Central telefónica número tres

Se trata de una Central urbana de dimensiones más reducidas que las de las visitadas anteriormente. Se efectúa un recorrido similar al realizado en las dos anteriores. Cuenta con equipos e instalaciones similares a los descritos y, además, con un equipo «digital 1240», de nueva tecnología. En estos equipos, equivalentes a los denominados equipos automáticos ya descritos, no constan números de identificación de abonados.

La Central carece de sala de control de seguridad. Cuenta con vigilantes jurados que controlan el acceso a distintas dependencias. Ha de hacerse contar que la puerta de acceso al Repartidor carece de interfono. El Repartidor cuenta con equipos similares a los descritos, así como con tarificadores de los denominados teléfonos reguladores de monedas de uso público.

El encargado de esta dependencia describe, a petición nuestra, cómo se realizan técnicamente las intervenciones telefónicas acordadas por la autoridad judicial, así como los trámites exigidos para su ejecución, en orden a garantizar la licitud de los mismos. Así, señala que se realizan una vez recibido oficio de la autoridad judicial; se anotan en un libro denominado «Libro de Registro de Misceláneas», en un apartado señalado como «servicios especiales», tanto el número como el grupo y par del teléfono que se va a intervenir. El oficio es devuelto a su portador, sin que quede en la Central copia del mismo. Un operario efectúa «el puente» que permite la realización de la intervención. Esta se lleva a cabo conectando el número de abonado con el de los servicios policiales autorizados. La conexión es realizada en todo caso a través de la red de Telefónica. El encargado dispone de una libreta de trabajo con idénticas anotaciones.

Corresponde al encargado la custodia del «Libro de Registro de Misceláneas». No obstante, se encuentra a la vista, sin que aparentemente cuente con protección especial alguna.

1.8.4. Central Telefónica número cuatro

Se trata de una central urbana. Se realizó un recorrido similar al efectuado a las centrales visitadas el día 22.

En la entrada a la Central se observa que ésta cuenta, además de una puerta equipada con interfono, de una cámara de televisión para el control de acceso a la misma. El día de la visita este equipo se encontraba fuera de servicio por avería del monitor de televisión.

En el repartidor de la Central se observa gran actividad con presencia de trabajadores de la Compañía y de suministradores de equipo. Nos indican que se están realizando obras de ampliación en la Central instalando nuevas líneas para atender a las de los abonados de otra Central que próximamente se transferirán a ésta.

Se observa a un empleado que manipula el repartidor provisto de auriculares. Preguntando sobre su actividad, nos indica que está procediendo al «timbrado de cables», esto es, a comprobar si hay hilos cambiados antes de la puesta en servicio de las nuevas líneas.

Solicitado el denominado «Libro de Misceláneas» al encargado del repartidor, éste lo facilita, observándose en el apartado «emergencias» las anotaciones de los grupos y pares de las observaciones acordadas por la autoridad judicial.

La Central cuenta con un equipo automático de tecnología digital «AXE», sin que se observe ninguna identificación individual de abonados en el mismo.

1.8.5. Central Telefónica número cinco

Es una Central urbana, sistema Rotary. Como en las otras Centrales, en la puerta, que aparentemente no cuenta con ningún elemento adicional de protección, se encuentra el control de acceso e identificación.

Es visitada la sala del Repartidor, cuyas regletas, contrariamente hasta lo ahora observado, son de 20 abonados. En el repartidor se

encuentran trabajando varias personas que están realizando el «timbrado de cables», con motivo de la transferencia de abonados que desde esta Central se va a realizar otra más moderna.

Se observa que entre las secciones horizontales del repartidor hay instalados unos aparatos con el rótulo «Servicio de observación de abonado». Preguntado el encargado por la finalidad de dichos aparatos, nos manifiesta que están fuera de servicio y que eran utilizados antiguamente para comprobar la calidad del servicio.

El encargado, a solicitud de los visitantes muestra el «Libro de Misceláneas», en donde en una hoja bajo el rótulo «reservado emergencia», se encuentra registradas las intervenciones acordadas por la autoridad judicial. El encargado deja constancia de la exigencia inexcusable de los trabajadores de que les sea mostrado el oficio judicial para la realización de cualquier tipo de observación.

1.8.6. Central Telefónica número seis

Se trata de una Central no atendida permanentemente, esto es, carece de empleados fijos que presten su servicio en ella, siendo controlada a distancia por un Centro Provincial.

El acceso tiene lugar por una puerta que cuenta con barrotes y cerradura convencional. Las ventanas del edificio cuentan, asimismo, con rejas de protección.

Un operador técnico, desplazado al efecto para facilitarnos la entrada, se encuentra a nuestra llegada en el interior del edificio. Tras identificarnos nos facilita el acceso. Según nos manifiesta, la llave del edificio se custodia en el Centro Provincial.

Es visitado el repartidor, que dispone de instalaciones análogas a las de otras centrales visitadas. En el «Libro de Misceláneas», servicios especiales, no figura anotación alguna. A continuación se visita el equipo automático, sistema Pentaconta 1000, en el que no figura identificación de números de abonados.

Por último, se visitan las salas de baterías y cuadros de fuerza sin que presenten peculiaridades dignas de mención.

Ha de dejarse constancia que las actuaciones y visitas practicadas a las centrales citadas, han contado con la total colaboración de la Compañía Telefónica y su personal técnico.

1.9. Cumplimentando la ampliación de datos a que se ha hecho referencia, el Delegado del Gobierno en la Compañía remitió el 17 de octubre (con entrada en el Registro el 20 del mismo mes) un escrito en el que se aportaban especificaciones concretas en cuanto a los planes y medidas de seguridad puestos en práctica por Telefónica y que como es natural se consideran en cuanto a determinados extremos como de carácter reservado y en consecuencia no serán puntualmente reflejados en el presente escrito.

Cabe no obstante dejar constancia de otros datos de interés contenidos en dicho informe.

«No obstante, la red de acometida y de distribución no cuentan con esta protección, por lo que resultan ser los elementos más fácilmente abordables por terceros.

Para estos casos, desde la Delegación del Gobierno, y más insistentemente como consecuencia de las inspecciones que en los últimos tiempos se vienen desarrollando, se está señalando a Telefónica la conveniencia de que las cajas de distribución y, en general, estos cables se instalen y transcurran por recorrido no accesible.

Con relación a las inspecciones que realiza la Dirección General de Telecomunicaciones, cabe decir que son de dos tipos: las que lleva a cabo como consecuencia del “Plan de inspección para evaluar la calidad del servicio telefónico en el ámbito nacional” y las que tienen su origen en las reclamaciones de abonados y usuarios a la Delegación del Gobierno, las cuales se desarrollan para clarificar los puntos concretos que estas personas ponen de manifiesto en su reclamación.

Los objetivos prioritarios del Plan son:

a) Calidad de los circuitos telefónicos en cuanto a enlaces urbanos e interurbanos.

b) Análisis del tráfico por las rutas.

c) Comprobación de tarifas.

En todos los casos los parámetros que se inspeccionan, y las directrices seguidas, son los recomendados en el CCIII (Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico).

En el caso de reclamaciones de usuarios se llega incluso a la entrevista personal.

Hasta el 30 de septiembre de 1988, se habían inspeccionado, dentro del Plan, 16 provincias, y durante el último trimestre del año se tiene previsto completar 10 provincias más.

Los criterios de selección de provincias se eligieron buscando que la muestra fuera la más amplia posible y que atendiera en primer lugar las provincias donde fuera mayor la relación denuncias/líneas. Se consideraron también como prioritarias aquellas provincias donde estaban ubicados los centros nodales de la red, es decir, Madrid, Barcelona, Bilbao, León, Sevilla y Valencia, por ser las que canalizan el más alto porcentaje de tráfico. Otros criterios de selección fueron:

a) Mayor índice de reclamaciones sobre calidad y servicio medido.

b) Provincias con densidad de población variable (zonas turísticas).

c) Provincias con alto grado de congestión de tráfico, aunque ello no origine denuncias de los usuarios.

Puede asegurarse que las visitas de inspección efectuadas en el periodo de enero/septiembre 1988 afectan al 64,7 por 100 del total nacional de líneas en servicio estando previsto llegar, a finales del año, al 75,6 por 100.

Actualmente se está redactando un nuevo Plan en el que también se tomarán en consideración otros parámetros, tales como listas de espera, servicios especiales y examen del grado de cumplimiento del "Plan Especial de actuaciones de Telefónica"

En los trabajos de inspección de la Dirección General de Telecomunicaciones no se ha detectado ninguna actuación de terceros, o indicios de posibles manipulaciones, que permitieran albergar la sospecha de observaciones ilegales. No obstante, cuando algún punto de la red de distribución o de acometida, como son las cajas terminales, se consideró de fácil vulnerabilidad, fue trasladada a Telefónica la indicación de que procediese a las actuaciones necesarias para una mejor protección de aquel elemento.

Por su parte, Telefónica, cuando ha encontrado indicios como aquellos a que acabamos de referirnos, lo ha puesto inmediatamente en conocimiento de la autoridad judicial competente para actuaciones consiguientes.»

1.10. Por su parte, las Instrucciones de la Delegación del Gobierno en la Compañía Telefónica Nacional de España para la realización de observaciones telefónicas y conexión al circuito de llamadas maliciosas, de 16 de julio de 1985, determinan el procedimiento a seguir en estos casos. A saber:

«La Constitución Española, en su artículo 18.3, garantiza el secreto las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre los estados de alarma, excepción y sitio, contiene algunos preceptos que pueden afectar, en su caso, a esta materia.

La Ley Orgánica 7/1984, de 15 de octubre, tipifica penalmente la colocación ilegal de escuchas telefónicas, señalando en su Exposición de Motivos que establecido en nuestra Constitución el secreto de las comunicaciones telefónicas como uno de los principios de la protección que nuestra máxima Ley dispensa al honor y a la intimidad personales, se hace necesario tipificar penalmente los comportamientos que atenten contra dicho bien jurídico, sin perjuicio de otras competencias jurisdiccionales que contribuyan a reparar el daño causado fuera del ámbito de la jurisdicción penal, y así lo hace incluyendo en el vigente Código Penal los artículos 192 bis y 497 bis.

La Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución, prevé la posibilidad de suspender el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones, entre ellas las telefónicas, y el secreto de las mismas en los supuestos que se recogen en su artículo decimoséptimo.

En base a lo anteriormente expuesto, se dictan las siguientes

INSTRUCCIONES

1. Observaciones telefónicas

La observación telefónica implica la escucha o grabación de las conversaciones telefónicas mantenidas a través de la Red Telefónica de la C.T.N.E., y puede ser solamente acordada por la autoridad judicial en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución, o por la Autoridad Judicial o Gubernativa, conforme a la Ley 9/1984, de 26 de diciembre.

1.1. Observación telefónica ordenada por la Autoridad Judicial, en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución.

Requerirá necesariamente Resolución Judicial con la indicación suficientemente explícita de que la diligencia interesada tiene por objeto la escucha o grabación del contenido de las comunicaciones que se realicen o reciban a través de líneas telefónicas.

1.2. Observación telefónica ordenada por Autoridad Judicial o Gubernativa, de acuerdo con la Ley 9/84, de 26 de diciembre.

1.2.1. Por Autoridad Judicial

El Juez o Tribunal competente podrá solicitar por un plazo de hasta tres meses, prorrogables por iguales periodos, la escucha u observación telefónica mediante resolución motivada, con indicación suficientemente explícita de que la diligencia interesada se realiza al amparo del artículo decimoséptimo de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre; que tiene por objeto la escucha o grabación de las conversaciones o

comunicaciones que se realicen o reciban a través de líneas telefónicas, y designación del número o números de los teléfonos a observar.

La resolución del Juez competente deberá establecer el plazo de tiempo durante el cual debe mantenerse la escucha u observación solicitada.

La Ley Orgánica 9/1984, en el artículo undécimo, establece como órganos jurisdiccionales competentes, en la jurisdicción ordinaria a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional.

1.2.2. Por Autoridad Gubernativa

En este supuesto, la escucha o grabación de las comunicaciones telefónicas se realiza al amparo del artículo decimoséptimo de la citada Ley, en el que se establecen las facultades que se atribuyen a la Autoridad Gubernativa, que se ejercerán por el Ministerio del Interior, o, en su defecto, por el Director de la Seguridad del Estado.

Las observaciones telefónicas previstas en este apartado requerirán necesariamente mandato expreso de la Autoridad Gubernativa mencionada en el párrafo anterior, dirigido a la Delegación del Gobierno en la Compañía Telefónica Nacional de España, o a la propia Compañía Telefónica, que deberá contener las mismas menciones que el mandato judicial a que se ha hecho referencia en el anterior apartado 1.2.1.

Dichas observaciones deberán ser revocadas o confirmadas por resolución judicial en un plazo máximo de 72 horas que fue ordenada la observación.

1.3. Actuación de la Compañía Telefónica Nacional de España en los casos de observación telefónica.

La actuación de la Compañía Telefónica Nacional de España en los citados casos de observación telefónica, deberá ser requerida por escrito de la Autoridad Judicial o Gubernativa solicitante, y se limitará a facilitar el acceso técnico preciso a los agentes de la Autoridad para la conexión de las líneas telefónicas de que se trate y por el tiempo que sea necesario, determinado por la Autoridad ordenante de la observación.

Transcurrido ese plazo sin que se haya prorrogado por la Autoridad Judicial, se procederá a la desconexión.

En ningún caso la escucha o grabación de las comunicaciones debe realizarse por personal de la Compañía Telefónica, y ésta tomará en cada caso las oportunas medidas para que la escucha o grabación se realice, siempre que esto sea posible, fuera de los locales y dependencia de la propia Compañía.

2. Conexión al circuito de llamadas maliciosas

2.1. Consiste en la conexión del teléfono del abonado a un circuito especial, con objeto de que, una vez recibida la llamada, se provoque por el propio abonado el funcionamiento de un mecanismo para que, siempre que técnicamente sea posible, quede retenido el número del abonado que produce la llamada maliciosa. Es decir, en este tipo de observación no se graba ni escucha la comunicación y el único dato que se obtiene, en su caso, es el número del abonado que hace la llamada.

2.2. La conexión de líneas de abonado al circuito de llamadas maliciosas solamente puede ser solicitado por el propio abonado o, con su consentimiento, por la Autoridad Judicial. Igualmente, a petición del abonado o con su consentimiento, en casos de particular gravedad o urgencia, se podrá atender la petición directa de la Autoridad Gubernativa formulada por escrito.

Estas conexiones deberán ser revocadas o confirmadas por resolución judicial en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que fue ordenada la conexión.

2.3. En el caso de que sea solicitada por el propio abonado a la Compañía directamente, se le informará que deberá cursar solicitud mediante la oportuna denuncia ante la Autoridad Judicial, o a la Gubernativa en supuestos de gravedad o urgencia.

2.4. Se considerará Autoridad Gubernativa competente, a los efectos del presente apartado 2, al Ministerio del Interior, Director de la Seguridad del Estado, Director General de la Guardia Civil, Director General de la Policía, Gobernadores Civiles, Jefes Superiores de Policía,

Comisarios Generales de Información y de Policía, Comisarios Generales de Información y de Policía Judicial Comisarios Provinciales y Jefes de Comandancias de la Guardia Civil.

2.5. La información obtenida en la conexión al circuito de llamadas maliciosas se dará por la Compañía, según los casos, a la Autoridad Judicial o Gubernativa que la hubiera solicitado. En ningún caso se facilitará dicha información al abonado directamente.

3. Otras comunicaciones

Dada la redacción del artículo 18.3 de la Constitución, los Jueces podrían ordenar información puntual sobre otros servicios de comunicación facilitados por la Compañía.

En tales supuestos, se cumplimentarían las órdenes judiciales en la misma forma y con igual procedimiento que las observaciones telefónicas.

4. Actuaciones en los supuestos derivados de la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio

En los supuestos de declaración de los estados de excepción y sitio, contemplados en la Ley 4/1981, de 1 de junio, cuando afecten al contenido del artículo 18.3 de la Constitución, las presentes Instrucciones se aplicarán acomodando sus preceptos a las disposiciones especiales que se dicten para aquellos casos.

5. Actuaciones de remisión

a) Observaciones telefónicas, conexión al circuito de llamadas maliciosas u otras intervenciones de comunicaciones solicitadas a través de la Delegación del Gobierno en la Compañía.

Se remitirá fotocopia de la orden judicial, o gubernativa en su caso, junto con la fotocopia de oficio de la Delegación del Gobierno por el procedimiento más rápido hasta el punto donde se ha de proporcionar el acceso técnico preciso, exhibiéndose a la persona que haya de facilitarlo, tales documentos.

b) Observaciones telefónicas, conexión al circuito de llamadas maliciosas u otras intervenciones de comunicaciones solicitadas directamente en provincias por la Autoridad Judicial.

Se harán llegar por el procedimiento más rápido fotocopia de la orden judicial, o gubernativa en su caso, hasta el punto donde haya de proporcionarse el acceso técnico preciso, exhibiéndose a la persona que haya de facilitarlo.

6. Información a la delegación del gobierno

Mensualmente, la Compañía Telefónica Nacional de España informará algún a la Delegación del Gobierno en la misma de las actuaciones realizadas conforme a las normas anteriores, adjuntando copia de cada uno de los oficios de petición o ratificación que hayan motivado tales medidas, salvo cuando éstos hubieran sido cursados por la propia Delegación.».

Estas instrucciones no han sido anuladas, rectificadas o modificadas desde esa fecha (con excepción de una corrección de errores de 5 de septiembre de 1985 que ha sido incorporada al texto) y en consecuencia, siguen vigentes para la Compañía Telefónica Nacional de España, si bien esta Institución entiende que sólo en aquello que no contradiga expresamente lo dispuesto en la legislación vigente, así como en aquellos otros puntos en que como se

aprecia en la presente recomendación entran en contradicción con lo que en » tendemos ha de ser la más adecuada práctica de las intervenciones telefónicas.

2. Síntesis de las cuestiones suscitadas con motivo de las investigaciones practicadas

El estudio de la documentación aportada por la Compañía Telefónica, la Delegación del Gobierno en la misma, así como las averiguaciones de los propios servicios de la Institución del Defensor del Pueblo, permite realizar una síntesis de aquellas cuestiones más significativas en relación con el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 18.3, de garantizar por parte del Estado el secreto de las comunicaciones telefónicas.

Con carácter previo a las conclusiones y recomendaciones que más adelante se explicitan, parece necesario delimitar aquellos supuestos en que puede producirse una vulneración de dichas garantías constitucionales, en relación con las diferentes áreas de la instalación telefónica.

2.1. En la instalación telefónica del abonado.

Una hipotética intervención ilegal puede efectuarse tanto en el aparato principal como en los supletorios mediante la inclusión de un micrófono emisor o de una grabadora por arranque de variación de tensión, en la instalación interior; mediante una derivación de los mismos o por sistemas más sofisticados, como utilización de micrófonos ópticos, entre otros.

Naturalmente, este tipo de manipulaciones ilegales quedarían en todo caso fuera de la posible responsabilidad de la Compañía, por cuanto se habrían de realizar en el ámbito del domicilio del abonado, con o sin su conocimiento, pero en todo caso al margen de los servicios que aquella presta.

2.2. En la red interior del edificio hasta la caja terminal.

La intervención para una ilegal escucha telefónica puede asimismo efectuarse en la acometida del abonado por el interior del edificio o por fuera de su domicilio. La realizada en los cables es más compleja, puesto que habrá que discriminar en los mismos el par correspondiente al abonado en cuestión abriendo el cable y dejando en todo caso rastro o señal.

Sin embargo, no puede ignorarse la vulnerabilidad de los cajetines que recogen todas las líneas y pares de un inmueble, situados, en ocasiones, en sitios accesibles desde la vía pública, o en lugares comunes y de libre acceso de esos mismos inmuebles. En algunos casos, y como revela algún acta notarial de las aportadas por Telefónica, hasta los servicios técnicos de la Compañía ignoran el lugar exacto en que se encuentran.

En su informe al respecto y, tal como ha quedado recogido, la propia Delegación del Gobierno en la Compañía, se muestra conocedora de esta dificultad y de la necesidad de corregirlo.

Es conveniente, por tanto, que se adopten medidas para proteger al máximo estos puntos de conexión telefónica, dictándose las disposiciones pertinentes para que en el interior de los edificios se habiliten los puntos adecuados y protegidos para la instalación de tales cajetines. Naturalmente, esto exige, asimismo, la confección de un plan de adaptación progresiva de las instalaciones ya existentes.

2.3. En las Cámaras de registro.

A través de ellas se accede por la vía pública a las conducciones subterráneas de cables. Aún introduciéndose por la vía pública, es sumamente difícil intervenir una comunicación en este punto, dada la innominación de los cables y el elevado número de pares existentes en cada uno de ellos.

El acceso restringido y la periódica supervisión de estas líneas y canalizaciones por personal especializado de la Compañía debe permitir detectar cualquier anomalía de esta naturaleza y proceder de inmediato en consecuencia.

2.4. En cuanto a las centrales telefónicas.

Los dos tipos de actuación que lícitamente pueden llevarse a cabo en relación con la intervención de conversaciones telefónicas son la observación acordada por la autoridad judicial y la denominada conexión al circuito localizador de llamadas maliciosas.

Ambas se llevan a cabo en las centrales telefónicas, en cuanto a la intervención de la línea y derivación hacia el punto en donde se realiza la observación.

La observación telefónica implica la escucha o grabación de las conversaciones telefónicas mantenidas a través de la red de la Compañía. Según establece la legislación vigente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.3 de la Constitución, el juez o tribunal competente podrá solicitar por un plazo de hasta tres meses,

prorrogables por iguales períodos, la escucha u observación telefónica mediante resolución motivada, con designación del número o números a observar.

A este respecto cabe constatar que el procedimiento seguido por la Compañía para la ejecución de este tipo de intervenciones (con las matizaciones que más adelante se especifican) es esencialmente correcto, toda vez que parece acreditado que en todo caso se exige por el encargado de la dependencia la exhibición de la oportuna orden judicial. En todo caso, en las circulares elaboradas por la Compañía dirigidas al personal se menciona este requisito como elemento imprescindible para su ejecución.

No obstante, se ha de señalar que el modo en que quedan registrados documentalmente este tipo de servicios en las Centrales, presenta algunas deficiencias. Así, no existe un libro documento tipo o libro registro custodiado por la Compañía, en el que se recojan de modo sistemático las actuaciones realizadas. Por el contrario, cada encargado de Central tiene su propio sistema de anotación en el denominado «Libro de Misceláneas», en el que, como su propio nombre indica, se recogen incidencias de diverso tipo y que, tal vez por ello, no cuenta con las medidas de protección especial adecuadas que garanticen la reserva de los datos en él reflejados. Incluso algunos encargados llevan agendas o anexos propios en los que, asimismo, anotan este tipo de intervenciones, lo que entraña la práctica de un procedimiento de trabajo en esta materia cuando menos, anómalo. Por último, ha de tenerse en cuenta que las anotaciones de las intervenciones realizadas se efectúan a lápiz y que, al parecer, una vez terminada la intervención, son borradas de dicho «libro de Misceláneas».

De otra parte, la conexión al circuito localizador de llamadas maliciosas permite que, una vez recibida una llamada, el propio abonado que la recibe provoque el funcionamiento de un mecanismo con el fin de que quede retenido el número del abonado que efectuó dicha llamada. Es decir, en este tipo de actuación no se produce la grabación o escucha de conversación alguna, sino que se registra únicamente el número de teléfono desde el que se ha efectuado determinada comunicación. La conexión de líneas a este circuito se realiza, al parecer según práctica de la Telefónica, únicamente previa petición del propio abonado a la autoridad judicial, a la que se da traslado de la

información obtenida por este procedimiento, sin que, en ningún caso, se le facilite al abonado directamente. No obstante, en casos de particular gravedad o urgencia, la Compañía atiende las solicitudes formuladas por la Autoridad Gubernativa, a petición del interesado. Estas conexiones deben ser revocadas o confirmadas por resolución judicial en un plazo máximo de setenta y dos horas, desde que fue ordenada la conexión. El procedimiento seguido por la Compañía para la ejecución de estas intervenciones es igual al señalado en el punto anterior, por lo que nos remitimos a lo allí expuesto.

En este punto es necesario dejar constancia de la preocupación manifestada por la Compañía Telefónica en cuanto a los términos, en ocasiones confusos, en que están redactadas algunas resoluciones judiciales a este respecto, dado que en ocasiones no ha sido fácil determinar si lo ordenado es realizar una observación del teléfono o simplemente conectar éste al circuito localizador de llamadas maliciosas.

Ello obliga a la Compañía a recabar precisiones al respecto, puesto que si se trata de un supuesto de conexión al circuito localizador de llamadas maliciosas, la Compañía es la beneficiaria del mandato judicial, ejecutándolo directamente, pero para los supuestos de una observación y grabación de conversaciones, el mandamiento deberá dirigirse al Delegado del Gobierno en la Compañía, según criterio de ésta. Cuestión ésta sobre la que se volverá más adelante.

Sería, pues, deseable la mayor precisión y rigurosidad posible en la redacción de estas resoluciones judiciales, no sólo para que no quepa duda al respecto, sino para que tampoco por su causa se demore innecesariamente una actuación que puede revestir importancia.

Al margen de lo anterior, como ya ha quedado señalado, en una Central de las visitadas se observó la existencia de unos puntos destinados «servicio de observación al abonado», que, al parecer, se encuentran desconectados y fuera de servicio. Estos parece que eran utilizados antiguamente para conocer la calidad del servicio, haciéndose notar que, en efecto, la central en cuestión estaba dotada de equipos de tecnología anticuada, circunstancia que si bien puede explicar su existencia, no justifica que, aunque al parecer desconectados, aún permanezcan.

2.5. En cuanto a las condiciones de seguridad.

En cuanto a las condiciones de seguridad con que cuentan las Centrales visitadas, se ha de señalar que aquéllas de primer y segundo nivel, en las que el personal presta servicio de modo continuado, están dotadas de medidas de seguridad que pueden ser calificadas como suficientes; toda vez que los accesos se encuentran vigilados, tanto por medios humanos como técnicos, y en algunas de ellas, reforzados por centros de seguridad. Existen, además, áreas de acceso restringido en las que sólo está autorizada la presencia del personal técnico que presta servicio en ellas.

De otra parte, y con carácter de generalidad, las actuaciones de los operarios en las centrales se realizan mediante la entrega de un documento denominado «Orden de Servicio», en el que se recoge el tipo de trabajo a realizar, clave del empleado que ha de verificarlo y el día y hora de su actuación.

Los distintos equipos e instalaciones cuentan con protección de elementos físicos, como cubiertas de plomo o polivinilo en los cables, ausencia de datos que permitan la identificación de números de abonados, excepto en las regletas del repartidor, a las que nos referiremos más adelante, que dificultan, si no impiden, manipulaciones no autorizadas y que, en todo caso, si se produjesen, parece que dejarían huella o pruebas de su realización, lo que, unido a los controles de acceso señalados, da como resultado un razonable grado de seguridad en las centrales indicadas.

Especial mención merecen las denominadas regletas del repartidor, toda vez que son el único punto de las instalaciones en el que aparecen identificados los abonados por su número y, por tanto, su configuración y finalidad permiten la realización de escuchas selectivas. De hecho, en este punto de la red es donde se practican las manipulaciones necesarias para permitir las escuchas autorizadas judicialmente. Estas consisten en la instalación de una conexión suplementaria o «puente» en la terminal de la regleta para, a continuación, «desviar» la comunicación a través de la red al centro o dependencia autorizado para la realización de la observación. Teóricamente existe la posibilidad de que en este punto sea practicada una escucha ilícita, pero de hecho

tal posibilidad prácticamente desaparece, ante la dificultad que supone la realización de la misma, dadas las dificultades de acceso a estos puntos para personal ajeno a la Compañía y la presencia, además, en las Centrales de los dos primeros niveles, casi continua, de personal propio de la Compañía que trabaja en esas salas, lo que, asimismo, haría imposible que pasase desapercibida la presencia de personas ajenas al servicio, o de un empleado no amparado por una orden de servicio.

La identificación de los abonados por sus números resulta necesaria en algún punto de la red, a fin de permitir la puesta en servicio de las instalaciones, las reparaciones de las mismas, etc. Podría, sin embargo, sugerirse que la Compañía, en algún tipo de sus Centrales, como más adelante se indicará, estudie la posibilidad de dotar a las regletas de elementos de protección como los que disponen los contadores, a fin de incrementar no sólo la seguridad en el punto más vulnerable de sus instalaciones, sino también para un mayor control en las operaciones que en relación con la prestación del servicio al usuario se realizan en él (bajas anticipadas, interrupción por falta de pago, etc.).

Respecto de las denominadas «Centrales sin atención» o tercer nivel, esto es, aquéllas que carecen de personal que preste servicio en ellas de modo continuo, se ha de señalar que por contar con equipos iguales a los descritos, incluidos los repartidores de regletas, les son de aplicación las observaciones formuladas, excepto naturalmente, en cuanto al control de accesos. La Central de este tipo visitada, sólo disponía como elementos de seguridad, de una puerta con barrotes de hierro y cerradura convencional, así como de rejas en las ventanas, lo que en sí no parece suficiente. Deberían instalarse elementos adicionales de seguridad, como alarmas conectadas a otras instalaciones de la Compañía que cuenten con personal o a las Fuerzas de Seguridad. En todo caso, en este tipo de Centrales la instalación de cajas herméticas de protección en los repartidores, parece especialmente indicada, toda vez que las intervenciones de los operarios sobre las mismas son ocasionales.

2.6. En cuanto a las disposiciones y métodos para practicar las observaciones de las comunicaciones cursadas a través de la Compañía Telefónica.

La Compañía Telefónica está siguiendo las instrucciones fijadas por la Delegación del Gobierno en la misma.

El Gobierno a través de los Reglamentos Técnicos de los Servicios, o en su caso a través de disposiciones específicas a este respecto elaboradas por las autoridades competentes, puede y debe determinar las medidas de carácter general e instrumentar los servicios oportunos para garantizar el secreto de las comunicaciones en la prestación de los servicios portadores y finales de telecomunicación (artículo 16.f.), así como por los servicios de valor añadido (artículo 24.1), todos ellos sometidos por igual al respeto del mandato constitucional.

La ordenación clara y precisa de las medidas generales de garantía que con tal fin considera el Estado que deben instrumentarse en todos los servicios públicos esenciales que contempla el artículo 18 de la Constitución, prestados en gestión directa o indirecta, y especialmente en cuanto a las de telecomunicación, parece necesario que se instrumenten cuanto antes a través de los Reglamentos previstos en la propia Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones.

No obstante, el ejercicio por el Estado de sus propias competencias y en consecuencia del cumplimiento del mandato constitucional, en este caso, en el servicio público telefónico, como puede ser a través de la exigencia de requisitos técnicos en cuanto a los instrumentos e instalaciones para la prestación del servicio o instrumentando un periódico control y supervisión de éstos, a través de su Delegación en la Compañía Telefónica, no exime a esta Compañía de ser la directa destinataria de las disposiciones judiciales que ordenen la intervención de una comunicación telefónica, o de las administrativas en los términos y con los requisitos que la legislación vigente determina, y en consecuencia de su responsabilidad en cuanto al cumplimiento directo de las mismas, sin que instrucciones administrativas puedan alterar o sustituir las previsiones constitucionales y legales.

A este respecto conviene sin duda clarificar una cuestión previa como es determinar a quien viene directamente impuesta la obligación y en consecuencia también la responsabilidad de velar por el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 18.3 de la Constitución en cuanto a la prestación del servicio telefónico se refiere.

Sin lugar a dudas, estamos ante un supuesto de obligaciones y responsabilidades compartidas tanto por el Estado como por la Compañía prestadora del servicio, y sin perjuicio de que aquél, en el ejercicio de las competencias que le son propias y vienen definidas en la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones y el Decreto de 31 de octubre de 1946 por el que se cumple el contrato con la Compañía Telefónica Nacional de España, aún vigente, dicte las instrucciones que considere pertinentes para el ejercicio de sus funciones, lo cierto es que esta última en cuanto titular del contrato de concesión del servicio público en régimen de monopolio, está asimismo vinculada al mandato constitucional y legal de velar por el respeto y garantía del secreto de las comunicaciones telefónicas.

La citada Ley de Telecomunicaciones en su artículo segundo determina que «las telecomunicaciones tienen la consideración de servicios esenciales de titularidad estatal reservadas al sector público», con las excepciones que en la misma se determinen, y a continuación establece que «los servicios de telecomunicación se organizarán de manera que pueda garantizarse eficazmente el secreto de las comunicaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.3 de la Constitución».

Este mandato explícito es claro y resulta de obligado cumplimiento tanto para el Estado titular de servicio, como para las Compañías concesionarias del mismo.

Lógica consecuencia de ello es lo dispuesto en el artículo 5.4 de dicha norma:

«Los centros, establecimientos y dependencias afectos a los servicios de telecomunicación, dispondrán de las medidas y sistemas de seguridad, vigilancia, difusión de información, prevención de riesgos y protección que se determinen por el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Defensa, Interior o Transportes, Turismo y Comunicaciones, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, tanto en situaciones de normalidad o de crisis como en los supuestos contemplados por la Ley de Protección Civil, por la Ley Orgánica reguladora de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio o en tiempos de guerra.»

La valoración por tanto de las Instrucciones de la Delegación del Gobierno en la Telefónica sobre observaciones telefónicas y conexión al circuito de llamadas maliciosas, ha de contemplarse por tanto necesariamente desde esta perspectiva, y en consecuencia entendemos que es necesario modificarlas (sin perjuicio de lo que se determine en su día en los Reglamentos Técnicos del Servicio) en algunos de sus puntos, máxime teniendo en cuenta que con posterioridad a su elaboración se ha instrumentado un nuevo marco legislativo, al que es necesario que se adecúen.

2.6.1. Sin perjuicio de otras cuestiones que más adelante se abordarán, parece imprescindible que se modifique un primer punto, en cuanto a la cita que se hace a la ya derogada Ley Orgánica 9/84 de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución, por cuanto dicha norma ha sido expresamente derogada por la Disposición Final de la Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de Reforma del Código Penal, siendo de aplicación en cuanto a la regulación del derecho recogido en el artículo 18 de la Constitución y sus límites, lo dispuesto con carácter general en el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo de reforma de dicha Ley, que dispone:

«1. Podrá el Juez acordar la detención de la correspondencia privada, postal y telegráfica que el procesado remitiere o recibiere y su apertura y examen, si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa.

2. Asimismo, el Juez podrá acordar, en resolución motivada, la intervención de las comunicaciones telefónicas del procesado, si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa.

3. De igual forma, el Juez podrá acordar, en resolución motivada, por un plazo de hasta tres meses, prorrogable por iguales periodos la observación de las comunicaciones postales, telegráficas o telefónicas de la persona sobre las que existen indicios de responsabilidad criminal, así como de las comunicaciones de las que se sirvan para la realización de sus fines delictivos.

4. En caso de urgencia, cuando las investigaciones se realicen para la averiguación de delitos relacionados con la actuación de bandas armadas o elementos terroristas o rebeldes, la medida prevista en el número 3 de este artículo podrá ordenarla el Ministerio del Interior o, en su defecto, el Director de la Seguridad del Estado, comunicándolo inmediatamente por escrito motivado al Juez competente, quien, también de forma motivada, revocará o confirmará tal resolución en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que fue ordenada la observación.».

2.6.2. Al haberse regulado con carácter general por el precepto que acaba de citarse las características, condiciones y límites de la resolución judicial a que hace referencia el artículo 18.3 de la Constitución y no previéndose en el texto constitucional ninguna otra excepción, salvadas como es lógico las asimismo previstas en el artículo 55.1, ni asimismo en la legislación ordinaria que acabamos de contemplar, no parece que pueda sostenerse la posibilidad de que una autoridad administrativa, no judicial, ordene una observación telefónica o conexión a la red de llamadas maliciosas, fuera de los supuestos y con los requisitos previstos en el apartado cuarto del artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Naturalmente, han de considerarse a estos efectos como resoluciones dictadas por la autoridad judicial, todas aquéllas provenientes de los Jueces Togados Militares, durante o en la instrucción de las causas por delitos del Código Penal Militar y en el ejercicio de la función jurisdiccional que les es propia.

Por lo tanto, después de la entrada en vigor de las Leyes Orgánicas 3 y 4/1988, de 25 de mayo, no parece posible que se produzca una conexión del teléfono de un abonado, aún a petición propia y en caso de urgencia, al circuito de llamadas maliciosas, sin una orden judicial que lo autorice.

La literalidad del precepto constitucional, el régimen general previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y asimismo la protección del secreto de la comunicación de terceros que entren en normal contacto con ese número telefónico, así lo exigen.

Efectivamente, el artículo 18.3 de la Constitución determina taxativamente la necesidad de resolución judicial que limita el derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas y la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su artículo 579 ya citada, se refiere en su apartado segundo a «acordar la intervención» por la autoridad judicial y en el tercero a «acordar la observación de las comunicaciones», lo que parece indicar la voluntad del legislador de someter cualquier manipulación legal sobre las líneas telefónicas a una previa autorización judicial razonada.

Interpretación del precepto legal que parece acorde con la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, en relación con el artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 y que determina en su apartado primero que «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.»

Preceptos cuya extensión real quedó fijada en la Sentencia Klass y otros (seis de septiembre de 1978) pues «aún cuando el parágrafo I del artículo 8 no menciona las conversaciones telefónicas, la Corte estima de acuerdo con la Comisión que aquéllas se encuentran comprendidas en las nociones de “vida privada” y “correspondencia” citadas en el texto» (Cap. II, parágrafo 41).

Por su parte, el apartado segundo de dicho precepto del Convenio determina que «no podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás».

La sentencia del caso Mallone ha venido a precisar con claridad esa referencia a la ley que regule supuestos de intervención y la claridad de su contenido:

«La Corte recuerda que en su criterio la frase “previsto por la ley”, no se limita a renunciar al derecho interno, sino que concierne también

a la calidad de la “ley”; la contempla como compatible con la preeminencia del derecho, mencionado en el preámbulo de la Convención... “y por ello mismo” puesto que la aplicación de medidas de vigilancia secreta de las comunicaciones escapa al control tanto del interesado como del público, la ley iría contra la preeminencia del derecho si el poder de apreciación otorgado al ejecutivo no conociere límites. En consecuencia, debe definir la amplitud y modalidades del ejercicio de este poder con nitidez suficiente, dado el fin legítimo que persigue, para facilitar al individuo una adecuada protección frente a la arbitrariedad.»

Consecuencia de esta argumentación en pro de una definición clara y terminante de los supuestos y garantías de una intervención telefónica es el criterio de la Corte de considerar el «Comptage» o «Metering», en cuanto empleo de un mecanismo que registra los números marcados sobre un aparato de teléfono determinado, al tiempo que la hora y duración de cada llamada, íntimamente conexionado con el concepto de intervención de comunicaciones y en consecuencia, dado que no se habían guardado las garantías legales en este caso con la utilización del «Comptage», declarar que se había producido una violación del artículo 8 de la Convención, al igual que si hubiese sido una intervención telefónica.

Asumiendo este criterio, nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 114/84 determina en su fundamento séptimo:

«Y puede también decirse que el concepto de “secreto” que aparece en el artículo 18.3, no cubre sólo el contenido de la comunicación, sino también, en su caso, otros aspectos de la misma, como, por ejemplo, la identidad subjetiva de los interlocutores o de los corresponsales. La muy reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, de dos de agosto de 1984, —caso Mallone— reconoce expresamente la posibilidad de que el artículo 8 de la Convención pueda resultar violado por el empleo de un artificio técnico que como el llamado “comptage”, permite registrar cuáles hayan sido los números telefónicos marcados sobre un determinado aparato, aunque no el contenido de la comunicación misma.»

Por todo ello y sin discutir la licitud y oportunidad de utilizar este método técnico en la prevención y lucha contra actividades delictivas,

parece necesario que su instrumentación se articule sobre los mismos requisitos de garantía judicial que prevé la norma constitucional y el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En consecuencia, es necesario recomendar la modificación de las disposiciones contenidas en el apartado segundo de la Instrucción del Delegado del Gobierno, en lo que hace referencia a la conexión a dicha red por propia petición del abonado sin autorización judicial previa, apartados 2.2, 2.3 y 2.4, para adecuarlo a los criterios de constitucionalidad y legalidad expuestos.

En cuanto a la información obtenida con motivo de una intervención telefónica de esta naturaleza, como es lógico, sólo debe ser entregada a la autoridad judicial que la ordenó, la cual dispondrá lo que tenga por más conveniente al respecto. Sin perjuicio de las actuaciones policiales que, dentro del marco de la legalidad vigente, se considere necesario realizar en previsión o persecución de actuaciones delictivas, cuyo conocimiento se derive del propio proceso de intervención.

Ello aconseja por tanto modificar asimismo en este sentido el punto 2.5 de las comentadas Instrucciones.

2.6.3. En cuanto al procedimiento previsto para proceder a la materialidad de la intervención telefónica (en cualquiera de sus modalidades), el previsto en las Instrucciones de referencia no parece el más adecuado.

La orden judicial o de la autoridad administrativa en su caso, está dirigida a la Compañía Telefónica, titular de la concesión, portadora del servicio y responsable en consecuencia de cualquier manipulación legal que haya de realizarse en los instrumentos técnicos que son soporte mecánico del servicio, para dar cumplimiento a la orden recibida.

Es asimismo responsable de comprobar que dicha orden cumple los requisitos de motivación y temporalidad que determina la ley, y, en su caso, exigir que se cumplimenten antes de proceder a ejecutarla en sus propios términos, así como cesar en la intervención, si la orden judicial no es debidamente prorrogada o no se cumplen los requisitos del apartado cuarto del artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En consecuencia, entendemos que la manipulación necesaria e imprescindible en las regletas telefónicas y cualesquiera otras que sean precisas para cumplimentar la orden judicial, debe ser siempre practicada por personal de la Compañía Telefónica Nacional de España, prestataria del servicio, a quien en definitiva ha de ir dirigida la orden judicial y responsable último de que la misma se cumplimente adecuadamente tal y como hemos podido constatar que se realiza en las Centrales número tres y cinco de las visitadas, según testimonio de los operarios de las mismas recogidos en este informe; así como de velar porque no exista en sus servicios ninguna otra intervención o manipulación no autorizada judicialmente o con los requisitos del apartado cuarto del artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Entendemos por tanto que las conexiones deben realizarse por el personal de la Compañía, con los requisitos y formalidades que se sugieren en las recomendaciones que se formulan al final del presente escrito, no justificándose, por tanto, la posible intervención material de otras personas ajenas a la compañía en dichas actuaciones, con la excepción, como es natural, de que desee estar presente la autoridad judicial ordenante directamente o a través del personal habilitado de la oficina judicial o de la Delegación del Gobierno en la Compañía en el ejercicio de sus competencias de supervisión del servicio y velando por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Constitución.

Parece, pues, también necesario modificar las Instrucciones en el punto 1.3 y en lo que a esta cuestión se refiere.

De otra parte, debería dejarse claro que la escucha o grabación que efectivamente no debe ser realizada por personal de la Compañía, debe hacerse por la policía judicial o aquella otra autoridad o servicio de seguridad que expresamente determinara la autoridad judicial, haciéndose entrega sólo a ésta del material recogido como consecuencia de la observación y sin que queden copias archivadas una vez finalizada la intervención en los servicios judiciales actuantes, salvo orden policial expresa. Todo ello como es natural y ya ha quedado indicado en el anterior punto, sin perjuicio de las actuaciones policiales, que dentro del marco de la legalidad vigente, se considere necesario realizar en previsión o persecución de actuaciones delictivas, cuyo conocimiento se derive del propio proceso de observación.

2.6.4. La redacción utilizada por el artículo 579 recientemente introducida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el que por primera vez en nuestra historia legislativa se regulan en la legislación procesal penal las intervenciones telefónicas, merece también algunas reflexiones de naturaleza procesal y de coordinación con otros preceptos no modificados de dicha Ley.

Los términos utilizados en el párrafo segundo de dicho precepto permiten afirmar que las observaciones telefónicas reguladas en la Ley Procesal Penal sólo proceden «si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa».

Por ello, estas intervenciones telefónicas únicamente deben ser decretadas por el Juez en el curso de un proceso penal por delito, no por falta, lo que implica, de un lado, que la autoridad gubernativa no puede, en estos casos, ordenar la intervención excepto en los supuestos del artículo 579 de la LECr. y, de otro, que el Juez sólo lo acordará una vez que haya procedido a la apertura de diligencias penales en alguno de los tipos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en leyes complementarias, ponderando siempre los intereses en conflicto: el interés social en la persecución de los delitos y el interés individual en mantener en toda su extensión y contenido los derechos y libertades que la Constitución reconoce.

La exigencia de que la autoridad judicial sólo puede autorizar la intervención una vez que haya procedido a la apertura de las diligencias procesales legalmente previstas, conlleva consecuencias de índole procesal, fundamentalmente, en cuanto a los problemas que plantea la comunicación al titular del teléfono intervenido de la limitación a que ha sido sometido en cuanto al ejercicio pleno de este derecho fundamental, y en cuanto al plazo durante el que puede mantenerse la medida.

Por lo que se refiere a la notificación al afectado por la intervención de la puesta en práctica de dicha medida, si fuera necesario darle traslado de forma inmediata del auto en que se ha acordado, es evidente que se frustraría la eficacia de la medida.

No obstante, nuestra ley procesal penal obliga a poner inmediatamente en conocimiento de los presuntamente inculcados, cualquier actuación de la que resulte la imputación de un delito, pudiendo ejercitar el derecho de defensa desde entonces, tomar conocimiento de las actuaciones e intervenir en todas las diligencias del proceso (artículo 118.1 y 2 y 302.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Y, lógicamente, la medida de la intervención telefónica ha de reconocer una concreta imputación como necesario presupuesto, como antes se dijo.

La contradicción expuesta, necesidad legal de comunicar la intervención al afectado y frustración de la eficacia de la medida si ello se realizase, exige para su solución adoptar la única vía que la vigente ley procesal penal permite. Y esta vía no puede ser otra que la de declarar secreto el sumario, total o parcialmente, únicamente, si así lo decide el Juez, en relación con la diligencia de intervención telefónica, en aplicación de la norma contenida en el artículo 302.2 de la LECr.

Este precepto establece que «sin embargo, de lo dispuesto en el párrafo anterior, si el delito fuere público, podrá el Juez de instrucción, a propuesta del Ministerio fiscal, de cualquiera de las partes personadas o de oficio, declararlo, mediante auto, total o parcialmente secreto para todas las partes personadas, por tiempo no superior a un mes y debiendo alzarse necesariamente el secreto con diez días de antelación a la conclusión del sumario».

El secreto sumarial que contempla este precepto, debidamente concordado con el párrafo primero del mismo, hace referencia expresamente a las partes personadas (a excepción del Ministerio Fiscal, tal y como establece la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo número 8/78, de 30 de diciembre), y en concreto, a su imposibilidad, mientras aquél dure, de tomar conocimiento de las actuaciones e intervenir en todas las diligencias, entre las que, lógicamente, también se encuentra la medida de intervención telefónica.

Esta media excepcional del secreto sumarial contemplada en el artículo 302.2, se encuentra claramente diferenciada del secreto al que se refiere el artículo 301 de la LECr., en virtud del cual:

«Las diligencias del sumario serán secretas hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley.

El Abogado o Procurador de cualquiera de las partes que revelare inmediatamente el secreto del sumario, será corregido con multa de 250 a 2.500 pesetas.

En la misma multa incurrirá cualquiera otra persona que no siendo funcionario público cometa la misma falta.

El funcionario público, en el caso de los párrafos anteriores, incurrirá en la responsabilidad que el Código Penal señale en su lugar respectivo.»

El artículo 301 pretende impedir el conocimiento por terceros, ajenos al proceso, de las actuaciones procesales llevadas a cabo en el mismo, por haber sido éstas reveladas, indebidamente, por el abogado o procurador personado en el mismo o por los funcionarios públicos intervinientes.

Además, este otro tipo de secreto sumarial ha sido radicalmente limitado y alterado en su sentido por la Jurisprudencia Constitucional que ha debido cohonestarlo con el principio constitucional de publicidad del proceso (artículo 24.2 y 120.1 CE) y con el derecho a la información (Sentencia 13/1985, de 31 de enero), dejando en este punto sin contenido a la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1928.

De otra parte, lo expresamente dispuesto en los artículos 118 y 302 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y especialmente en cuanto al plazo máximo de un mes de la declaración total o parcial de un sumario como secreto, no resulta directamente contradictorio con lo dispuesto en el nuevo artículo 579 de la norma procesal en cuanto a las intervenciones de tres meses, prorrogables, pero pudiera llegar a afectar a la eficacia de la actuación judicial.

Efectivamente, parece de todo punto razonable que la autoridad judicial pueda ordenar una observación telefónica, telegráfica o postal por aquel tiempo que se considere razonadamente necesario, pero si ello no se practica en el marco del secreto sumarial es obvio que perdería

todo sentido la continuidad de la intervención por el plazo superior de un mes.

Aún cuando hoy en día las dificultades técnicas derivadas de la antinomia jurídica surgida entre lo dispuesto en los artículos 118, 302.2 y 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se encauzan a través de la práctica forense de las «diligencias indeterminadas», es lo cierto que parece necesaria una adecuación de los distintos preceptos de las leyes procesales penales vigentes concurrentes en el tratamiento de estos supuestos.

3. Recomendaciones

Vistas las actuaciones practicadas, la valoración de los datos aportados por la Compañía Telefónica y la Delegación del Gobierno en la misma, así como lo dispuesto en la legislación vigente, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, procede formular a V.E. las siguientes recomendaciones:

3.1. En cuanto a medidas generales de garantía de la intervención del secreto de las comunicaciones telefónicas.

3.1.1. En relación con la red externa

Aun reconociendo la amplitud y dificultades técnicas, deberían adoptarse las medidas adecuadas para que el trayecto entre el domicilio del abonado y la central telefónica a la que corresponde su número esté sometida al menor número posible de puntos vulnerables.

Es especialmente recomendable que se adopten las medidas oportunas para que los cajetines correspondientes a los teléfonos de todo un inmueble no permanezca en puntos de tránsito general o libre acceso, sino que en los propios inmuebles se determinen lugares adecuados y bajo las medidas de control y custodia suficientes.

3.1.2. En cuanto al procedimiento por el que se da cumplimiento a las resoluciones judiciales de observación telefónica o conexión a la red de llamadas maliciosas

a) Por las razones que han quedado expuestas en el punto sexto del apartado segundo de esta Recomendación, es necesario que en el futuro Reglamento Técnico del Servicio a que se refiere la Ley 31/1987 de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, se contemplen los requisitos de seguridad y el procedimiento de supervisión del Estado a través de la Delegación del Gobierno en la Compañía, para velar por el cumplimiento eficaz del mandato contenido en el artículo 18.3 de la Constitución. En todo caso, proceder a la aprobación de unas nuevas Instrucciones de la Delegación del Gobierno a la Compañía Telefónica sobre disposiciones y métodos para practicar las observaciones de las comunicaciones y proceder a la conexión con la red de llamadas maliciosas, que entendemos deberían adecuarse al nuevo marco legal.

En todo caso, la literalidad del artículo 18.3 de la Constitución y el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, exigen modificar algunos puntos del procedimiento actualmente utilizado, sin que quepa a este respecto ninguna interpretación expansiva de los supuestos y requisitos ya fijados en la legislación vigente, máxime si, como reiteradamente ha insistido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, toda limitación a los derechos fundamentales ha de entenderse siempre con carácter restrictivo y en los estrictos términos de la propia previsión constitucional.

En ningún caso resoluciones de orden administrativo pueden sustituir de forma ordinaria la competencia de la Compañía Telefónica para ejecutar las resoluciones policiales o administrativas en su caso, que ordenen una intervención u observación telefónica, ni modificar la atribución de responsabilidad que a la misma le viene atribuida como entidad prestadora del servicio público, y garante en sus instalaciones del secreto de las comunicaciones que proclama el artículo 18.3 de la Constitución.

b) Así, es necesario que el procedimiento legalmente previsto se cumplimente guardando las mayores garantías posibles.

Por ello, parece imprescindible que en la sede central de la Compañía Telefónica y en la Delegación del Gobierno en la misma, se constituyan sendos libros-registro en los que se anote cada una de las resoluciones judiciales que ordene la práctica de una observación telefónica, así como el día y hora en que ésta se produce efectivamente,

e idénticos datos en cuanto a su cese y cualquier otra circunstancia que afecte a la misma mientras éste perdure.

La materialización de la intervención debería asimismo someterse a unos estrictos requisitos. En concreto, parece recomendable que la notificación de la orden al personal responsable de la central en cuestión, sea efectuada por personal del mismo servicio, que lleva y custodia el libro-registro, y al que posteriormente se encomienda la vigilancia y control de las intervenciones acordadas, así como que la operación material de intervención sea realizada únicamente por personal técnico adecuado de la Compañía.

Que se levante un acta que refleje el día y hora en que se proceda a la intervención del número telefónico en cuestión, así como la autoridad que lo ordena, siendo firmada por el operario que materialmente la lleve a cabo y los demás funcionarios que en representación de la autoridad judicial ordenante o administrativa puedan estar presentes en dicho acto.

Idéntico procedimiento debería guardarse para el cese de la intervención.

No debe perdurar la práctica actual de realizar anotaciones sobre intervenciones acordadas legalmente en los «libros de Miscelánea», sin custodia específica, accesibles en consecuencia a diversas personas y menos aún continuar la práctica de anotaciones a lápiz a fin de obtener las garantías necesarias.

De las actuaciones de esta naturaleza sólo debe quedar constancia en la Central de la Compañía Telefónica, en la Delegación del Gobierno y en el órgano judicial que ordena la intervención. En ningún caso debe, en estos supuestos, autorizarse la realización de fotocopias, ni tampoco la existencia de anotaciones en libretas de trabajo particulares de los encargados o responsables de las centrales.

En cuanto a la materialización de la intervención, una vez practicada la conexión que establece la derivación a los servicios competentes de escucha, debería ésta sellarse o lacrarse en el punto de la conexión, constanding la clave de identificación de la orden judicial que lo autorice. Dicho sello, lacre o procedimiento técnico que se considere

más adecuado a los fines perseguidos, sólo debería ser levantado al cesar la intervención, con el procedimiento y garantías que ya se han indicado.

En los supuestos del apartado cuarto del artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la materialidad de la intervención deberá someterse a idénticos requisitos y procedimiento, dejando constancia en un primer momento en el sello o lacre y libro-registro, de la autoridad administrativa que ordenó la intervención, anotándose posteriormente la ratificación judicial o en caso negativo el inmediato levantamiento de la intervención telefónica, dejando constancia de la causa.

c) Las instalaciones del llamado «servicio de observación al abonado» detectado en las centrales de tecnología más obsoletas visitadas, hoy en desuso según testimonio de la propia Compañía, deben ser anuladas físicamente en aquellas Centrales que todavía cuentan con ellas.»

d) En relación con las denominadas regletas del Repartidor, se señala que tal vez fuera conveniente dotarlas de elementos de protección análogos a los que disponen los contadores de los abonados.

Estas instalaciones de garantía parecen especialmente necesarias en aquellas centrales del tercer nivel, que no cuentan con la presencia de personal de modo continuo.

e) Por último y si bien ha podido constatarse que en las centrales visitadas correspondientes al primero y segundo nivel, las medidas de seguridad son suficientes y adecuadas y las carencias que pudieran puntualmente apreciarse están corrigiendo con las obras en curso, no pueden decirse otro tanto de las de tercer nivel, asimismo importantes por su función» y número mayoritario.

Es necesario que a estas centrales se dote de los medios técnicos y en su caso de vigilantes jurados que garanticen su plena seguridad y el acceso sólo a personal debidamente autorizado.

f) Teniendo en cuenta las manifestaciones de la Compañía en cuanto a la falta de precisión de algunas de las resoluciones judiciales a ella remitidas, así como de los problemas procesales observados, se

dará traslado asimismo por el Defensor del Pueblo de la presente recomendación al Consejo General de Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, a los efectos de que valore la oportunidad de proponer al Gobierno el ejercicio de la pertinente iniciativa legislativa, que regule adecuadamente aquéllos.

3.2. Medidas complementarias de garantía.

Es imprescindible la instrumentación de visitas de inspección periódicas y aleatorias, por parte de la propia Compañía Telefónica y la Delegación del Gobierno, con objeto de comprobar *in situ* en las Centrales el número y situación de las intervenciones telefónicas autorizadas judicialmente, las que han sido canceladas, y aquéllas cuyo plazo hubiese expirado y comprobar que no exista ninguna otra posible manipulación en las líneas y centrales que no sean las legalmente autorizadas.

De estas visitas de inspección deben levantarse las correspondientes actas firmadas por los funcionarios que las practiquen, tanto de la Compañía Telefónica como en su caso de la delegación del Gobierno y por aquellos otros responsables del servicio en la Central visitada, siendo custodiadas en las respectivas entidades y dejando constancia de su realización en el correspondiente libro de registro constituido a estos efectos.

Dicho libro registro debería estar siempre a disposición de la autoridad judicial y de aquellas instituciones a las que constitucionalmente se encomienda la protección de los derechos y libertades fundamentales.

3.3. Seguimiento

Por último, ha de dejarse constancia que esta Institución realizará un seguimiento periódico en relación con los problemas suscitados y las recomendaciones formuladas.

De la presente recomendación se da traslado, en razón a la competencia, al Excmo. Sr. Presidente del Consejo General del Poder Judicial, Excmos. Sres. Ministros de Transportes, Turismo y

Comunicaciones y de Justicia, así como al Excmo. Sr. Presidente de la Compañía Telefónica de España.

Madrid, a 22 de noviembre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

Recomendación 24/1988, de 24 de noviembre, sobre regulación de la situación de los profesores afectados por merma de facultades para el desempeño de la función docente.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4976-77).

Se han recibido en esta Institución, numerosas quejas de padres de alumnos que manifiestan su disconformidad con la permanencia en tareas docentes de profesores a quienes consideran incapaces de desempeño de su función por estar afectados notoriamente de algún tipo de desequilibrio o de lo que ha venido en denominarse, más genéricamente, «merma de facultades».

Consideran los padres de los alumnos, promoventes de las quejas, que tales profesores no se encuentran en las debidas condiciones para impartir docencia por ser incapaces de mantener un mínimo clima docente en sus aulas, aun cuando, por lo general, puedan prestar un servicio útil en otro tipo de tareas. Entienden que, de mantener a estos profesores en la tarea estrictamente lectiva, los alumnos padecen un notable quebranto en su formación académica y se vulnera de ese modo el derecho a la educación que les asiste. Solicitan, en consecuencia, que dichos profesores sean relevados de la obligación de impartir clase y sean sustituidos por otros.

En ocasiones quienes comparecen ante esta Institución son esos mismos profesores supuestamente afectados de tales padecimientos. En su comparecencia se quejan de que se considere anómala su conducta responsabilizando a alumnos, padres y compañeros de la conflictividad en que se ven envueltos.

Manifiestan al propio tiempo su disconformidad con el hecho de que se les haya ordenado por la Dirección Provincial respectiva que dejen de impartir clases para ser destinados a «tareas de apoyo» que, normalmente, se concretan en trabajo personal del profesor en la Biblioteca o en otra dependencia del Centro.

Periódicamente suelen reivindicar estos profesores su derecho a impartir clases y desempeñar las funciones para las que fueron públicamente seleccionados en su día e incorporados a la función pública. Si se les aconseja u ordena un reconocimiento médico entienden que el mismo oculta una voluntad torcida y culpable de apartarles de sus plazas y, según su terminología, de confiscarles las mismas.

Por otra parte, de la documentación obrante en esta Institución parece concluirse que los Directores Provinciales dudan entre atender los requerimientos de los padres de los alumnos en el sentido de que estos profesores sean apartados del ejercicio docente y permitir a éstos que sigan impartiendo clase para no tener que adoptar una resolución que no pueden motivar debidamente, pues si bien es verdad que la salvaguarda de los derechos de los alumnos parece justificar la separación, de la actividad docente, del profesor afectado por merma de facultades, también es cierto que no existe texto legal en que fundamentar el Acuerdo por el que se impida a dichos Profesores la impartición de clases y se les ordene dedicarse a otras tareas de apoyo.

Ha de tenerse en cuenta además que el vacío legal que pesa sobre la situación descrita se hace sentir más en un momento en que, como el presente, las plantillas de profesorado han experimentado un extraordinario incremento y ello conlleva un aumento muy notable de casos como los que se han descrito cuyo alcance preciso es sin duda conocido por ese Departamento.

Aunque el problema que nos ocupa puede afectar a todo el ámbito de la Función Pública, tiene una incidencia muy especial en el campo de la docencia, no sólo por la naturaleza de la función a desempeñar sino por las dificultades que presenta el determinar qué otras tareas pueden ser encomendadas al profesor que se encuentre en la situación que se considera.

En el pasado fue regulada esta materia, en cuanto al profesorado de Institutos Nacionales de Enseñanza Media se refiere, por la Orden Ministerial de 21 de junio de 1958 (Boletín Oficial del Estado de 24 de julio) por la que se aprueba el Reglamento a que han de ajustarse los expedientes instruidos por merma de facultades. La citada Orden perdió su vigencia en virtud del alcance derogatorio de la Disposición

Final Tercera de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964. Por otra parte su ámbito de aplicación era excesivamente limitado.

Debe tenerse en cuenta asimismo la conveniencia de dar un tratamiento distinto a ese asunto en el nivel universitario no sólo por limitarse a un campo mucho más reducido sino por ser posibles, en él, soluciones, como la dedicación a la tarea investigadora, que no caben con carácter generalizado en el resto de los niveles.

En consecuencia y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, formulamos a V.E. la siguiente recomendación: Que en el plazo más breve posible y previo los estudios que se consideren necesarios, se proceda a regular la situación de los profesores que se encuentren afectados de merma de facultades para el desempeño de la función docente en los niveles de Educación General Básica y Enseñanzas Medias.

Madrid, a 24 de noviembre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Educación y Ciencia.

Recomendación 25/1988, de 29 de noviembre, sobre prestaciones de asistencia psiquiátrica programada, a los usuarios de las residencias de la tercera edad de la Comunidad Autónoma de Madrid.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4972).

Con ocasión de los suicidios acaecidos en el mes de abril de 1988, en la residencia de la tercera edad de Villaviciosa de Odón, y a raíz de un escrito dirigido a esta Institución por el Excmo. Sr. D. José Manuel Paredes Grosso, Diputado por Sevilla y Secretario Segundo del Congreso de los Diputados, se acordó la apertura de una investigación acerca de la atención psiquiátrica a los usuarios de las residencias de la tercera edad de la Comunidad de Madrid.

Estudiada la información obtenida en el curso de dicha investigación y, de modo especial, el informe remitido por la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, esta Institución ha podido llegar a la conclusión de que la atención a los usuarios de las residencias de la tercera edad se produce de forma muy desigual.

Así, de este modo, en algunas residencias la atención psiquiátrica se realiza en forma periódica y programada. Así sucede en las residencias de Torrelaguna, Alcalá de Henares, Navalcarnero y Móstoles.

En cambio, en otros casos, no existe ni periodicidad, ni programación en la asistencia psiquiátrica que se presta a los residentes.

En efecto, según la información obtenida, en la residencia de Arganda del Rey no se realiza ningún tipo de seguimiento en ninguno de los casos, ni existen visitas periódicas, ni siquiera en casos de urgencia, pese a que un total de 64 personas, que representa aproximadamente el 15 por 100 de los residentes padecen trastornos psíquicos que requieren la oportuna atención.

En la residencia de Las Rozas, la asistencia se produce a petición de los servicios asistenciales del Centro, lo mismo que el seguimiento. Durante 1987, el psiquiatra, que pertenece al Hospital Psiquiátrico Provincial acudió a la residencia en cuatro ocasiones y en el primer semestre de 1988 en dos ocasiones, siendo, en consecuencia, la frecuencia de una vez por trimestre, lo que debe estimarse insuficiente si se tiene en cuenta que un total de 151 residentes, es decir, aproximadamente el 30 por 100 del total de los usuarios de la residencia padecen trastornos que requieren atención psiquiátrica.

En la Gran residencia, el 24 por 100 de los residentes precisarían atención psiquiátrica. De ellos, únicamente los más agudos son visitados por el psiquiatra del Area de Salud, con una periodicidad de dos o tres consultas al año por enfermo.

En la residencia San José, la atención psiquiátrica es prestada por el Hospital «Gregorio Marañón» y el Hospital Psiquiátrico de Madrid, ya que el Area de Salud carece de servicios de Salud Mental. En el caso del Hospital «Gregorio Marañón» siempre ha de remitirse al paciente a consulta. Por su parte, el psiquiatra del Hospital Psiquiátrico de Madrid acude a la residencia únicamente en caso de ser reclamado.

En la residencia Ntra. Sra. del Carmen la atención se realiza por el Psiquiatra al Area de Salud de Fuencarral, pero a requerimiento del Centro.

En definitiva, puede concluirse que, a nuestro juicio y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, existen deficiencias en la atención psiquiátrica a los usuarios de un número significativo de residencias de la tercera edad de la Comunidad de Madrid.»

Por ello, 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 tiene el honor de dirigir a V.E. la siguiente: recomendación:

1. Que por parte de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid se proceda a adoptar las medidas que resulten oportunas para asegurar una asistencia psiquiátrica programada y con

la periodicidad adecuada a los usuarios de la totalidad de las residencias de la tercera edad de la Comunidad de Madrid.

2. Alternativamente y en el caso de que por la Consejería de Salud no pudiera garantizarse la adecuada atención, se proceda por la Consejería de Integración Social a asegurar directamente dicha asistencia mediante la contratación de los correspondientes especialistas o en la forma que se considere más adecuada a tales efectos.

De la presente recomendación se da asimismo traslado al Excmo. Sr. Consejero de Salud de la Comunidad de Madrid.

Madrid, a 29 de noviembre de 1988.

Recomendación dirigida a los Consejeros de Integración social y Salud de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Recomendación 26/1988, de 7 de diciembre, sobre sanciones por infracciones de tráfico a titulares de vehículos ya transferidos.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4926-27).

Agradecemos sinceramente su atento escrito de fecha 24 de octubre del presente año, referente a la comparecencia registrada con el número arriba indicado.

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 Centro directivo, dando por concluida la investigación si en el plazo de un mes no se hubieran aportado por el reclamante elementos que aconsejasen continuar nuestra intervención.

No obstante lo anterior, esta Institución quiere trasladar a V.I. su preocupación porque estos casos se sigan produciendo, con el perjuicio para los ciudadanos que han procedido a transferir sus vehículos, y no son responsables de las infracciones que se puedan cometer posteriormente.

En este sentido, sería conveniente que por ese Centro directivo »se cursaran las instrucciones oportunas, con la finalidad de solventar este problema, en las que se ponga de relieve la necesidad de tomar en consideración las alegaciones del ciudadano, una vez se le ha notificado la sanción e informa que se ha realizado la transferencia, con profusión de toda clase de datos.

Madrid, a 7 de diciembre de 1988. »

Recomendación dirigida al Director General de Tráfico.

Recomendación 27/1988, de 15 de diciembre, sobre medidas a adoptar, en relación con los internos analfabetos en establecimientos penitenciarios.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4914-15).

Recientemente esta Institución ha tenido conocimiento de la Propuesta de Convenio y Plan - 1989, de Formación Profesional y Empleo en colaboración con el INEM, realizada por ese Departamento, con la finalidad de fomentar la realización de cursos de formación profesional entre el mayor número posible de internos.

De los numerosos y completos datos que en dicha Propuesta se contienen, ha merecido especial atención de esta Institución el elevado índice de analfabetismo que existe en nuestros centros penitenciarios.

El porcentaje de internos analfabetos por centros penitenciarios ha sido extractado por esta Institución en la documentación que se acompaña.

Sin perjuicio de que estas cifras sean de gran valor desde otros puntos de vista, también desde el estrictamente penitenciario obligan a realizar algunas reflexiones que deben partir necesariamente de las previsiones constitucionales sobre el derecho de» los sometidos a penas privativas de libertad de acceder a la cultura y al desarrollo integral de la personalidad (artículo 25.2 C.E.).

Este derecho fundamental, como V.E. conoce, no es sino derivación del contemplado en el artículo 27 del Texto Constitucional que consagra el derecho ala educación y configura la enseñanza básica como obligatoria y gratuita.

Este elevado porcentaje de internos analfabetos, aunque en dicho porcentaje se comprendan los diversos grados de esta esencial carencia, requiere que las actividades educativas que se desarrollan en nuestras cárceles, tomen como dato indicador este importante factor, prestando

al mismo una atención prioritaria, como no puede ser de otra forma al proclamarse en el artículo 9.2 de nuestra Constitución la obligación correspondiente a los poderes públicos de promover la real efectividad de los principios de libertad e igualdad, debiendo ser removidos los obstáculos que dificulten su plenitud, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en los diversos aspectos de la vida pública de la que es factor esencial el aspecto cultural.

La atención prioritaria a esta masivas carencia cultural viene, por lo demás, reflejada, en nuestra legislación penitenciaria (artículo 55.1 Ley Orgánica General Penitenciaria), plenamente acorde, también en esta materia, con las Normas Orientadoras europeas y de las Naciones Unidas (Reglas 77.1.2 de las Naciones Unidas y 78.1.2 del Consejo de Europa).

La trascendencia de esta cuestión en la órbita de los derechos fundamentales que nuestra Constitución, reconoce, ha determinado que esta Institución se dirija a V.E. dándole traslado de su preocupación por la situación expuesta, compartida, sin duda, por V.E., sometiendo a la valoración de ese Departamento, al amparo del artículo 30 de nuestra Ley Orgánica reguladora, la conveniencia de adoptar con urgencia las medidas de planificación educativa necesaria, en colaboración con la Administración educativa, que permitan abordar y paliar tan esencial carencia.

Con esta misma fecha damos traslado de esta recomendación al Ministro de Educación y Ciencia.

Madrid, a 15 de diciembre de 1988.

Recomendación dirigida a los Ministros de Justicia y de Educación y Ciencia.

Recomendación 28/1988, de 15 de diciembre, sobre requisitos para concurrir a las pruebas selectivas para el Ingreso en la Escala Operativa de Bomberos, del Ayuntamiento de Madrid.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4879).

Es de referencia su escrito de fecha 10 de agosto de 1988, relativo a la queja planteada por don F.E.B., tramitada bajo el número de expediente arriba reseñado.

Mediante el citado escrito se adjuntaba informe del Director de Servicios de Personal de la Corporación, cuyo contenido nos lleva a someter a V.E. las siguientes consideraciones, con carácter previo a la formulación de la sugerencia que concluye esta nuestra comunicación:

1. La reclamación presentada por el interesado versa acerca de la no admisión de su solicitud de participación en la convocatoria efectuada en 1988 para proveer las plazas vacantes del Cuerpo de Bomberos de ese Ayuntamiento, por no cumplir uno de los requisitos de la convocatoria que exige tener el servicio militar cumplido, o estar exento del mismo, siempre que ello no sea debido a impedimento o deficiencia física.

Como antecedentes de su queja, el promovente alegaba que ya en las anteriores pruebas selectivas, convocadas en el Boletín de la Corporación, de 28 de febrero de 1986, y habiendo obtenido una de las plazas vacantes, fue excluido de su derecho, en base al mismo razonamiento, por Resolución de la Alcaldía de 9 de octubre de 1986.

2. La queja fue admitida a trámite, entre otras causas sobre las que ahora no nos vamos a detener, por considerar que la exigencia de tener cumplido el servicio militar pudiera suponer una discriminación contraria a los principios constitucionales de igualdad ante la Ley (artículo 14) y de igualdad de acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (artículo 23.2 y 103.3).

3. El informe recibido de ese Ayuntamiento viene a concluir que la actuación de la Corporación en el caso cuestionado resulta ajustada a Derecho, por entender que las convocatorias denunciadas responden a las normas fijadas reglamentariamente en función de la remisión realizada por la legislación general de la Función Pública, respecto de la regulación específica del Cuerpo de Bomberos.

4. Tal conclusión supone, de un lado, considerar que la exigencia de un requisito como el cumplimiento del servicio militar, aplicable solo a hombres, en unas pruebas en las que, asimismo, pueden participar mujeres, no atenta al principio de igualdad, y de otro lado, lo que es más grave, implica suponer que el citado requisito contiene alguna referencia a los principios de mérito y capacidad que deben regir el acceso a la función pública.

5. En favor de la tesis sostenida en su informe se alega la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/81, aludiéndose expresamente a su fundamento jurídico 3 B) que, incluso, se transcribe parcialmente y de forma sesgada en un intento de justificar la validez de la consideración de tal circunstancia, tener cumplido el servicio militar o estar exento del mismo, como requisito básico de acceso a las pruebas del Cuerpo de Bomberos.

6. Dicho intento resulta vano pues, a pesar de tan desafortunada referencia, sigue sin explicarse cuál sería la razón que hiciera necesario o conveniente establecer un requisito que, por sí mismo, discrimina a los aspirantes por razón de su sexo, al afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de acceso a puestos públicos. Pero es que, aun cuando realmente hubiere algún motivo de necesidad o conveniencia, su valoración habría de someterse, en todo caso, al respeto a los derechos y principios constitucionales, de igualdad (artículo 23.2º) y de mérito y capacidad (artículo 103.3), que debe regir el acceso a la función pública.

7. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, entre otras, en el propio fundamento jurídico 3 B) de la Sentencia 34/81, que tras afirmar, tal y como se alude literalmente en su informe, que el principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 de la Constitución no prohíbe

«...que el legislador contemple La» necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso...». Concluye condicionando esa posible actuación en los siguientes términos:

«La apreciación de en qué medida la Ley ha de contemplar situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente o, desde otra perspectiva, que no deban ser tratadas igualmente, queda con carácter general confiada al legislador. Pero tal valoración tiene unos límites, ya que no puede dar lugar a un resultado que vaya contra derechos y Libertades reconocidos en la Constitución (artículo 53.2), ni en general contra cualquier precepto o principio de la misma (artículo 9.1 y 3 relativos a la sujeción a la Constitución de todos los poderes públicos y a la interdicción de la arbitrariedad); ni, como resulta obvio, contra la esencia del propio principio de igualdad que rechaza toda desigualdad que por su alcance sea irrazonable y, por ello, haya que calificarse de discriminatoria.»

8. En este punto conviene precisar que el servicio militar es una prestación derivada del derecho y correlativo deber reconocido, a todos los españoles, de defender a España, sin que de la falta de cumplimiento de tal servicio, por cualquiera de las causas legalmente previstas, pueda hacerse derivar ninguna»carga adicional, como la originada en el presente supuesto.

En consecuencia, y atendiendo la naturaleza del servicio militar, resulta evidente que el cumplimiento o la exención del mismo son circunstancias sin relación alguna al mérito o la capacidad de los aspirantes a las plazas en cuestión, y por tanto su inclusión en el Reglamento del Cuerpo de Bomberos y en las sucesivas convocatorias de acceso al mismo, no parece acorde, a juicio de esta Institución, con los principios constitucionales expuestos, posición avalada por el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 50/86, de 23 de abril, en la que, tras reconocer que la Ley puede dejar a la Administración un margen más o menos amplio de libertad de decisión, para determinar los elementos fácticos relevantes en función de los cuales situaciones semejantes han de ser consideradas iguales o desiguales, desde el punto de vista de la actuación administrativa, mantiene que la necesaria relación recíproca entre el artículo 103.3 C.E. (exigencia de que el acceso a la función pública se haga conforme a los principios de

mérito y capacidad) y el artículo 23.2 C.E., que una interpretación sistemática no puede desconocer, «... autoriza a concluir que, además de la definición genérica de los requisitos o condiciones necesarias para aspirar a los distintos cargos o funciones públicas, el artículo 23.2 de la Constitución impone la obligación, de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también violatorios del principio de igualdad todos aquéllos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre españoles...» (fundamento jurídico número 4).

En atención a todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas a esta Institución por los artículos 28 y 30 de la C.E. y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se adopta la siguiente resolución:

1. Formular a V.E. una recomendación sobre la supresión como condición específica para concurrir a las pruebas selectivas para el ingreso en la Escala Operativa de Bomberos, del requisito de tener el servicio militar cumplido, o estar exento del mismo, incluido en el artículo 9.b) del Reglamento del Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por Acuerdo Plenario de 27 de julio de 1984.

2. Formular a V.E. una sugerencia en orden a la reposición del promovente de la queja, en su derecho a la participación en las pruebas selectivas convocadas para el presente año, admitiéndole la solicitud presentada oportunamente y que le fue rechazada en su día.

Madrid, a 15 de diciembre de 1988.

Recomendación dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Madrid.

Recomendación 29/1988, de 19 de diciembre, sobre urgencia en dictar la normativa correspondiente a la devolución de ingresos indebidos por IRPF a pensionistas de invalidez permanente.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4928).

En el transcurso del presente año, han comparecido ante esta Institución varios contribuyentes que han presentado escritos de queja referentes a su condición de inválidos permanentes ante el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a tenor de lo dispuesto en la Sentencia de 23 de diciembre de 1986, del Tribunal Supremo y que, dado el alcance general del presente escrito hemos acumulado en el expediente número 9.224/88.

Ya en anteriores ocasiones hemos trasladado a ese Ministerio algunos aspectos de este problema que suscitaba reclamaciones por parte de los ciudadanos afectados. De ello, así como del criterio que al respecto nos trasladó en su día la Dirección General de Tributos, ha quedado constancia en el Informe Anual correspondiente a 1987 de esta Institución a las Cortes Generales.

Durante este año 1988 se han tramitado ante las correspondientes Delegaciones de Hacienda, diversas quejas que inciden fundamentalmente en el procedimiento aplicable a la devolución de los ingresos indebidos por este concepto. Por las Delegaciones de Hacienda se nos viene informando en el sentido del escrito, que a modo de ejemplo le acompañamos, de la Delegación de Hacienda Especial del Principado de Asturias, esto es, que ese Ministerio está elaborando un Real-Decreto, para solucionar todas las situaciones planteadas por la referida Sentencia del Tribunal Supremo, razón por la cual los recursos relativos a invalidez están pendientes de resolución, hasta tanto se publique el posible Real-Decreto.

El aspecto más relevante de este problema viene a centrarse, no ya en la sujeción o no sujeción de las pensiones de invalidez permanente al IRPF, cualquiera que sea la edad del pensionista. Tal problema lo ha

dejado suficientemente claro la Sentencia del Tribunal Supremo que se pronuncia por la no sujeción. El aspecto que ahora se plantea es hasta dónde llega el derecho de los pensionistas a la devolución de los ingresos que indebidamente realizaron.

Aplicar, como lo están aplicando algunas Delegaciones de Hacienda, según criterio que nos trasladó la Dirección General de Gestión Tributaria, en escrito de 13 de abril del presente año, el artículo 121 del Real Decreto 1999/81, de 20 de agosto, implica, cuando menos, por la vía de revisión de autoliquidaciones, la reducción del derecho a la devolución sólo al ejercicio económico anterior. La dudosa procedencia de esta vía está implícita en la propia actuación de algunas Delegaciones que en relación con los recursos presentados para casos de devoluciones de varios ejercicios, siguen a la espera de que se dicten las normas pertinentes, y es una duda de todo punto de vista razonable porque su aplicación pugna con el artículo 64.1 de la Ley General Tributaria que establece el plazo de cinco años para la prescripción de los ingresos indebidos.

Por lo expuesto, debemos significar a V.I. el carácter de urgencia que reviste el dictar en el más breve plazo posible, la normativa que se anuncia. Urgencia que se impone tanto por el plazo, dos años, transcurridos desde la citada Sentencia del Tribunal Supremo, como también porque los afectados constituyen un colectivo social de escasos recursos, ante el cual poner de manifiesto las vías legales de la reclamación económico-administrativa y el recurso contencioso-administrativo, puede resultar una mera formalidad que continúe postergando la expectativa de realización de los derechos que alegan.

Madrid, a 19 de diciembre de 1988.

Recomendación dirigida al Secretario General de Hacienda.

Recomendación 30/1988, de 26 de diciembre, sobre desarrollo reglamentario de la Ley 25/88, de 24 de julio, en materia de sanciones administrativas y coordinación entre las legislaciones estatal y autonómicas, en materia de carreteras.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4995).

Con motivo de la petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 25/1988, de 24 de julio, por la que se regula el régimen de las carreteras, presentada ante esta Institución, la Junta de Coordinación y régimen interior, reunida el 26 de noviembre de 1988, acordó no ejercitar la legitimación para su interposición y estudiar la posible recomendación que sobre algunos aspectos de los artículos 24, 31.g) y 33, pudiera plantearse al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en base a las disfunciones que su aplicación literal plantearía en el futuro.

El núcleo fundamental de las consideraciones jurídicas que sirvieron de base a la Junta de Coordinación y Régimen Interior, parte, necesariamente, de la concepción del derecho de propiedad recogido en nuestra Norma Fundamental y de la importante interpretación que de aquel precepto y, por tanto, del contenido esencial del actual derecho de propiedad, ha sentado nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 26 de mayo de 1987, configurándose con una dimensión social llamada a satisfacer necesidades colectivas, rechazando la idea de un derecho con facultad de uso, disfrute, consumo y disposición ilimitadas.

Sin embargo, se planteó en la Junta de Coordinación, la necesidad de estudiar algunos aspectos de los artículos 24, 31.g) y 33, fundamentalmente en cuanto preceptos que manifiestan la potestad sancionadora de la Administración en esta materia, llegándose a la conclusión de la necesidad de remitir a V.E. una recomendación, en uso de las facultades conferidas a esta Institución por los artículos 28 y 30

de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Los artículos citados dicen los siguiente:

Artículo 24:

«1. Fuera de los tramos urbanos de las carreteras estatales queda prohibido realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera, sin que esta prohibición dé en ningún caso derecho a indemnización.

2. A los efectos de este artículo no se considera publicidad los carteles informativos autorizados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.»

Artículo 31.g):

«Establecer cualquier clase de publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera.» »

Artículo 33

«1. Las infracciones a que se refiere el artículo 31 serán sancionadas atendiendo a los daños y perjuicios producidos, en su caso, al riesgo creado y a la intencionalidad del causante, con las siguientes multas:

- Infracciones leves, multa de 25.000 a 250.000 pesetas.*
- Infracciones graves, multa de 250.001 a 1.000.000 de pesetas.*
- Infracciones muy graves, multa de 1.000.001 a 25.000.000 de pesetas.*

2. Con independencia de las multas previstas en el apartado anterior los órganos sancionadores, una vez transcurridos los plazos señalados en el requerimiento correspondiente, podrán imponer multas coercitivas, con forme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo.

La cuantía de cada una de dichas multas no superará el 20 por 100 de la multa fijada para la infracción cometida.»

En estos preceptos se configura una prohibición y se desarrolla, a partir de ella, una manifestación de la potestad sancionadora de la Administración, pero esta Institución entiende que el deficiente desarrollo de aquéllos podría crear situaciones injustas para los ciudadanos en su aplicación.

Son objeto, por tanto, de esta recomendación, dos bloques de temas sobre los que a continuación realizamos algunas consideraciones jurídicas y que se refieren, de una parte, a la deficiente descripción de las infracciones y sanciones realizadas por la Ley y, de otra, a la posible colisión de esta Ley con similares de las Comunidades Autónomas.

1. Consideraciones sobre la prohibición de publicidad en la zona de dominio público de la carretera y su derecho sancionador.

Nuestro Tribunal Constitucional ha sentado una importante interpretación del artículo 24 de la C.E., en orden a los principios inspiradores del orden penal, en sus Sentencias 8 de julio de 1981 y 14 de julio de 1982 y otras reiteradoras de las anteriores (Sentencia de 4 de octubre de 1985, números 101, 103 y 104 y Sentencia de 28 de octubre de 1985, número 146 ...) que, necesariamente, ha de ser tenida en consideración en el momento de desarrollar algunas manifestaciones de la actividad sancionadora de la Administración.

En aquellas Sentencias, se señalaban que son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, los principios inspiradores del orden penal, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

Los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Norma Fundamental en materia de procedimiento, han de ser aplicables a la actividad Sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución.

Es patente que la Constitución garantiza, en su artículo 9.3., una serie de principios jurídicos de naturaleza formal, entre los que interesa destacar en este momento por su naturaleza básica, el principio de seguridad jurídica.

Este principio se relaciona con la interdicción de la arbitrariedad y su esencia estriba en exigir el establecimiento de unas normas claras, ciertas e inequívocas. Seguridad jurídica que, en el caso que nos ocupa, adquiere una gran relevancia al referirse a manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, máxime cuando este principio se configura como una de las garantías obtenidas en el conflicto histórico que el efecto intimidativo de la pena puede producir si el alcance de la misma no es ciertamente conocida por el sujeto con anterioridad a la ejecución del hecho, por lo que es preciso determinar claramente al ciudadano los actos que debe abstenerse de ejecutar.

Sobre este principio, nuestro Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 20 de junio de 1981 ha declarado: «Los principios invocados no son compartimentos estancos, sino que cada uno de ellos cobra valor en función de los demás, en tanto sirve a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho. Así, la seguridad jurídica es suma de certeza, legalidad, jerarquía, publicidad y retroactividad de lo no favorable e interpretación de la arbitrariedad, todo ello, de manera que permita promover en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad».

Entendemos por ello que este principio constitucional exige que los principios antes transcritos sean desarrollados descendiendo a una descripción de qué se entiende por visible desde la zona de dominio público de la carretera, pues la indeterminación de aquella expresión permitiría sancionar por implantación de una publicidad realmente alejada de la zona de dominio público. Tampoco señala nada la legislación controvertida sobre la publicidad itinerante (aquella que se instala en vehículos de transportes pesados), y ésta en la actualidad es tan importante o más en los medios y empresas publicitarias.

De otra parte, la regulación de estos artículos, siguiendo la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las Sentencias señaladas, como manifestación expresa en la potestad sancionadora de la Administración, podría vulnerar el mandato constitucional de observancia de los principios constitucionales del orden penal en cuanto a su reflejo en la esfera administrativa si se produjese una aplicación literal de los mismos, pues no se contiene una regulación cierta e

inequívoca. Así, en la descripción de la sanción que puede consistir en multa de 1.000.000 a 25.000.000 de pesetas, se señala en el artículo 33.1 que se impondrá la cuantía atendiendo a los daños y perjuicios producidos, al riesgo creado y a la intencionalidad del causante.

Estos criterios son excesivamente indeterminados, y permiten en una materia que debe ser claramente reglada como es la sancionadora, la aparición de un excesivo ámbito de discrecionalidad a la hora de adoptar un acto administrativo sancionatorio.

Es necesario considerar que se hace sumamente difícil evaluar los daños y perjuicios producidos, el riesgo creado y la intencionalidad del causante, máxime cuando el precepto no aclara quién ha de merecer la condición de infractor (el anunciante, la empresa publicitaria, el propietario del terreno o titular de cualquier otro derecho real sobre el mismo). Por ello, sería razonable desarrollar este precepto de manera que cualquier posible discrecionalidad de esta materia sancionadora quedase limitada.

2. Consideraciones sobre la posible colisión de los preceptos de esta Ley con similares en las Comunidades Autónomas.

Desde otra perspectiva jurídica, debemos poner en relación la prohibición de realizar publicidad visible «desde la zona de dominio público de la carretera», que establece la Ley 25/1988, de 22 de julio, de Carreteras, con la regulación de la publicidad en otras leyes de carreteras autonómicas.

En efecto, la legislación autonómica al respecto está formada, salvo error u omisión, por las siguientes leyes:

Ley 6/1983, de 22 de junio, de limitaciones en la propiedad de carreteras no estatales de Galicia.

Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña.

Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra.

Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado de Asturias.

Las leyes sobre carreteras de Galicia y Cataluña no contienen previsión alguna sobre publicidad, remitiéndose, por tanto, a la legislación especial y estatal, sobre la materia.

Sin embargo, la Ley Foral 11/1986, de Navarra y la Ley 13/1986, de 20 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado de Asturias, permiten, expresa o tácitamente, la realización de publicidad fuera del área de influencia de las carreteras, aunque sea visible desde la zona de dominio público.

Esta distinta regulación, indudablemente, afecta a principios constitucionales básicos de la actuación administrativa, tales como el de coordinación y eficacia y, de otra parte, no garantiza el marco de igualdad que el artículo 14 de nuestra Norma Fundamental ha consagrado, por lo que entendemos que la armonización de esta legislación es absolutamente necesaria.

Por cuanto antecede y en base a las facultades conferidas a esta Institución por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, sometemos a V.E. la recomendación de que en el desarrollo reglamentario de esta legislación, se proceda a la subsanación de los efectos señalados.

Madrid, a 26 de diciembre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Obras Públicas.

Recomendación 31/1988, de 27 de diciembre, sobre convocatoria de programas de becas de formación de personal Investigador en la Universidad de León.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, pág. 4891).

Se ha recibido el escrito de V.E. de fecha 21 de noviembre del presente año, número de Salida 4.770, en el que nos remite información relativa a la queja presentada ante esta Institución por doña M.G.C.

En relación con el contenido del informe remitido por V.E., esta Institución estima procedente hacer algunas consideraciones, en relación a los criterios adicionales de selección de candidatos, establecidos por esa Universidad en las convocatorias de Programa Sectorial de Becas de Formación de Profesorado y Personal Investigador en España y en el extranjero.

Respecto de los criterios adicionales de selección de candidatos establecidos por esa Universidad, con ocasión de la convocatoria de Becas de Formación de Profesorado y Personal Investigador, publicada por Orden Ministerial de 27 de octubre de 1987, observamos que en el punto 2.1. del acta de la reunión de la comisión de investigación celebrada el día once de diciembre de 1987, donde se establecen las puntuaciones del expediente académico, se indica lo siguiente:

«A los solicitantes que hubieran realizado la carrera en esta Universidad, o el primer ciclo, y por no existir especialidad o estudios completos (en esta Universidad), hayan finalizado su licenciatura en otra, se les sumará 0,4 puntos...»

Considera esta Institución que el hecho de primar a un» candidato en demérito de los demás, por el único motivo de haber realizado sus estudios en esa Universidad, constituye una actitud discriminatoria respecto de los españoles que proceden de otras Universidades, así

como una manifiesta infracción del principio de igualdad, consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

Hemos de significar a V.E. que con ocasión de la tramitación de la queja presentada por don C.L.G., esta Institución tuvo conocimiento del informe remitido el 10 de marzo de 1986 por ese Rectorado al Jefe del Servicio de Recursos del Ministerio de Educación y Ciencia, con motivo del recurso de alzada presentado por el sr. L.G. contra la Resolución de la Dirección General de Política Científica de 26 de diciembre de 1985, por la que se adjudicaban nuevas becas del Plan de Formación de Personal Investigador para 1986, de las convocadas por Orden de 9 de septiembre de 1985.

El punto primero del informe, elaborado por ese Rectorado, indicaba lo siguiente:

«Una vez estudiados los expedientes de todos los solicitantes de becas de Formación de Personal Investigador la Comisión de Investigación formada por los cuatro Decanos de las Facultades de esta Universidad y presidida por el Vicerrector de Investigación, estimó que no se podía incluir en la prelación de becas enviadas al Ministerio aquellos solicitantes procedentes de otras Universidades, por no poder realizar comparaciones entre los diferentes expedientes aportados por los diferentes clases de asignaturas que existían en ellos.»

Igualmente hay que considerar discriminatoria la actitud puesta de manifiesto por ese Rectorado en las actuaciones seguidas para la propuesta de candidatos en la convocatoria de los programas de becas publicadas por Orden de 9 de septiembre de 1985, al excluir de las propuestas a los solicitantes procedentes de otras Universidades, máxime cuando se trata de una convocatoria a nivel nacional y en la que pueden participar todos los españoles, sin exclusión, por razón de residencia o de Universidad en la que hayan cursado sus estudios.

El Tribunal Constitucional ha declarado expresamente que: «Es contrario al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de la Generalidad de Cataluña, en cuanto que exige para acceder a determinada función pública la titulación de una concreta Escuela de Formación, pues el título correspondiente a cada nivel educativo, a cada

ciclo o a cada especialidad ha de tener el mismo valor en toda España sin poderse valorar desigualmente los obtenidos en Centros distintos, ni tratar desigualmente a los ciudadanos en función de la Escuela en que han obtenido su título, pues tal desigualdad no tiene justificación razonable alguna.» (S.T.C. 22 de diciembre de 1981).

Por cuanto antecede, esta Institución, en el ámbito de las facultades que le confiere el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige, formula a V.E. la siguiente recomendación:

Que en los criterios de selección que sean fijados por esa Universidad, así como en el proceso selectivo que se realice con ocasión de las Convocatorias de Programas de becas de Formación de Personal Investigador, se respete plenamente el derecho de todos los españoles que reúnan los requisitos académicos correspondientes, a solicitar la beca y ejercer la actividad subsiguiente, en su caso, cualquiera que sea la Universidad en que haya realizado los estudios previos, sin que en ningún caso pueda considerarse motivo de exclusión o demérito en la valoración de su solicitud tal circunstancia.

Madrid, 27 de diciembre de 1988.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad de León.

Recomendación 32/1988, de 28 de diciembre, sobre el funcionamiento de los servicios de urgencia hospitalaria del sistema sanitario público.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4960-61)

A lo largo de estos años se han venido recibiendo en el Defensor del Pueblo un número considerable de quejas que hacen referencia a distintas facetas del funcionamiento del servicio público de salud, a las que se ha hecho puntual referencia en los distintos informes anuales ante las Cortes Generales. Al tiempo han dado lugar a numerosas sugerencias y recomendaciones en la materia y al estudio más pormenorizado de algunos de los aspectos del funcionamiento de la sanidad pública en nuestro país.

Así, y complementariamente al tratamiento individualizado de las quejas concretas, a lo largo del año 1986 se realizó un estudio sobre el funcionamiento de las Comisiones de Calidad de los Hospitales, al objeto de valorar las medidas dirigidas a la prevención de las infecciones hospitalarias.

Durante el año 1987, esta Institución llevó a cabo una nueva investigación, en este caso en relación a los Servicios de Atención al Paciente, a fin de evaluar el funcionamiento de esta unidad, que constituye un importante instrumento para la garantía de los derechos que a los usuarios de los Hospitales reconoce el artículo 10 de la Ley General de Sanidad.

En el presente año ha podido constatarse que continuaban llegando quejas cuyo denominador común giraba sobre deficiencias, tanto estructurales como asistenciales, en los diferentes niveles existentes en la atención sanitaria de urgencia.

Atendiendo a su naturaleza, podrían establecerse tres grandes bloques:

a) Las que versan sobre deficiencias materiales del Área de Urgencia.

b) Las que se refieren a la demora en atender la asistencia demandada.

c) Las que señalan el déficit de camas hospitalarias y, consecuentemente, la permanencia del paciente durante largo tiempo en el Area de Urgencia, en tanto en cuanto se localiza una cama disponible.

Por su carácter, pueden distinguirse las que señalan situaciones personales y asistenciales concretas, que constituyen la práctica totalidad, y aquéllas que se refieren a planificación y programación de la actividad asistencial de urgencia.

Del total de quejas recibidas sobre esta materia, un importante porcentaje de ellas fueron admitidas a trámite, al entender que reunían los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 3/1981, de seis de abril, del Defensor del Pueblo.

El desarrollo de las investigaciones que, como consecuencia de ello, se han efectuado, así como el contenido de los informes que, en cumplimiento del trámite solicitado, han emitido diferentes organismos públicos, han evidenciado defectos de diversa naturaleza que inciden directamente en la asistencia sanitaria de urgencia.

Esta situación ha propiciado que el Defensor del Pueblo, en los informes anuales elevados a las Cortes Generales, constatará la situación existente y haya señalado la necesidad de potenciar la asistencia de urgencia, así como la coordinación de los recursos sanitarios; y, además de ello se han sugerido actuaciones concretas a la Administración pública sanitaria, con objeto de paliar los efectos negativos derivados de los» defectos observados. Así:

- Se ha sugerido la implantación de un teléfono de tres cifras, fácilmente memorizable, para emergencias sanitarias.

- Se recomendó la necesidad de constituir una Unidad de Coordinación interhospitalaria, al objeto de establecer una eficaz coordinación de la asistencia de urgencia, en función de los recursos disponibles.

- Se ha recomendado que la actividad inspectora responda a los principios de eficacia y celeridad, cuando tenga conocimiento de la existencia de un supuesto caso de mala práctica profesional.
- Se ha advertido sobre la necesidad de la oportuna y adecuada sectorización y distribución de urgencias.

La circunstancia descrita, de la continua recepción de quejas poniendo de manifiesto el deficiente funcionamiento de uno u otro servicio de urgencia hospitalario, ha conducido a la necesidad de profundizar en la averiguación de la realidad y causas de estas quejas y para ello se acordó realizar directamente por los servicios del Defensor del Pueblo un estudio que permitiere obtener una visión más global del programa.

Para ello y como más adelante se indica, se han seleccionado diecisiete centros hospitalarios, cuyos servicios de urgencia han sido visitados directamente por los asesores del Defensor del Pueblo, aportando una serie de datos que han servido en gran forma para fundamentar el presente estudio que, como es natural, no pretende ser exhaustivo ni representativo de la realidad de los servicios de urgencia de todos los hospitales públicos españoles, pues como ya ha quedado dicho se ha realizado seleccionando una muestra significativa de ellos.

Precisamente lo significativo que han resultado ser los datos recogidos *in situ* en estas visitas, es lo que nos aconseja recomendar a las Administraciones públicas responsables en la materia, que se complete esta investigación a la totalidad de los hospitales españoles, al objeto de obtener una visión rigurosamente completa y exacta de la situación de los servicios de urgencia.

Por nuestra parte hemos querido dar un primer paso en esta dirección, buscando un conocimiento real y directo de la situación de los Servicios de Urgencias; y abordar el análisis de conjunto de la asistencia sanitaria de este carácter, tanto en el ámbito hospitalario, como en el de la atención primaria, y guiados exclusivamente por el interés y el mandato constitucional de defender los derechos de los ciudadanos, sean éstos los enfermos, sus familiares o los médicos y profesionales de la sanidad, que han de entrar en contacto con un

servicio público prioritario, dentro de los prioritarios, como son los de urgencia.

Cuantos datos se contienen en este estudio, valoraciones y recomendaciones que se hacen a la Administración pública, lo son y se formulan con el ánimo de cooperar a la búsqueda del mejoramiento en la presentación de un sector concreto de la actividad sanitaria, como éste de las urgencias y constatando también que esa misma Administración, consciente y concedora del problema, ya ha iniciado en algunos casos distintas obras de remodelación en estos servicios, tal como se ha constatado a lo largo de las visitas realizadas.

1. El marco normativo de los servicios de urgencia del sistema sanitario público

Con carácter previo al análisis de las diferentes normas que regulan los Servicios de Urgencia del Sistema Sanitario Público parece oportuno adelantar que el marco jurídico de estos Servicios se caracteriza por su profesión y su dispersión, lo que indudablemente dificulta su posible sistematización, como puede verse seguidamente:

1.1. El marco normativo de los Servicios de Medicina de Urgencia del sector público arranca de lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo. En efecto, conforme a dicho artículo:

«La asistencia médica prestada por el Régimen General a sus beneficiarios comprenderá, con el alcance determinado en esta Ley, los servicios de Medicina General, especialidades, internamiento quirúrgico y Medicina de Urgencia, así como los de tratamiento y estancia en Centros y Establecimientos Sanitarios.»

No obstante, la misma Ley dedica en exclusiva su artículo 122 a regular los Servicios de Urgencias:

«Progresivamente, y en la medida y extensión que permita la estabilidad financiera de este Régimen General, se organizarán Servicios de Medicina de Urgencia debidamente coordinados con los de igual tipo de la Sanidad Nacional, Provincial o Local. Tales Servicios estarán dotados de los medios complementarios de personal auxiliar

técnicosanitario y de los medios de desplazamiento y transporte necesarios para garantizar a los beneficiarios de los núcleos urbanos y de los medios rurales una inmediata asistencia facultativa en aquellos estados y situaciones que por su índole y gravedad así lo requieran.»

En definitiva, la Ley General de la Seguridad Social engloba la Medicina de Urgencia en el contenido de la asistencia sanitaria prestada por la Seguridad Social e incluye un precepto de alcance programático para la organización progresiva de los correspondientes servicios.

1.2. Con anterioridad a estos preceptos legales, el Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, regaló la asistencia de urgencia, delimitó su horario y estableció una distinción entre los Servicios Ordinarios y Especiales de Urgencia.

1.3. En base a lo dispuesto en este Decreto, la Subdelegación General de Servicios Sanitarios, del Instituto Nacional de Previsión, por medio de Oficio-Circular 3/1968, de 24 de enero, dictó instrucciones con la pretensión de cumplir las disposiciones relativas a los Servicios de Urgencia de atención primarias con efectividad de 1 de febrero de 1968.

Este Oficio-Circular, modificado posteriormente por el número 6/1973, de 22 de marzo, contenía normas sobre la organización y funcionamiento de la asistencia de urgencia, refiriéndose a su conexión con los Servicios de Urgencia de los Hospitales.

Es de resaltar el postrer párrafo de este Oficio-Circular:

«Interesa llevar al ánimo de las Delegaciones Provinciales y Jefaturas Provinciales de Servicios Sanitarios que aunque los nuevos Servicios de Urgencia que dispone el Decreto citado suponen un progreso evidente de la asistencia médica urgente conviene que sean objeto de una moderada publicidad encareciendo a la población protegida su utilización en casos de verdadera urgencia para evitar la multiplicación de solicitudes asistenciales que podría hacer ineficaz dicho Servicio.»

1.4. El medio rural fue objeto de atención por la Orden de 20 de mayo de 1972, que atribuía a los Gobernadores Civiles la posibilidad de autorizar el establecimiento de servicios médicos de guardia en dicho medio, durante los domingos y días festivos o, incluso, a partir de las tardes de sus vísperas, a cuyo efecto se turnarían para este cometido los médicos del mismo partido o de partidos limítrofes.

1.5. Como puede observarse, la normativa sobre los servicios de urgencia citada hasta el momento se refiere al ámbito de la atención primaria. Es en el Orden de 7 de julio de 1972, por la que se aprueba el Reglamento General para el Régimen, Gobierno y Servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social donde ya puede encontrarse una regulación de los servicios de urgencia de los Hospitales. Esta Orden fue derogada por el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, en lo que a las instituciones cerradas se refiere.

1.6. La organización de la asistencia de urgencia fue objeto de la Nota-Circular 69/1977, de 28 de abril, de la Subdelegación General de Servicios Sanitarios, del Instituto Nacional de Previsión. Esta Nota-Circular preveía el establecimiento de unas Comisiones Provinciales para estudiar la estructuración de la asistencia de urgencia bajo el principio de la sectorización, a cuyo efecto se determinaban los parámetros que habrían de servir para fijar los sectores. Se preveía asimismo la existencia de un Centro coordinador que debería estar continuamente informado de la disponibilidad de recursos sanitarios. Se ordenaba, de otro lado, la organización de una campaña de educación sanitaria dirigida a que la población conociera los Centros a los que debía dirigirse para obtener la asistencia que precisara.

1.7. Por Real Decreto 3110/1977, de 28 de octubre, se modificó el Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social y se regularon los turnos de guardia y de localización en los servicios jerarquizados de las Instituciones Sanitarias. Se trata de una norma que, restringida en principio al ámbito retributivo, contiene no obstante la definición de «guardia» y de «servicio de localización».

En este mismo Estatuto, se regulan las funciones de los médicos del Servicio de Urgencias, consistentes en la cumplimentación de avisos, la aplicación de inyectables y de curas y la realización de turnos de guardia.

1.8. Este Decreto fue desarrollado por la Orden de 9 de diciembre de 1977, que reguló la compensación económica de los turnos de guardia y localización y dictó normas básicas de organización.

1.9. Por medio de una nueva Nota-Circular número 57/1978, de 24 de febrero, la Subdelegación de Servicios Sanitarios del INP ordenó el estudio de la posible revisión de la organización de los Servicios de Urgencia en el medio rural, a cuyo efecto debería valorarse la posible extensión de los Servicios de Urgencia de la Seguridad Social a zonas limítrofes; la posible creación de Servicios Mancomunados de Urgencia en Agrupaciones Territoriales; la creación de una Agrupación donde los servicios fueran cubiertos por los facultativos y ATS de las localidades respectivas en turno rotatorio; y la señalización de núcleos aislados, donde no fuera factible ninguna de las soluciones anteriores.

1.10. El Real Decreto 3303/1978, de 29 de diciembre, regaló la Medicina de Familia y Comunitaria como especialidad profesional, incluyendo, en su artículo 1, entre los cometidos asignados a estos facultativos, el de prestar atenciones médicas y de salud en forma integrada y continuada, a los miembros del grupo familiar y de las comunidades primarias, tanto en consulta como en el domicilio del enfermo, y en régimen normal y de urgencia.

Por su parte, el artículo 2 de la misma disposición preceptuaba que, a los efectos previstos en el Decreto, se considerará «asistencia primaria» la que se presta en los puestos de trabajo de Medicina General, dependientes de la Administración Pública, en concepto de médicos titulares, de Medicina General de zona y de Servicios de Urgencia de la Seguridad Social.

Según el artículo 5, el período de formación de la especialidad sería de tres años, perfeccionando, entre otros, los conocimientos especializados suficientes para la atención de urgencias médicas y quirúrgicas.

1.11 Ampliando lo previsto en la Orden de 20 de mayo de 1972, la Orden de 9 de septiembre de 1981 autorizó el posible establecimiento de turnos en el medio rural entre médicos y practicantes para prestar

servicios en días festivos y en los restantes días de la semana desde las cinco horas hasta las nueve horas del día siguiente.

1.12. Como consecuencia de dicha Orden, se estimó conveniente implantar el mismo sistema para el personal que presta servicios a la Seguridad Social, teniendo además en cuenta la especial vinculación de gran parte de los médicos y ATS que prestan servicios en el medio rural con el Sistema Sanitario de la Seguridad Social. La referida implantación fue realizada por la Resolución del 31 de octubre de 1981 de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud.

1.13. El laboratorio de urgencia fue regulado por la Nota-Circular de 13 de octubre de 1981, de la Subdirección General de Asistencia Sanitaria y Prestaciones Farmacéuticas del Instituto Nacional de la Salud. En esta Nota-Circular se definía el concepto de análisis urgentes y se señalaban las determinaciones máximas a realizar el tiempo fijo.

1.14. El Real Decreto 2392/1982, de 3 de septiembre sobre creación de Unidades Piloto de Medicina de Familia, atribuyó a las mismas, entre otros, el cometido de realizar la atención de las urgencias a domicilio (artículo 4), para señalar seguidamente que «la dedicación del personal adscrito las unidades piloto será de treinta y seis horas semanales, en horario continuado, responsabilizándose además de las peticiones de asistencia a domicilio y de las de carácter de urgencia» (artículo 5).

1.15. Por Orden de 7 de febrero de 1983, se determinó que los Médicos Residentes Asistenciales, que no tuvieran establecido programa de docencia en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, quedarían configurados como Médicos de Urgencia Hospitalarios.

1.16. En base a lo previsto en dicha Orden, la Nota-Circular 59/1983, de 27 de septiembre, del Instituto Nacional de la Salud, dictó normas sobre dependencia funcional de los Médicos de Urgencia Hospitalaria, sus funcionarios y el horario de trabajo.

1.17. Una Orden de 19 de diciembre de 1983 reguló el desarrollo de la formación en atención primaria de salud de la especialidad de Medicina de Familia y Comunitaria, señalando que, de acuerdo con el

programa de la correspondiente especialidad, uno de los objetivos de la formación extrahospitalaria sería el conocimiento de la medicina asistencial de primera línea en sus facetas normal y de urgencia.

1.18. El Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud, dispone, en su artículo 6, el establecimiento de turnos rotativos entre los miembros del Equipo de Atención Primaria para la asistencia de urgencia, centralizándose en el Centro de Salud durante todos los días de la semana.

1.19. El silencio de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, sobre la asistencia de urgencia es absoluto. No obstante, cabe reseñar la repercusión de las previsiones contenidas en el Título III, relativo a la estructura del Sistema Sanitario Público y, especialmente, su capítulo tercero, referido a las Areas de Salud.

1.20. En la legislación autonómica pueden encontrarse asimismo referencias a la asistencia de urgencia. Así, el artículo 13 de la Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud, recoge, entre los fines de la Red Hospitalaria Integrada de Andalucía, la participación en la atención de las urgencias, asumiendo las que superen los niveles de asistencia primaria.

1.21. El Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud, dedica su artículo 30 a la regulación del Servicio de Urgencias, aparte de derogar el Reglamento de Régimen, Gobierno y Servicio de las Instituciones Sanitarias, aprobado por Orden de 7 de julio de 1972, a la que antes nos hemos referido.

Conforme al artículo 30 citado:

«1 . Durante el período de tiempo no cubierto por la jornada laboral de pleno funcionamiento del hospital y de los diferentes servicios y unidades, el Director Gerente, a propuesta del Director Médico e informe de la Junta Técnico-Asistencial, establecerá el equipo de guardia necesario para mantener la atención de los pacientes ingresados y las urgencias internas y externas.

2. El Director-Gerente, a propuesta del Director Médico, organizará las guardias médicas teniendo en cuenta los recursos y necesidades del Area de Salud, estableciendo los criterios funcionales que se consideren oportunos y utilizando las modalidades que se requieran de presencia física, localizada o mixta.

3. Siempre que las necesidades asistenciales lo permitan, el Director Gerente podrá aceptar la renuncia expresa de la obligación de hacer guardias para los facultativos con edad superior a los cuarenta y cinco años. Los responsables de los servicios y unidades podrán ser excluidos de turnos de guardia del hospital, cuando así lo soliciten y las necesidades asistenciales lo permitan.»

1.22. Por último el Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre, estableció el complemento de atención continuada, destinado a la remuneración del personal para atender a los usuarios de los Servicios de Salud de manera continuada incluso fuera de la jornada establecida.

Como puede observarse, la ausencia de un marco jurídico que regule de forma sistemática los Servicios de Urgencia resalta de inmediato. Constituye, por tanto, un factor destacable la multiplicidad de normas inconexas que, además, regalan aspectos parciales, e incluso puntuales, circunstancia que dificulta el análisis global del conjunto de la regulación de estos Servicios.

No obstante, estas normas contemplan algunos aspectos de indudable interés en cuanto a la organización y funcionamiento de los Servicios de Urgencia. Así, a título de ejemplo, se alude, entre otras cuestiones, al principio de la sectorización, a la conexión entre la asistencia hospitalaria y la asistencia primaria, a la coordinación de los recursos sanitarios existentes, y a la educación sanitaria para la correcta utilización de los Servicios de Urgencia. Estos aspectos, empero, no quedan suficientemente plasmados en el ámbito normativo y, de otra parte, su aplicación fáctica no lo ha sido en el grado deseable, como ha podido comprobarse a lo largo de la investigación realizada y queda reflejado en el presente estudio.

Pese al total mutismo de la Ley General de Sanidad sobre la asistencia de urgencia, no es posible desconocer la profunda repercusión que la nueva concepción de la estructura del Sistema

Sanitario Público ha de tener sobre dicha asistencia. El Area de Salud, en efecto, se constituirá en el ámbito funcional donde deberá prestarse, de forma integral y coordinada, la asistencia de urgencia, tanto hospitalaria, como primaria.

2. Investigación en relación con los servicios de urgencia del sistema sanitario público

2.1. Instituciones visitadas y método empleado para el estudio

Como ya quedó expuesto, el presente estudio contiene los resultados de la visita, y posterior análisis y evaluación, de una muestra constituida por los Servicios de Urgencia de diecisiete hospitales de diversas características, tanto por su volumen, como por su localización geográfica y entorno socioeconómico.

Los hospitales visitados, con expresión del día en que se efectuó la visita, son los siguientes:

Barcelona

Hospital Clínico (23-12-1988).

Guadalajara

Hospital de Guadalajara (14-11-1988).

Huesca

San Jorge (28-10-1988).

La Coruña

Juan Canalejo (10-11-1988).

Lugo

Hospital Xeral (6-10-1988).

Madrid

Doce de Octubre (15-10-1988).
Gregorio Marañón (21-10-1988).
Hospital de Móstoles (25-10-1988).
La Paz (10-10-1988).
Princesa (16-10-1988).
Puerta de Hierro (12-10-1988).
Ramón y Cajal (9-10-1988).
Severo Ochoa. Leganés (26-10-1988).
Universitario de San Carlos (25-11-1988).

Valencia

La Fe (10-11-1988).

Zaragoza

Hospital de Calatayud (27-10-1988).
Miguel Servet (27-10-1988).

La mayoría de estos hospitales depende del Instituto Nacional de la Salud, aun cuando se han visitado también hospitales dependientes de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y Valencia.

En cada uno de estos hospitales se han visitado las instalaciones del Servicio de Urgencia, observando, de una parte, la infraestructura y el equipamiento y, de otra, su funcionamiento. Las visitas se han realizado durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1988 y, por consiguiente, a la situación existente en dicho momento habrán de quedar referidos los comentarios y conclusiones contenidos en este informe. El horario en que se han visitado los hospitales ha sido variable, habiéndose efectuado, en unos casos, la visita en horas nocturnas y, en otros, durante el día, lo que ha permitido obtener una visión de conjunto del funcionamiento de los servicios durante las veinticuatro horas.

Además de la visita girada a cada uno de los Centros, se han recabado de los organismos competentes diversos datos sobre la actividad asistencial, relativos a aspectos tales como el volumen de la asistencia prestada; la presión de las urgencias sobre los ingresos en el

hospital; el funcionamiento o no del principio organizativo de sectorización; y la intervención o no de los servicios de atención primaria en el acceso a los servicios de urgencia del Hospital, todos los cuales quedan recogidos en el presente estudio.

De otra parte, se han mantenido entrevistas tanto con el personal que en el momento de la visita se encontraba de guardia, como con la dirección del Hospital, cuando el horario de la visita lo ha permitido.

Igualmente, en los casos en que se han considerado necesario, se han mantenido contactos con el Servicio de Atención al Paciente, al objeto de ampliar o complementar el estudio realizado.

No obstante, al entenderse que el estudio de las urgencias hospitalarias no podía hacerse en forma aislada, sino que, por el contrario, era preciso realizar su análisis en relación con la atención primaria de urgencia, se ha procedido asimismo a visitar —también durante los meses de octubre y noviembre de 1988— y a obtener datos de los siguientes Servicios Especiales de Urgencia: La Coruña, Madrid, Valencia y Zaragoza.

Con ello, se ha pretendido obtener una visión conjunta, que permitiera extraer posibles conclusiones sobre la interrelación de los servicios de urgencia prestados en el ámbito de la atención primaria y de los servicios hospitalarios de la misma índole.

Los datos que figuran en este informe se derivan de las Actas levantadas con ocasión de cada visita a los Servicios de Urgencias y que se encuentran en el archivo de esta Institución, así como de la información complementaria proporcionada por los Centros visitados.

Debe advertirse, no obstante, que el presente estudio está dedicado fundamentalmente, en el ámbito hospitalario, a los Servicios de Urgencia de los Hospitales Generales, así como, en el ámbito de la atención primaria, a los Servicios Especiales de Urgencia. Sin embargo, se ha considerado oportuno reseñar una serie de datos obtenidos, al hilo de las investigaciones realizadas, sobre los Servicios hospitalarios de Urgencias infantiles y maternas, así como sobre los Servicios Ordinarios de Urgencias. A tal fin, se han reunido estos datos en un

apartado especial, junto a los relativos a la Unidad de Coordinación interhospitalaria.

Por último; hemos de agradecer muy sinceramente la colaboración de los responsables de los distintos hospitales y Servicios Especiales de Urgencia visitados, ya que, en general, han prestado de buen grado su total cooperación en el curso de la investigación efectuada.

2.2. Areas de Urgencia hospitalaria

2.2.1. Evaluación de la gestión

Dada la interrelación existente entre los diversos factores que integran la actividad hospitalaria, el análisis pormenorizado del Area de Urgencia, objeto principal del presente trabajo, exige, con carácter previo, el estudio y conocimiento de las características y estructuras del Centro Sanitario.

En este sentido, resalta interesante conocer el índice de ocupación de las camas de cada centro, ya que en el caso de que los hospitales estén saturados, esta circunstancia incidiría directamente sobre el funcionamiento de la Unidad de Urgencia, al dificultar o impedir el internamiento inmediato de quien lo precise.

2.2.1.1. Utilización de los hospitales

En el ejercicio de 1987, el porcentaje de utilización de los hospitales citados ofrece los indicadores que figuran en el cuadro núm. 1.

El porcentaje de utilización es el referido a la totalidad del hospital, aun cuando éste incluya diversos centros. Por consiguiente, y dado que el porcentaje de utilización de los centros Materno-infantiles es, en la mayoría de los casos, notablemente inferior al de los Centros Hospitalarios Generales, los resultados pueden ofrecer una cierta distorsión.

CUADRO NUM. 1. Utilización de los hospitales

Hospitales	Núm. camas	Promedio diario Camas ocupadas	% Utilización
La Fe	1.921	1.554,04	80,90
Doce de Octubre	1.605	1.394,14	86,86
La Paz	1.580	1.367,00	86,52
San Carlos	1.505	1.359,00	90,30
Miguel Servet	1.277	1.025,84	80,33
Gregorio Marañón	1.260	1.134,00	92,00
Ramón y Cajal	1.201	1.087,32	90,53
Clínico-Barna	980	926,29	94,52
Juan Canalejo	899	912,46	101,50
Puerta de Hierro	605	509,40	84,20
La Princesa	581	526,17	90,56
Xeral. Lugo	503	412,89	82,09
Guadalajara	406	376,31	92,69
Móstoles	401	275,12	68,61
San Jorge	309	225,62	73,02
Severo Ochoa*	294	178,74	60,80
Calatayud	85	63,24	74,40

**Datos relativos al mes de agosto de 1988, al haberse puesto en funcionamiento el hospital el 1-4-1987.*

Fuente: Elaboración propia sobre los datos de las Gerencias de los Hospitales visitados.

Para obtener, respecto de los hospitales que están integrados por diversos centros, una visión más ajustada del porcentaje de ocupación, se dispone de datos sobre los hospitales incluidos en el cuadro 2

CUADRO NUM. 2. Utilización Centros General y Materno-Infantil

Hospitales	% Utilización C. Matern-Inf.	% Utilización C. General	% Utilización Hospital
La Fe	75,58	87,65	80,90
Doce de Octubre	77,03	91,17	86,86
La Paz	80,69	94,10	86,52
Miguel Servet	59,03	90,54	80,33
Juan Canalejo	70,33	114,97	101,50

Fuente: Elaboración propia sobre datos de las Gerencias de los hospitales visitados.

De los indicadores expuestos, destaca el elevado porcentaje de utilización de gran parte de los centros reseñados, que, de hecho, conlleva la frecuente inexistencia de camas libres en determinados servicios, situación que, como más adelante se indicará distorsiona la dinámica y el funcionamiento de los Servicios de Urgencia.

Esta circunstancia, produce, de una parte, que tengan que habilitarse camas por encima de la teórica capacidad de las habitaciones, tal como ocurre, entre otros hospitales, en «La Fe» de Valencia (Cardiología, Hematología y Nefrología), en el «Juan Canalejo» de La Coruña (Neurocirugía, Traumatología, Cirugía Torácica, Medicina Interna, Neumología, Hematología y Urología), en el «Miguel Servet» de Zaragoza (Cardiología, Hematología, Neurología, Digestivo, Neumología y Medicina Interna), en el «Ramón y Cajal», de Madrid, etc., y, de otra, que permanezcan en el Área de Urgencia, durante varios días, en algunos supuestos, enfermos respecto a los que se ha dictado la oportuna orden de hospitalización, en tanto se localiza, bien en el hospital, bien en centro distinto, una cama disponible.

Esta situación de déficit de camas se corroboró asimismo, en la visita efectuada a la Unidad de Coordinación interhospitalaria de Madrid, en donde pudo apreciarse, en base al análisis de la documentación facilitada por la citada Unidad, la frecuente inexistencia de camas libres en los hospitales, fundamentalmente en Cirugía-Especialidades y en UVI - Unidad Coronaria.

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, y como más adelante se indicará, la valoración acerca de la fiabilidad de la permanente información sobre la disponibilidad de recursos sanitarios, está condicionada por el hecho de que, al carecer de recursos informáticos, la mecánica seguida por la citada Unidad se limita al diario contacto telefónico, recabando información sobre la situación de las camas existentes.

2.2.1.2. Presión de urgencias sobre la actividad programada

La existencia de una notable demanda en las Áreas de Urgencia hospitalaria y la necesidad de determinar la incidencia que, sobre la actividad asistencial programada del hospital, pueda tener la citada

demanda, nos induce a efectuar, en base a los datos obtenidos del ejercicio de 1987, el estudio reflejado en el cuadro número 3.

De los datos reseñados, resalta el notable volumen, sobre el total de ingresos, de los efectuados a través del Servicio de Urgencias, circunstancia que, obviamente, distorsiona la actividad asistencial programada.

Esta circunstancia se corrobora si en los hospitales integrados por diversos centros, se excluyen los datos relativos al Centro Materno-Infantil, conforme aparece en el cuadro número 4.

CUADRO NUM. 3. Presión de urgencias			
Hospitales	Núm. total enfer. ingre.	Ingresos vía urgencia	Presión urgencias
La Fe ¹	58.517	36.385	62,18
Doce de Octubre	38.762	26.226	67,66
La Paz	52.181	33.918	65,00
San Carlos	29.102	22.289	76,59
Miguel Servet	35.722	21.316	59,67
G. Marañón ²	21.963	17.541	79,87
R. y Cajal	21.832	13.163	60,29
Clínico-Barna.	28.265	16.019	56,67
J. Canalejo ³	14.415	10.605	73,57
P. Hierro	10.512	5.775	54,94
La Princesa	11.284	7.936	70,33
Xeral Lugo	12.308	9.131	74,19
Guadalajara	12.127	9.373	77,29
Móstoles	12.121	6.388	52,70
San Jorge	9.298	4.753	51,12
S. Ochoa ⁴			76,60 ⁵
Calatayud	3.295	1.831	55,57

¹ Año 1986.

² Centro General.

³ Centros General, Traumatología y Rehabilitación.

⁴ No existen datos fiables sobre este período, ya que durante el año 1987 solo hubo urgencias toco-ginecológicas, habiendo entrado en funcionamiento las Urgencias General de adultos y la de Pediatría el nueve de diciembre de 1987.

⁵ Dato relativo al período enero-octubre 1988.

Elaboración propia conforme a datos de las Gerencias de los hospitales visitados.

CUADRO NUM. 4. Presión de urgencia excluido el Centro Materno Infantil			
Hospital	Num. total ingresos	Ingresos vía urgencia	Presión urgencias
La Fe*	32.294	18.453	57,14
Doce de Octubre	17.672	10.629	60,15
G. Marañón	21.963	17.541	79,87
M. Servet	28.022	16.571	59,14
J. Canalejo	14.415	10.605	73,57

* Año 1986.

Elaboración propia conforme a datos de las Gerencias de los hospitales visitados.

De otra parte, la reseñada presión asistencial del Area de Urgencia debe ponerse en relación directa con las «listas» de espera» de los diferentes servicios hospitalarios, al ser uno de los factores determinantes de su extensión.

En este sentido, se dispone de datos sobre algunos hospitales. Así, en el hospital Universitario de «San Carlos», en fecha 5 de octubre de 1988, el número de pacientes en lista de espera ascendía a un total de 1.948, de los que 714, es decir, un 36,65 por 100, llevaban en la misma más de seis meses.

En el hospital «La Fe», el día 10 de noviembre de 1988, existía una lista de espera de 1.513 personas, ascendiendo a 557 los pacientes que llevaban en la misma más de seis meses. En la especialidad de Neurocirugía rebasaban este período de tiempo 41 pacientes sobre un total de 114.

En el mes de septiembre de 1988, y en el hospital «Severo Ochoa», de Leganés, existían 1.144 personas en espera de ser llamadas para Cirugía Mayor y 938 para Cirugía Ambulatoria.

A su vez, el apreciable porcentaje de los ingresos por vía del Servicio de Urgencia inclina a pensar que, en algunos casos, este Servicio sustituye, de hecho, a la Unidad de Admisión y es utilizado para acceder al centro hospitalario por parte de personas que se encuentran en «listas de espera», y cuyo proceso no requiere propiamente la asistencia sanitaria de urgencia. A este respecto, puede señalarse que en el curso de la visita girada al Servicio de Urgencia del Hospital

Puerta de Hierro se mantuvo una conversación con uno de los enfermos ingresados en dicho Servicio, en la que dicha persona manifestó que estaba internada desde hacía ocho días, habiéndole remitido el viernes a su domicilio y reingresado a las veinte horas del domingo siguiente.

Como fácilmente puede inferirse, esta situación nada tiene que ver con la atención de carácter urgente, por lo que se intuye la utilización del Servicio de Urgencia para obviar la «lista de espera».

2.2.2. Actividad asistencial

Una vez detallados los indicadores de gestión hospitalaria y la repercusión que, sobre el conjunto del centro sanitario, se deriva de la actividad desarrollada por el Area de Urgencia, procede iniciar el estudio y análisis de los Servicios de Urgencia.

Para ello, debemos de partir de la actividad asistencial, en su doble vertiente cuantitativa y cualitativa, y de su infraestructura y equipamiento, al objeto de poder llegar a una valoración de su funcionamiento.

2.2.2.1. Estadística asistencial

Durante el año 1987, la actividad asistencial de los Servicios de Urgencia, ofrece los resultados que figuran en el cuadro núm. 5.

CUADRO NUM. 5. Actividad asistencial

Hospitales	Urgencias atendidas	Promedio diario
La Fe *	184.013	504,15
Doce de Octubre	243.039	665,86
La Paz	223.132	611,32
San Carlos	83.071	227,59
Miguel Servet	157.506	431,52
Gregorio Marañón	155.002	424,66
Ramón y Cajal	107.558	294,68
Clínico-Barcelona	134.734	369,13
Juan Canalejo**	66.811	183,04
Puerta Hierro	29.262	80,17
La Princesa	31.118	85,25
Xeral Lugo	33.930	92,96
Guadalajara	33.583	92,01
Móstoles	93.847	257,12
San Jorge	15.710	43,04
Severo Ochoa***	78.812	258,40
Calatayud	8.471	23,21

* Año 1986.

** Centros General, Traumatología y Rehabilitación.

*** Enero-octubre 1988, al haberse puesto en funcionamiento el hospital el 1 de abril de 1987.

Fuente: Elaboración propia conforme a datos de las Gerencias de los hospitales.

Si se excluye el Centro Materno-Infantil en aquellos hospitales que se componen de varios Centros, se obtiene el resultado que se incluye en el cuadro número 6.

CUADRO NUM. 6. Actividad asistencial excluido el Centro Materno-Infantil

Hospitales	Urgencias atendidas	Promedio diario
La Fe*	113.973	312,25
Doce de Octubre	149.439	409,42
La Paz	129.262	354,14
M. Servet	95.619	261,97
Gregorio Marañón	101.106	277,00
J. Canalejo	66.811	183,04

* Año 1986.

Fuente: Elaboración propia conforme a datos de las Gerencias de los hospitales.

En cuanto a la procedencia de los enfermos y de acuerdo con los datos proporcionados por ocho de los Centros visitados, es decir el 47 por 100 de las instituciones objeto de la investigación resultaría que un 73,62 por 100 habría acudido de forma espontánea al hospital, sin intervención previa del nivel de atención primaria.

Si nos referimos al destino de las personas atendidas y con arreglo a los datos de doce hospitales (el 71 por 100 de los visitados) un porcentaje del 71,38 por 100 representan aquellos enfermos que, habiendo recibido asistencia en los Servicios de Urgencia hospitalarios, son enviados directamente a su domicilio.

Los datos expuestos nos inducen a destacar lo siguiente

La notable presión que por el volumen de las asistencias demandadas soportan los Servicios de Urgencia de los hospitales

El bajo índice de las asistencias que con carácter previo han sido atendidas por el nivel de atención primaria

A este respecto y siguiendo el estudio que a tal efecto se ha realizado en algunos de los hospitales visitados, conviene resaltar la íntima relación existente entre la naturaleza y entidad del proceso patológico y la existencia o no de intervención previa de la asistencia primaria. Así nos encontramos que en aquellos supuestos en los que los enfermos han sido remitidos por este último nivel la patología reviste, en un mayor grado el carácter de urgencia hospitalaria.

El elevado porcentaje que, sobre el total de enfermos asistidos, representa

el de aquéllos que acudiendo espontáneamente al Centro Sanitario son enviados directamente a su domicilio.

Por lo que a la división territorial, en sectores autosuficientes, para dispensar la correcta y debida atención a los enfermos que presenten procesos en los que sea necesaria la atención de urgencia, los datos proporcionados por los centros en relación al porcentaje de personas asistidas que no procedan del Área de Salud que corresponde al hospital, ofrecen las siguientes desviaciones notables: «Doce de

Octubre», 40,00 por 100; «Puerta de Hierro», 31,41 por 100; «Ramón y Cajal», 27,00 por 100; «La Fe», 24,68 por 100.

2.2.2.2. Naturaleza de la actividad asistencial

Una vez evaluada la actividad asistencial, en su aspecto cuantitativo, procede, en base a las comprobaciones efectuadas y a los datos facilitados por las Gerencias de los centros, determinar la naturaleza de dicha actividad.

Uno de los métodos que nos permiten valorar tal naturaleza es el de la clasificación de las asistencias, en función de su carácter. En este sentido, debe indicarse que, conforme a las cifras proporcionadas por once de los centros visitados, se obtendría un porcentaje del 32,09 por 100 del total de asistencias que podrían estimarse como hospitalarias. Por tanto, el resto se trataría de asistencias consideradas como extrahospitalarias e, incluso, banales.

Destaca, por tanto, el notable volumen de asistencias que no revisten el carácter de urgencia hospitalaria y que, por consiguiente, deberían haber sido atendidas por el nivel de asistencia primaria.

Aún siendo conscientes de la multiplicidad de factores que inciden en esta situación y de la dificultad de su objetivación, la trascendencia que, sobre el funcionamiento del Área de Urgencia hospitalaria, tiene esta circunstancia, nos obliga, aunque sólo sea a título de aproximación, a profundizar en sus causas.

Con la salvedad señalada, pueden considerarse, entre otras, las siguientes causas:

Deficiencias en la atención no urgente en el nivel de asistencia primaria.

— La falta de elementos de diagnóstico (radiología y analítica) en los Servicios extrahospitalarios de Urgencia. La inadecuada coordinación del Hospital con la atención primaria.

— En la misma línea que el apartado anterior, la nula o deficiente interrelación entre los diferentes Servicios de Urgencia.

— La falta de una eficaz campaña de educación sanitaria de la población.

2.2.3. Infraestructura y equipamiento

La infraestructura y equipamiento de estos Servicios depende en gran medida, como de otra parte es obvio, de las diferentes épocas de construcción de los respectivos Hospitales, así como de su grado de conservación. Presentan un nivel adecuado los Servicios de los Hospitales de Guadalajara (1982), Calatayud (1985) y Leganés (1987). También tienen un nivel suficiente los Servicios de Urgencia reformados en centros más antiguos, como los Hospitales «San Jorge» y «La Princesa», aunque este último ya tiene ciertos problemas y se encuentra en fase de ampliación. Mención especial merece el Hospital «Clínico de Barcelona», cuya Area de Urgencia fue construida en 1982, y en la que, pese al buen estado de las instalaciones, éstas resultan en la actualidad insuficientes, dado el incremento de la presión asistencial desde aquella fecha.

Por el contrario, y en las fechas a que se contrae este informe, presentaban notables deficiencias los Hospitales «San Carlos», «La Paz», «Gregorio Marañón», «Doce de Octubre» y «Miguel Servet». En efecto, a la relativa antigüedad de los edificios hay que añadir la defectuosa conservación y la ausencia de plena adecuación de los Servicios a las necesidades actuales.

Se ha podido observar que las deficiencias en las instalaciones coinciden, en estos casos, con un deficiente servicio de aparataje. De otra parte, en instalaciones antiguas y mal conservadas, con filtraciones de agua en los techos y cubiertas de uralita, se encuentran aparatos tan modernos y costosos como el scanner, como es el caso del Servicio de Neurodiagnóstico de «La Paz» que da cobertura a las urgencias.

Esta situación ha motivado la confección de proyectos de reforma de varios Servicios, que, sin embargo, no se han llevado a cabo todavía, hasta el extremo de que el Servicio de Urgencia de «La Paz» tiene una ubicación provisional, prevista para seis meses, desde hace dos años. »

2.2.3.1. Ubicación y accesos

La ubicación idónea del Servicio de Urgencia requiere un acceso fácil desde el exterior y su proximidad a los demás servicios del Hospital. Aunque estos parámetros se cumplen en la mayor parte de los hospitales visitados, sin embargo hay que anotar que los accesos presentan, en algún caso, graves dificultades al existir un túnel cuyas dimensiones impiden la llegada de las ambulancias UVI. Esto ocurre, por ejemplo, en «La Fe», de Valencia. Constituye también un obstáculo a estos efectos, la carencia de servicios complementarios (aparcamientos) o la situación de la entrada del Hospital al borde de la carretera. Hecho advertido en el hospital «San Jorge».

La entrada, por otra parte, se encuentra en algún caso bloqueada por la insuficiencia de las salas de espera, como se describe más adelante, lo que da lugar a que los visitantes se encuentren en pasillos y vestíbulos, dificultando las operaciones de transporte de los enfermos. Contrasta este hecho con la existencia de vestíbulos en la puerta principal del Hospital, próxima, por otra parte, a este Servicio, de grandes dimensiones y absolutamente vacíos y que de noche se encuentran cerrados «Doce de Octubre».

2.2.3.2. Salas de Espera

Existen diferencias notables entre los hospitales más modernos y los más antiguos.

Están bien acondicionadas y resultan suficientes las salas de los Hospitales de Guadalajara, Leganés, «Puerta de Hierro», «San Jorge» y «Clínico, de Barcelona». Por el contrario, son claramente insuficientes en el resto de los Centros visitados.

Llama la atención la aglomeración observada en el «Gregorio Marañón» y en el hospital «San Carlos», donde un habitáculo de 45 metros cuadrados, da cabida habitualmente a 60 o más personas. Más grave todavía resulta la situación en otros hospitales, donde en la Sala de Espera común se encuentran familiares, enfermos y agentes de las Fuerzas de Seguridad («La Paz»); en otros casos, familiares con enfermos en camilla («Miguel Servet»).

También se ha observado el deterioro de muebles y la falta de limpieza en el Hospital «La Fe». Finalmente, en el «Doce de Octubre»), la insuficiencia de la Sala de Espera provoca el colapso de la entrada del Área de Urgencia, al encontrarse esperando en ella en el momento de la visita un gran número de personas.

2.2.3.3. Recepción

Existe una evidente disparidad en la dotación de los servicios administrativos. Así, algunos están informatizados, como ocurre en Guadalajara, «Gregorio Marañón», «Ramón y Cajal», «San Carlos» y «Clínico de Barcelona», lo que facilita una ágil recogida de datos y el seguimiento del enfermo. También, en algunos casos, estos Servicios tienen unas dimensiones reducidas, que dificultan su operatividad, situación que se ve agravada en algún hospital al encontrarse en dicho espacio varios archivos de historias clínicas del Centro, como sucede en el hospital «Juan Canalejo».

El acceso a los archivos generales del hospital sólo se ha podido constatar en algunos centros, como en el hospital «San Jorge», donde a cualquier hora del día y de la noche se puede disponer de la historia clínica de cualquier paciente que haya acudido a este centro en ocasiones anteriores.

Las mismas diferencias se observan en relación con la dotación del ATS de recepción que, en algunos casos, dispone de un amplio espacio con mostrador («Gregorio Marañón») o de una pequeña mesa («San Carlos») y, en otros, ni siquiera existe el ATS, supliendo sus funciones un administrativo. («La Paz»).

2.2.3.4. Equipamientos asistenciales

Boxes de exploración

El número de estas Unidades en los Hospitales visitados resulta, salvo excepciones, insuficiente para responder a la demanda habitual. Así el Servicio de Urgencia del Centro General del Hospital «La Fe» dispone de nueve boxes de exploración, habiendo atendido, durante el año 1987, un promedio diario de 424 personas. Para resolver este problema, está previsto el aumento del número de boxes hasta

diecisiete. En el hospital «Juan Canalejo», con un promedio diario de 183 asistencias durante el mismo año, existen cuatro boxes de exploración. El Area dos del Servicio de Urgencia del Hospital «Gregorio Marañón», cuenta con tres mesas de exploración y cuatro camas para la misma función, para un promedio diario de 277 asistencias.

No obstante, la situación más significativa es la relativa a La Paz, donde se dispone únicamente de una sala de exploración.

Salas de observación

Esta Unidad no existe como tal en varios Centros, de modo que durante el período de tiempo necesario para la observación del paciente (espera de exploraciones complementarias, así como evolución clínica), que debe hacerse en un lugar autónomo, independiente de los boxes de exploración, en los hospitales que carecen de dicha Unidad se remite a los enfermos a la Sala de Espera común («Miguel Servet») o se les hace esperar en sillas de ruedas en un pasillo como sucede en «Puerta de Hierro», «San Carlos», «Doce de Octubre» o «Gregorio Marañón».

En otros Centros, en los que existe este servicio, resulta totalmente insuficiente y reúne unas condiciones deficientes de habitabilidad: carecen de luz natural, sin ventilación adecuada (Lugo). La insuficiencia de camas en estas salas da lugar a la que los enfermos sean instalados en sillas de ruedas y butacas. En el «Juan Canalejo», al girar nuestra visita se encontraban ocho pacientes en observación: cuatro en cama, dos en camilla, uno en silla de ruedas y uno en un sillón.

En el Hospital «Gregorio Marañón», en la llamada Area cinco, se ha podido comprobar que los enfermos allí ingresados se encontraban en estado muy grave, con una estancia de varios días. Concretamente se observaron diez enfermos, entre ellos una mujer de setenta y cinco años que había sufrido hacía dos días un accidente vascular; otra mujer, de ochenta y seis años, estaba ingresada, desde días antes, por un cuadro de hipertensión. El enfermo J.M.R. de cincuenta y dos años, con un accidente vascular cerebral y en estado de coma, se hallaba en dicho Servicio, según nos informó la ATS (ya que no había Médico en este

Area ese día), desde hacía once días, sin que se pudiera informar sobre las razones que lo justificasen.

También en el Area 6 del mismo Centro, destinado a observación, había sido ingresado seis días antes J.M.G., procedente del hospital Penitenciario y custodiado por agentes de las Fuerzas de Seguridad, sin que nadie pudiera explicar a los Asesores de esta Institución, las razones de esta estancia tan prolongada en aquella cama.

La insuficiencia del Area de Urgencia del Hospital «Gregorio Marañón», se demuestra, además, por el hecho de que, como pudo comprobarse durante la visita efectuada, ante la insuficiencia de las salas de observación, existían enfermos en los pasillos de este Servicio.

Unidad de hospitalización del Area de Urgencia

En algunos Centros, existe una Unidad de hospitalización llamada también a veces, «Hospital de Día», que sirve para sustituir o complementar el período de observación de los pacientes que llegan al Servicio de Urgencia (normalmente 24-30 horas como máximo). En buenas condiciones se encuentra el Hospital de Guadalajara que está dotado de veintiuna camas distribuidas en una habitación para Pediatría con tres camas y seis habitaciones para adultos con tres camas cada una. Sin embargo, una de las habitaciones no tenía calefacción el día que se visitó este Servicio.

En «Puerta de Hierro», se encontraban ingresados en esta Unidad diecinueve pacientes que tenían indicación de ingreso hospitalario y permanecían en el mismo hasta que dispusieran de cama en el hospital. La espera de algunos se prolongaba ya por espacio de siete días. Dicha sala reunía muy malas condiciones, separadas las camas por cortinas, y careciendo los enfermos de armarios para depositar sus objetos personales.

En el hospital «La Fe» de Valencia la unidad de hospitalización de urgencia llamada «casalet» carece de las mínimas condiciones de habitabilidad. La sala tiene una capacidad de doce camas, pero en ocasiones se incrementa el número, y carece de separación entre ellas. Se trata, al parecer, de una sala de espera utilizada provisionalmente a estos efectos. A continuación de esta sala, existe otra zona de

hospitalización de urgencia con veinte camas. Diversos pacientes ingresados en ella superaban con creces la estancia de 24 horas; uno de ellos llevaba doce días allí.

Cuarto de Parada

Esta Unidad, destinada a enfermos cardiorespiratorios graves, se encuentra en general, en todos los Centros visitados, bien dotada. En ocasiones, dispone de aparataje específico para niños o para adultos (Guadalajara). Excepción es el Hospital de «San Carlos» donde el cuarto de parada se encuentra a la entrada de la Sala de Boxes de Medicina Interna, junto al pasillo, en malas condiciones. En el hospital «Clínico de Barcelona», pese a la buena dotación de esta Unidad, su ubicación no parece la más adecuada.

Quirófanos

Casi todos los Servicios de Urgencia tienen quirófano propio, si bien también se utilizan los quirófanos generales porque, en ocasiones, aquellos resultan insuficientes. Existe uno cerrado en el «Doce de Octubre», sin ninguna justificación conocida. Los de Guadalajara y «La Princesa» disponen de una «zona de despertar» amplia y bien dotada.

Laboratorios

En la mayoría de los hospitales el laboratorio de urgencias se encuentra situado en las mismas instalaciones de los laboratorios centrales como una unidad autónoma. En algunos, el laboratorio se halla en el propio Servicio de Urgencia.

En «La Fe» funciona un laboratorio de urgencia que, en forma centralizada, cubre las demandas de urgencia de los Pabellones Infantiles, Maternal y General. El transporte de las muestras y de los resultados se realiza a través de un tubo neumático. El recorrido es largo y existen problemas, como consecuencia de las frecuentes averías del mismo, según nos informan, así como por la coagulación en algunos casos de las muestras durante el trayecto o la rotura de los envases.

En el Hospital «San Carlos», el laboratorio de urgencia está ubicado en la primera planta, contigua al Laboratorio Central. Dispone de un

espacio muy reducido y en él se encuentran balas de nitrógeno, que están al aire en la propia sala, con el riesgo que implica su proximidad a focos caloríficos. Se observan asimismo deficiencias en la limpieza. El laboratorio está sobrecargado porque en el mismo se realizan las extracciones a los pacientes ambulatorios que solicitan gasometrías. En la fecha en que se giró la visita, se habían realizado 133 análisis de urgencia y 17 gasometrías, a las 13.30 horas.

En el Hospital de la Princesa, el aparataje no está duplicado.

Radiología

En algunos hospitales existe el Servicio de Radiología de Urgencia, pero, en otros, se utilizan los servicios de radiodiagnóstico centrales. El mayor problema que presenta esta última situación es la distancia existente entre el Servicio de Radiología y la Unidad de Urgencia, con las consiguientes dificultades de traslado de los pacientes por pasillos, a través de los cuales apenas pueden circular, en algunos hospitales, las camillas, y la demora en efectuar esta exploración. En este caso, se encuentran los Hospitales San Jorge, Juan Canalejo y La Paz, entre los visitados.

Mención aparte merece el scanner. No existe en Leganés, Móstoles, Guadalajara y Calatayud, y se avería con frecuencia en el Doce de Octubre (donde ya se está instalando un segundo) y en «San Carlos». En «La Paz», donde se dispone de dos scanners, uno de ellos es muy antiguo y facilita imágenes confusas, y el más moderno está instalado en una sala con espacio insuficiente. En este centro, los aparatos complementarios para la utilización de estos scanners se encuentran ubicados en una estancia donde son frecuentes las goteras, lo que ha producido en algún momento inundaciones importantes. Para paliar esta deficiencia se han colocado, hace varios meses, unas placas de uralita. El suelo de este servicio radiológico es el techo de un pasadizo, a través del cual circulan camiones, lo que con frecuencia origina vibraciones. La Sala de Lectura de este Servicio es un cuarto de 3x2 m, donde habitualmente hay ocho personas al menos. La estancia no dispone de ninguna ventana, utilizándose luz artificial durante toda la jornada laboral.

Unidades de Vigilancia Intensiva. (UVI)

La mayoría de los centros visitados carecen de UVI de urgencia, teniendo que utilizar las UVI centrales. Esta situación plantea diversos problemas respecto a la atención inmediata de los enfermos. En «La Paz», la UVI central se encuentra a gran distancia y el recorrido se efectúa por un pasillo de reducidas dimensiones, lo que, en ocasiones, puede provocar los consiguientes problemas. En el «Doce de Octubre» existe una UVI de urgencias, dotada con cuatro camas, pero muy alejadas de los quirófanos y del ascensor. Carece de teléfono directo y los interfonos no funcionan habitualmente, según manifiesta el personal de servicio en el día de la visita.

Otros equipamientos

Cuartos de información

En la mayoría de los Hospitales se han comprobado que no existen instalaciones adecuadas para la información de los familiares, teniéndose que realizar esta función en los pasillos, en la sala de espera o en cuartos destinados a otros fines. Llama la atención la situación observada en la UVI del «Doce de Octubre». Enfrente de dicha Unidad existe un pequeño cuarto, mal amueblado, donde los médicos y el personal de enfermería tienen que informar a los familiares del estado de los enfermos y, frecuentemente, de su fallecimiento. No parece un lugar adecuado para ello, de modo que durante la visita efectuada pudo comprobarse cómo se informaba a las familias de una persona fallecida, en el pasillo. Contrasta esta situación con la observada en el hospital «Clínico de Barcelona», donde la zona dedicada a la información de familiares es excelente.

Cuartos de personal sanitario

Los cuartos de los médicos y del personal de enfermería presentan un aspecto más deficiente en los hospitales más antiguos. En algunos casos, el dormitorio del médico de guardia es, al mismo tiempo, sala de televisión y de reunión clínica («Doce de Octubre»). El cuarto de enfermeras de guardia del hospital «San Carlos», situado al lado del ascensor de la planta baja, presenta falta de limpieza y está deteriorado, siendo además de reducidas dimensiones. En «La Fe»,

dada la imposibilidad de utilizar, por su inadecuación, la sala habilitada al efecto, el personal de enfermería destinado en zona quirúrgica utilizaba el pasillo como cuarto de estar.

Protección contra incendios

Pese a su reciente remodelación, el Servicio de Urgencia del hospital «San Jorge» no dispone de extintores.

2.2.4. Funcionamiento

Comentamos en este apartado, al igual que hemos hecho al describir la infraestructura y el equipamiento, los servicios de Medicina, Cirugía, Traumatología y Rehabilitación, dejando aparte los de Maternidad y Pediatría. Conviene advertir, igualmente, que la observación de los diferentes servicios de urgencia pone de relieve la disparidad existente entre la capacidad de las estructuras y el número de asistencias. La desproporción se manifiesta en el hecho de que algunos servicios con limitada estructura tienen un elevado número de enfermos; por el contrario, existen servicios cuya estructura y equipamiento son elevados y, sin embargo, su demanda, proporcionalmente, es más reducida.

Al mismo tiempo, como es obvio, existe una correspondencia manifiesta entre estructura y asistencia, de tal manera que una insuficiente estructura determina inevitablemente una asistencia precaria.

2.2.4.1. Exploración

Los déficits estructurales (boxes de exploración; salas de observación) anteriormente comentados, dan lugar, en determinados centros, a una precaria atención al enfermo. Desde una falta de respeto a su propia intimidad, a largas esperas para poder ser explorado, dado su estado, en lugares inadecuados (pasillos, salas de espera comunes, etc...). En este sentido, podemos citar, entre otros, los hospitales «San Carlos», y «Miguel Servet».

En algunos Hospitales visitados se ha podido comprobar que en la práctica de las exploraciones complementarias se produce una demora

en la obtención de los resultados, desproporcionada con el tiempo real que requiere la realización de las pruebas.

En este sentido, y en base a los datos facilitados por los centros, puede indicarse, a título de ejemplo, que en el hospital «Miguel Servet» la citada demora puede cifrarse en dos-tres horas para las pruebas analíticas, así como en tres-cuatro horas para TAC y electroencefalograma. Por su parte, en el hospital «Juan Canalejo», la demora estimada es de dos horas en el caso de la analítica y de tres horas para TAC.

Esta demora es debida, en algunos casos, a la presión asistencial; en otros, a la distancia de los departamentos de radiología como sucede en «La Paz», «Juan Canalejo» «San Jorge»). También, se ha podido observar que la de mora reside a veces en la simple comunicación de los resultados. Así, obtenido el resultado analítico en el laboratorio en un tiempo prudencial, no se comunica dicho resultado al Servicio de Urgencia de forma inmediata, lo que indica una descoordinación entre los diferentes servicios hospitalarios («Doce de Octubre»).

En otro orden de cosas, ya se hizo mención anteriormente a ciertas deficiencias en la disponibilidad del scanner, elemento de diagnóstico imprescindible en la actualidad y del que se carece en varios centros. Entre las anomalías del funcionamiento del scanner, llama la atención lo que sucede en el hospital «La Princesa», donde no se utiliza este elemento durante los fines de semana, debido a que se carece de ATS especializado para manejarlo. La explicación de este hecho anómalo se encuentra en la insuficiente dotación de personal destinado en el Servicio de Radiología. Según nos manifestaron, para paliar estas deficiencias se remiten los enfermos, que esos días precisan scanner, a una clínica privada.

2.2.4.2. Observación

Durante el período de observación, el enfermo —por las razones apuntadas— debe esperar largo tiempo, a pesar de su estado, supuestamente grave, y está obligado a realizar largos desplazamientos hasta los servicios de radiología.

Con frecuencia, en las salas de observación, así como la unidad de hospital de día o de hospitalización de urgencia, según las diferentes denominaciones que se aplican en cada centro, se prolonga la estancia de los enfermos durante varios días, excediendo, por tanto, el período previsto para su permanencia en una «Sala de Observación» (24-30 horas máximo).

En algún caso, en la sala de observación se encuentran enfermos en fase terminal, sin que se haya producido el traslado, a la cama hospitalaria que, por su patología, le hubiera correspondido.

La concepción de los servicios de urgencia implica que éstos deban prestar al enfermo la primera asistencia, para que, a continuación y en función de la indicación médica, tenga que ser remitido a su domicilio, trasladado al centro adecuado o ingresado en el propio hospital.

Previsto el servicio para estos fines, una estancia prolongada presenta carencias materiales y personales, que repercuten en la asistencia al enfermo, y que distorsionan el normal funcionamiento de la asistencia.

2.2.4.3. Personal

No existe con carácter general una plantilla específica de personal para los servicios de urgencia. Este servicio se nutre normalmente, en turnos de guardia, de la plantilla del Hospital. En algunos hospitales, sin embargo, se contrata personal eventual destinado únicamente al servicio de urgencia. Así, en el hospital «Xeral» de Lugo se pudo observar que el personal médico que atendía las urgencias de Medicina Interna y Pediatría eran una médico contratada con carácter eventual desde hacía cuatro años, y un Pediatra, en las mismas circunstancias desde hacía tres años y medio.

En uno de los hospitales visitados (Lugo) se ha observado la existencia de facultativos que, en calidad de «asistentes voluntarios», acuden con cierta periodicidad al Servicio de Urgencia. Según la información recabada, estos médicos, que han recibido su formación en el hospital, carecen de cualquier tipo de relación, laboral o docente, con el centro. No obstante, parece tratarse de una excepción, ya que esta

circunstancia no ha podido ser comprobada en el resto de los Hospitales visitados.

Advertimos, igualmente, una evidente disparidad de criterios en relación con las plantillas de especialistas. En el hospital de «La Princesa», con capacidad de 581 camas y con una media diaria de urgencias de 85, hay tres anestesistas de guardia; en el hospital «San Carlos», con 1.505 camas y 227 urgencias de media al día, hay también tres anestesistas, lo que resulta insuficiente y dispar. En este mismo hospital, se dispone de un neurocirujano en «llamada» y, en cambio, en el hospital «Puerta de Hierro», dotado con 605 camas y con 80 urgencias diarias, existen un neurocirujano de «presencia». En relación con otras especialidades, podemos señalar, la inexistencia de otorrino de guardia en el Hospital Ramón y Cajal, dotado con 1.201 camas y 294 urgencias/día.

La misma disparidad de criterios se ha podido comprobar en relación con el resto del personal. En Calatayud, según la información obtenida, se ha cerrado el Servicio de Urgencia en el Ambulatorio y se ha trasladado al Hospital Comarcal, por carecer de personal subalterno. En «la Paz», con 354 urgencias/día en el Centro General, tan sólo se dispone de cuatro celadores.

El personal auxiliar, cuando está de baja, no es sustituido, ni siquiera cuando las bajas son prolongadas, como es en el supuesto de maternidad. Los ATS manifiestan que, durante varias semanas, no pueden librar. Este hecho ha podido ser comprobado consultando los horarios del personal, fijados en el tablón de anuncios («La Paz»).

Por último, es de reseñar la ausencia de trabajadores sociales en los turnos de noche, así como los sábados y domingos. Excepción es la presencia de trabajador social durante las veinticuatro horas en los hospitales «Gregorio Marañón» y «Clínico de Barcelona». En general, su función es suplida por la enfermera supervisora o por los propios médicos.

2.2.4.4. Hospitalización

El internamiento, como indicación terapéutica, plantea numerosos problemas en un alto porcentaje de los centros hospitalarios,

especialmente de Madrid, debido a la falta de camas. Esto se ha podido comprobar directamente durante los periodos de tiempo que se ha permanecido en los centros en las horas de guardia; también, al solicitar información sobre la disponibilidad de recursos en el Centro de Coordinación interhospitalaria.

Algunos hospitales han paliado este conflicto añadiendo camas provisionales: En el «Ramón y Cajal» es habitual la cama *cerca*; en el «Juan Canalejo», la *cuarta* cama; en el «Miguel Servet»), la cama *cruzada*; en el hospital «San Carlos», la cama *periférica*; finalmente en «Puerta de Hierro» y en «La Fe» es frecuente que dichas camas se encuentren en *pasillos*.»

La variedad de calificaciones de las camas provisionales, utilizadas en cada hospital, presenta como denominador común el incremento de camas por habitación, superando la teórica capacidad de cada una.

Según la información obtenida, en el hospital «Clínico de Barcelona», si bien no existen camas adicionales o situadas en los pasillos, los enfermos, en tanto se localiza una cama disponible, permanecen en el Area de Observación, incluso en camillas y no en camas, durante varios días.

A pesar de las medidas adoptadas, la falta de camas y las dificultades de internamiento son tan considerables que, durante la visita realizada al hospital de «La Paz», se ha podido presenciar el siguiente incidente:

El paciente C.S.M., de setenta y tres años, trasladado desde el hospital «Virgen de la Luz» de Cuenca, en una ambulancia UVI, acompañado de un médico y un ATS, y necesitado de que se le practicara un scanner para de terminar las lesiones ocasionadas por el atropello de un camión el día anterior, llegó al hospital «La Paz» a las 22.30 horas.

Al parecer, habían tratado de llevarle al hospital «Doce de Octubre», habiendo sido rechazado por teléfono, porque el scanner de ese centro se encontraba averiado. Dicha circunstancia motivó que el enfermo llegase al Servicio de Urgencia de «La Paz», donde el neurocirujano del centro puso reparos en un principio, alegando que no tenían cama en el

Servicio para ser internado en caso necesario. Se le solicitó la realización de un scanner y el volante de petición se extravió dando lugar a que el enfermo permaneciese dos horas en el box de urgencia, sin practicarle la exploración necesaria.

En un primer momento el neurorradiólogo también puso reparos, invocando la excesiva presión asistencial, a la práctica de esta exploración, cesando más tarde en su actitud y llevándose a cabo a las 00.30 horas de la noche.

A la vista de que el resultado del scanner era positivo, por haberse detectado la presencia de una hemorragia cerebral, se consideró la necesidad de ingresar a este paciente en el centro.

Requerido en primer lugar el neurocirujano y en segundo lugar el neurólogo, comunicaron que no tenían camas en su servicio. Las gestiones para la petición de una cama las realizó en presencia de los asesores de esta Institución el Jefe del Servicio de Neurodiagnóstico que había practicado el scanner.

El último especialista citado contactó telefónicamente con la Unidad de Coordinación interhospitalaria, informándosele que no existía cama en ninguno de los hospitales de Madrid, con la duda de si en el «Ramón y Cajal» podía existir alguna, no registrada.

El propio médico contactó con el neurólogo de guarida del «Ramón y Cajal», sin que las gestiones realizadas a tal efecto dieran resultado positivo.

A continuación se solicitó, como última posibilidad, una cama en la UVI del propio hospital «La Paz» por entender que el paciente estaba en una situación comprometida, sin que esta gestión fructificara.

Había pasado otra hora y el paciente se encontraba todavía en el Servicio de Urgencia. A través del médico acompañante se comunicó a Cuenca la situación referida, lográndose que, por una gestión personal entre el Jefe de la UVI del hospital «Virgen de la Luz», de Cuenca, y el Jefe de la UVI de la «Clínica de la Concepción» de Madrid, se diese orden de traslado de este enfermo a la citada Clínica.»

En relación a este caso, hay que señalar que se plantaron graves dificultades para el traslado del enfermo a la Clínica indicada, ya que el conductor de la ambulancia que le había transportado a Madrid, se negó a realizar este traslado, a pesar del requerimiento reiterado de los médicos e incluso de uno de los Asesores de esta Institución. Dicha negativa se justificaba, de una parte, en su intención de regresar inmediatamente a Cuenca y, de otra, en que por las condiciones del vehículo no se podía acceder al Servicio de Urgencia de la «Clínica de la Concepción».

Finalmente, el enfermo fue trasladado en una ambulancia distinta.

Por su parte, en el «Doce de Octubre» nos informaron como dato positivo que permite paliar, en ocasiones, la falta de camas, sobre todo en enfermos con procesos de larga evolución, aunque no graves, la posibilidad de trasladarles a diversos centros sanitarios concertados.

Llama igualmente la atención el hecho de que los hospitales secundarios (Móstoles; Leganés) no tengan asignado un hospital de referencia para atender a los pacientes que, por carecer el hospital de los servicios especializados para determinadas patologías, debieran ser remitidos directamente a un » hospital dotado con esos servicios.

También se ha observado esta circunstancia en el Hospital de Guadalajara. Dicho hospital carece de los Servicios de Neurocirugía y Cirugía Cardiovascular. La situación geográfica del hospital, muy próxima a una carretera nacional con gran densidad de tráfico, da lugar a la recepción en el mismo de un número relativamente elevado de accidentados con traumatismos craneoencefálicos, que no pueden ser atendidos por carecer de scanner y de Servicio de Neurocirugía. Si contara con un hospital de referencia, dichos enfermos podrían ser trasladados inmediatamente; al carecer del mismo, la demora en el traslado puede llegar a ser considerable, hasta que se encuentra un centro que los reciba.

2.3. Servicios Especiales de Urgencia

Tal y como anteriormente se ha indicado, al juzgarse que no resultaba suficiente el estudio de la asistencia urgente de carácter hospitalario, dada la necesaria conexión de ésta con la asistencia de

carácter primario, el programa desarrollado ha abarcado el estudio de cuatro Servicios Especiales de Urgencia, de cuyos resultados se da cuenta seguidamente.

2.3.1. Actividad Asistencial

Tomando datos referidos al año 1987, el volumen de actividad asistencial de los Servicios visitados, puede inducirse de las cifras incluidas en el cuadro número 7.

CUADRO NUM. 7. Actividad asistencial SEU	
SEU	Núm. total de asistencias
La Coruña	63.397
Madrid	630.733
Valencia	306.743
Zaragoza	109.347

Fuente: Gerencias de los Servicios visitados.

La distribución de estas asistencias figura en los cuadros número 8, 9, 10 y 11.

CUADRO NUM. 8. Actividad Asistencial SEU La Coruña		
	Asistencias	%
Médicos en domicilio	11.262	30,3
Médicos en consulta	25.960	69,7
TOTAL MEDICOS	37.222	100
ATS en domicilio	9.907	37,8
ATS en consulta	16.268	62,2
TOTAL ATS	26.175	100
TOTAL GENERAL	63.397	

Fuente: Gerencia SEU La Coruña.

CUADRO NUM. 9. Actividad asistencia SEU Madrid		
	Asistencias	%
Médicos en domicilio	125.832	36,8
Médicos en consulta	216.239	63,2
TOTAL MEDICOS	342.071	100,0
ATS en domicilio	61.247	21,2
ATS en consulta	227.415	78,8
TOTAL ATS	288.662	100,0
TOTAL GENERAL	630.733	

Fuente: Gerencia SEU Madrid.

CUADRO NUM. 10. Actividad asistencial SEU Valencia*		
	Asistencias	%
Médicos en domicilio	95.053	44,8
Médicos en consulta	117.214	55,2
TOTAL MEDICOS	212.267	100,0
ATS en domicilio	8.474	9,2
ATS en consulta	83.883	90,8
TOTAL ATS	92.357	100,0
TOTAL GENERAL	304.624	

* Excluidos 2.119 actos asistenciales que fueron clasificados como «derivaciones a hospital»

Fuente: Gerencia SEU Valencia.

CUADRO NUM. 11. Actividad asistencia SEU Zaragoza		
	Asistencias	%
Médicos en domicilio	49.756	85,8
Médicos en consulta	8.259	14,2
TOTAL MEDICOS	58.015	100,0
ATS en domicilio	20.240	39,4
ATS en consulta	31.092	60,6
TOTAL ATS	51.332	100,0
TOTAL GENERAL	109.347	

Fuente: Gerencia SEU Zaragoza.

De los cuadros reseñados, se desprende que predomina la asistencia en consulta sobre la domiciliaria, con la muy llamativa excepción de Zaragoza, en donde existe una fortísima inversión de los respectivos porcentajes de ambas modalidades de atención, en lo que a los médicos se refiere.

Podría quizás aventurarse como explicación a este hecho la inexistencia de puntos extrahospitalarios en los que demandar asistencia de urgencia, ya que en la ciudad de Zaragoza existe un solo centro. Sin embargo, esta posible explicación no parece que pueda sostenerse, ya que si se desglosan las cifras relativas a la asistencia prestada por los médicos del Servicio Especial de Urgencia de Valencia, distribuyendo las mismas entre los centros ubicados en la capital y los situados en el resto de las localidades de la provincia donde existen centros de este servicio, resulta que los respectivos porcentajes de la asistencia a domicilio y en consulta se invierten también en Valencia, capital, a pesar de contar con cuatro centros de Servicio Especial de Urgencia. Esta circunstancia puede observarse en el cuadro número 12.

CUADRO NUM. 12. Distribución asistencial Médicos SEU de Valencia				
	capital	%	provincia	%
Médicos en domicilio	69.314	62,3	25.739	25,5
Médicos en consulta	41.867	37,7	75.347	74,5
TOTAL	111.181	100	101.086	100

Fuente:Elaboración propia conforme a datos de la Gerencia SEU Valencia.

La evaluación de los medios humanos disponibles en relación a la presión asistencial puede deducirse del cuadro numero 13, referido a 1987 y expresado en datos mensuales:

CUADRO NUM. 13. Relación personal/volumen de asistencias						
	MEDICOS			ATS		
	Promedio Mensual asistencias (A)	Núm. médicos (B)	(A:B)	Promedio mensual asistencias (C)	Núm.de ATS (D)	(C:D)
LA CORUÑA	3.101,8	18	172,3	2.181,2	18	121,2
MADRID	28505,9	184	154,9	24055,2	73	329,5
VALENCIA*	17688,9	123	143,8	7696,4	48	160,3
ZARAGOZA	4834,6	38	127,2	4277,7	12	356,5

** Excluidos 2.119 actos asistenciales que figuran clasificados como «derivaciones a hospital».*

Fuente: Elaboración propia conforme a datos Gerencias Servicios Visitados.

La conclusión que se deriva de estas cifras gira en torno a la ausencia de una distribución racional de los recursos humanos dedicados a la asistencia de urgencia. De este modo, y como caso extremo, resulta posible que los 12 ATS del Servicio Especial de Urgencia de Zaragoza efectúen un promedio mensual de 4.277,7 asistencias, es decir, 356,5 asistencias mensuales cada uno de ellos;

mientras que los 18 ATS del Servicio de Urgencia de La Coruña efectúan 2.181,2 asistencias como promedio mensual, es decir, 121,2 asistencias cada uno.

La distribución de las asistencias a lo largo del horario del Servicio Especial de Urgencias ofrece un fuerte grado de concentración. Podemos traer a colación, en ese sentido, datos relativos a los servicios Especiales de Urgencias de La Coruña y de Madrid.

En relación al Servicio Especial de Urgencia de La Coruña, la evaluación de los pacientes atendidos en consulta y a domicilio durante el mes de marzo de 1988, período de tiempo con niveles que pueden considerarse «tipo», ofrece el resultado reflejado en el cuadro número 14.

CUADRO NUM. 14. SEU La Coruña. Distribución horaria asistencias marzo, 1988				
HORARIO	Consultas		Domicilio	
	Médico	ATS	Médico	ATS
17-18	18,10	6,20	7,41	2,32
18-19	7,80	3,60	4	5,40
19-20	9,30	3,90	4,20	4,30
20-21	7,70	2,30	4,10	3,20
21-22	4,60	1,60	3,50	0,80
22-23	3,60	1,10	1,80	0,90
23-24	1,40	0,60	1	0,74
24-1	1,20	0,13	0,80	0,13
1-2	1,30	0,13	0,50	0,20
2-3	0,64	0	0,60	0,16
3-4	0,55	0	0,70	0,18
4-5	0,48	0	0,60	0,13
5-6	0,32	0	0,80	0,20
6-7	0,60	0,10	0,71	1,10
7-8	0,70	0,30	0,90	1,30
8-9	1,10	1,03	1,10	0,20

Fuente: SEU La Coruña.

De los datos expuestos, parece inferirse una sobredimensión de los recursos humanos en función de la actividad asistencial demandada. Es de resaltar, en este sentido, la escasa actividad del servicio de 23 a 9

horas, con una media de 1,59 pacientes/hora en Médicos y 0,65 servicio tres médicos y tres ATS.

Las cifras relativas a los 14 Centros del Servicio Especial de Urgencia, sitos en Madrid capital, correspondientes al promedio diario de asistencias en 1987, llevan a la misma situación de desequilibrio y muestran, además, una diferente distribución en días laborables y en domingos y días festivos. A este respecto, puede verse el cuadro número 15.

CUADRO NUM. 15. Distribución asistencias días/horas								
Horario	Médicos domicilio		Médicos consulta		ATS domicilio		ATS consulta	
	Laborables	Festivos	Laborables	Festivos	Laborables	Festivos	Laborables	Festivos
9 a 17 h.	21,15	43,18	0,18	72,49	*	*	0,48	216,88
17 a 21 h.	63,39	17,94	68,79	26,52	*	*	25,03	59,73
21 a 01 h.	60,42	16,47	61,73	15,68	*	*	46,93	12,52
01 a 09 h.	51,34	12,12	17,39	3,92	*	*	9,09	1,82

Fuente: Elaboración propia conforme a datos de la Gerencia SEU Madrid:

2.3.2. Infraestructura y equipamiento

Los Servicios Especiales de Urgencia de La Coruña y de Zaragoza cuentan con un solo centro, en el que no solamente se llevan a cabo las tareas asistenciales, sino que también se ubican la dirección y administración del servicio y el centro de comunicaciones.

Por el contrario, los Servicios Especiales de Urgencia de Madrid y de Valencia cuentan con unos locales destinados específicamente a dirección y administración y a centro de comunicaciones, así como con diversos centros asistenciales.

Más en concreto, el Servicio Especial de Urgencia de Madrid dispone de 20 centros asistenciales, de los que 14 están ubicados en Madrid capital y los 6 restantes en las siguientes localidades: Alcalá de Henares, Alcorcón, Getafe, Leganés, Móstoles y Pozuelo de Alarcón.

Por su parte, el Servicio Especial de Urgencia de Valencia cuenta con 12 centros, estando ubicados 4 de ellos en Valencia capital y los 8 restantes en las siguientes localidades: Aldaya, Burjasot, Catarroja, Mislata, Moncada, Puerto de Sagunto, Rafelbuñol y Torrente.

La proporción entre los habitantes de las cuatro ciudades y los centros con que cuenta cada uno de los Servicios, nos muestra que Zaragoza se encuentra en notoria desventaja en cuanto a la infraestructura que dispone. En este sentido puede consultarse el cuadro 16.

CUADRO NUM. 16. Relación habitantes/centro			
	Población (A)	Num. de Centros (B)	Población/Centro (A:B)
La Coruña	241.808	1	241.808
Madrid	3.123.713	14	223.122
Valencia	738.575	4	184.643
Zaragoza	596.080	1	596.080

Fuente: Elaboración propia conforme a datos de los servicios visitados.

Durante el curso de las actuaciones practicadas, se procedió a visitar los centros de los servicios de La Coruña y de Zaragoza, así como uno de los Centros sitios, respectivamente, en Madrid capital y en Valencia capital. Se visitaron asimismo los centros de comunicaciones y se mantuvieron entrevistas con directivos y administradores de los Servicios.

El centro de La Coruña, está instalado en la primera planta de la Policlínica de la Casa del Mar, abarcando una superficie total de 154,68 metros cuadrados, e incluyendo los siguientes reducidos locales: un despacho de dirección, dos consultas de médicos, una sala de curas-inyectables, una oficina administrativa, una central telefónica y un pequeño almacén con medicamentos y material fungible.

No obstante, es de señalar que los citados locales se amplían funcionalmente con la utilización de las salas de espera anexas, pertenecientes a la Policlínica del Instituto Social de la Marina, así como también de una sala de curas-inyectables, durante fines de semana y festivos.

El centro de Zaragoza, ubicado en la planta semisótano del Ambulatorio «Ramón y Cajal», consta de: un vestíbulo, una sala de

control de comunicaciones, una sala de estar para personal sanitario, una sala de consulta de médicos, tres salas ATS y un pequeño almacén.

El centro de Madrid que se ha visitado, se encuentra ubicado en el Ambulatorio sito en la C/. Doctor Esquerdo, 45. Este centro no cuenta con un espacio físico propio, sino que utiliza los siguientes locales ubicados en la planta baja del Ambulatorio: una sala para la asistencia, utilizada conjuntamente por médicos y ATS; una sala de estar, con un pequeño anexo y una sala en la que existen taquillas y están almacenados diversos objetos.

El centro de Valencia, sito en el Ambulatorio que se encuentra ubicado en la C/. Padre Porta, 10, es un pequeño local, sin conexión interna con el resto del edificio, y en el que existen las siguientes salas: una sala de exploración, una sala de exploración y curas ATS, una sala de estar para el personal y un almacén de farmacia.

En cuanto al estado de las instalaciones, es preciso señalar que los locales del centro de Zaragoza presentan deficiencias, ya que carecen de la adecuada ventilación e iluminación natural. Por el contrario, el centro de Valencia se encuentra en un magnífico estado, ya que ha sido renovado recientemente. No obstante, se ha podido obtener información sobre la existencia de otros centros en la ciudad de Valencia en deficientes condiciones.

Especial mención merece, por su precariedad y mal estado de las instalaciones, el centro visitado en Madrid. En realidad el centro no existe como tal, ya que se trata de tres salas ubicadas dentro de un Ambulatorio. Como antes se ha indicado, el Servicio cuenta con una única sala de exploración y curas, que es compartida por médicos y ATS, lo que no deja de ser paradójico cuando se encuentra instalado en un ambulatorio que dispone de abundantes locales. De la precariedad de medios de este «centro» nos puede dar idea el hecho de que se dispone de una sola mesa de exploración, que, por añadidura, es una mesa de exploración ginecológica, en la que, por tanto, se efectúan los actos de todo tipo, que, salvo posibles excepciones, nada tienen que ver con la finalidad propia de la mesa.

De otra parte, el estado del conjunto de los locales es deficiente, pudiéndose incluso llegar a calificarse de muy malo el de la sala de estar de los médicos y su anexo, y el de los aseos.

Ninguno de los centros visitados dispone de una sala de espera independiente. En los centros de Valencia y de Zaragoza, ésta se efectúa en el vestíbulo. Como se ha indicado anteriormente, en el centro de La Coruña se utilizan las dependencias del I.S.M. El centro visitado en Madrid no es en realidad tal, sino tres salas de un ambulatorio, de modo que para la espera se utilizan las instalaciones del mismo.

En cuanto a la accesibilidad, los centros de La Coruña, Madrid y Valencia son inaccesibles para personas que hayan de utilizar sillas de ruedas, dada la existencia de escaleras y la ausencia de un recorrido alternativo. Por el contrario, el acceso al centro de Zaragoza se efectúa a nivel de la calle, no presentando problemas de accesibilidad.

2.3.3. Funcionamiento

Los Servicios Especiales de Urgencia realizan las siguientes funciones:

— Asistencia sanitaria en consulta y atención domiciliaria de 17 a 9 horas en días laborables, y durante las 24 horas en domingos y festivos.

— Inyectables en días festivos y domingos, en que permanecen cerrados los ambulatorios.

Es de destacar, de otro a parte, la sobrecarga que representa la segunda de las funciones antes citadas, es decir, la relativa a inyectables en domingos y festivos, lo que implica una incidencia notable en la presión asistencial sobre los Servicios Especiales de Urgencia en estos días. Un indicio de ello nos lo puede ofrecer las cifras comparativas de la asistencia prestada por los ATS en el Servicio Especial de Urgencia de Madrid, en la modalidad de consulta, en días laborables y en días festivos, así como su comparación con las cifras relativas a los médicos. Los datos incluidos en el cuadro 17, se refieren a las asistencias prestadas en el año 1987 y abarcan los 20 centros del Servicio Especial de Urgencia:

CUADRO NUM. 17. SEU Madrid Distribución asistencia días					
	Laborables (A)*	Promedio diario	Festivos (B)* *	Promedio diario	Total (A+B)
Médico domicilio	86.052	287,80	39.780	602,73	125.832
Médico consulta	129.099	431,77	87.140	1.320,30	216.239
ATS domicilio	20.214	67,61	41.033	621,71	6.1247
ATS consulta	7.4749	250,0	152.666	2.313,12	227.415

* Se consideran 299 días laborables.
** Se consideran 66 días festivos.

Fuente: Gerencia SEU Madrid.

La desproporción es aún mayor si se computan únicamente los 14 centros del» Servicio Especial de Urgencia ubicados en Madrid capital, tal y como puede observarse en el cuadro 18.

CUADRO NUM. 18. Madrid Capital. Distribución asistencia/días.					
	Laborables (A)*	Promedio diario	Festivos(B)*	Promedio diario	Total (A+B)
Médico domicilio	71.650	293,63	32.745	496,14	104.395
Médico consulta	54.057	180,79	43.293	655,95	97.350
ATS domicilio	16.178	54,11	33.925	514,02	50.103
ATS consulta	29.757	99,52	106.196	1.609,03	135.953

* Se consideran 299 días laborables
** Se consideran 66 días festivos.

Fuente: Gerencia SEU Madrid.

En conclusión, si la demanda de las asistencias de los ATS tiene un fortísimo incremento relativo en domingos y festivos en el conjunto de los centros del servicio Especial de Urgencia de Madrid, dicho incremento es realmente impresionante en Madrid capital y en la asistencia prestada en consulta.

De otra parte, como se desprende del cuadro 18, la asistencia de ATS en consulta se concentra en domingos y días festivos en horario de 9 a 17 horas:

CUADRO NUM 19. Madrid capital. Distribución asistencias ATS en consulta por días y horas		
Horas	Laborables	Festivos
De 9 a 17	175	79.162
De 17 a 21	9.135	21.800
De 21 a 01	17.128	4.570
De 01 a 09	3.319	664
TOTAL	29.757	106.196

Fuente: Gerencia SEU Madrid.

Consecuentemente, el 58,23 por 100 de las asistencias prestadas en consulta por los ATS de los centros de Servicio Especial de Urgencias, sitios en Madrid capital, se concentra en domingos y días festivos de 9 a 17 horas y el 16,03 por 100 los mismos días, en horario de 17 a 21 horas. Sumando ambos promedios, hallaremos que el 74, 26 de estas asistencias se presta en domingos y festivos de 9 a 21 horas.

Esta notable demanda de inyectables en domingos y festivos es, de otra parte, común a todos los centros visitados y a la totalidad de los servicios estudiados, produciendo, en ocasiones, la insuficiencia estructural de los centros para absorber dicha demanda, circunstancia que ocasiona la consiguiente demora en la prestación de asistencia y una gran aglomeración de personas en las dependencias del inmueble, como ocurre en el centro de Zaragoza.

Para comprobar si la presión asistencial se encuentra equitativamente distribuida entre los diversos centros o, por el contrario, si existen desequilibrios, contamos con datos referidos a las asistencias realizadas duramente el año 1987 y relativos a los 14 centros especiales de Madrid capital y a los 6 centros especiales de Madrid provincia. Estos datos se incluyen en el cuadro N.º 20.

La conclusión es el fuerte desequilibrio que existe entre las asistencias prestadas por cada centro. Situada la media en 31.536,65 asistencias anuales, existen desviaciones notables tanto en uno como en otro sentido. De una parte, nos encontramos con los centros de Alcalá

de Henares (60.388); Leganés (60.299) y San Blas (59.673). De otra, con los centros de Pozuelo (8.391); Avda. de Baviera (12.515) y Fuencarral (16.293). Aunque pueden existir factores de tipo cultural y social que expliquen la mayor utilización del Servicio de Urgencia, no obstante parece que el desequilibrio entre algunos centros podría ser exagerado, de modo que cabría plantearse la necesidad de estudiar una redistribución de los recursos asistenciales. Las cifras, en efecto, inducen a pensar que estos recursos podrían distribuirse en una forma más equitativa y racional, con objeto de permitir la prestación del servicio con mayor eficacia.

CUADRO N° 20. SEU Madrid. Distribución de asistencias por centros			
Centros	Médicos	ATS	TOTAL
Doctor Esquerdo	11.686	8.204	19.890
Peña Prieta	11.030	9.986	21.016
Villaverde	13.108	10.386	23.494
P° de los Olmos	16.294	12.589	28.882
Modesto La fuente	17.534	25.040	42.574
Vicente Muzas	12.482	11.580	24.082
San Blas	31.747	27.926	59.673
P° Extremadura	15.370	17.740	33.110
Aguacate	16.422	10.848	27.270
Moratalaz	10.610	11.879	22.489
Avda. Baviera	7.171	5.344	12.515
Sancho Panza	15.745	17.889	33.634
Fuencarral	10.121	6.172	16.293
Orcasitas	12.425	10.473	22.898
Leganés	0.041	30.258	60.299
Getafe	25.370	15.423	40.793
Alcorcón	16.438	11.369	27.807
Pozuelo	6.078	2.313	8.391
Móstoles	25.887	19.367	45.254
Alcalá Henares	36.512	23.876	60.388
TOTAL	342.071	288.662	630.733

Fuente: Gerencia SEU Madrid

Los datos del mismo año referidos a los centros de Valencia provincia presentan un mayor equilibrio, como se desprende del cuadro n.º 21, aunque siguen existiendo algunas diferencias importantes (Mislata/Paterna: 25.753; Puerto de Sagunto: 14.538):

CUADRO N.º 21. SEU Valencia. Distribución de asistencias por Centros			
Centros	Médicos	ATS	TOTAL
Aldaya	11.846	5.317	17.163
Burjasot	12.398	5.466	17.864
Catarroja	15.198	4.693	19.891
Mislata/Paterna	16.790	8.963	25.753
Moncada	13.146	5.534	18.680
Puerto de Sagunto	8.551	5.987	14.538
Rafelbuñol	9.676	6.562	16.238
Torrente	13.481	5.150	18.631
TOTAL	101.086	47.672	148.758

Fuente: Gerencia SEU Valencia

Por último, y como observación general, cabe señalar que la precariedad de medios, y, fundamentalmente, la carencia de aparatos y dispositivos de diagnóstico (radiología y analítica) limita, obviamente, la naturaleza de la atención médica que puede realizar el Servicio Especial de Urgencias, produciéndose una infrautilización de los recursos existentes y, paralelamente, una sobrecarga de los servicios hospitalarios.

2.4. Otros aspectos de la asistencia de urgencia del Sistema Sanitario Público

Si bien el objeto principal del presente estudio se circunscribe al análisis y evaluación de las áreas de urgencia generales de los hospitales y, en el ámbito de la atención primaria, de los servicios especiales de urgencia, en el curso de la investigación desarrollada se han visitado, en algunos hospitales, los centros materno-infantiles, en los que, dada la naturaleza de las asistencias dispensadas, así como la infraestructura existente, la situación del área de urgencia es distinta a la planteada en los centros general y de traumatología y rehabilitación.

Asimismo, como se verá más adelante, se ha llegado al conocimiento de determinadas situaciones, que afectan a ciertos servicios ordinarios de urgencias.

Igualmente, la necesidad de conocer el grado de las relaciones y enlaces existentes entre los centros y servicios asistenciales, para conseguir que la asistencia en general y la de urgencia en particular se

dispense en aquel centro en donde pueda ser satisfecha plenamente, ha aconsejado, al objeto de complementar y ampliar el estudio sobre los servicios de urgencia, efectuar una Visita a la unidad de coordinación interhospitalaria de Madrid.

Por último, durante las visitas realizadas se ha podido constatar la existencia de algún problema relativo a las ambulancias, del que también se deja constancia.

Seguidamente, se reseñan, en forma somera, algunas consideraciones sobre los aspectos citados.

2.4.1. Algunas observaciones en relación a los servicios de Pediatría y Maternidad

El hecho de la proximidad a los servicios de urgencia del Centro General y la circunstancia de compartir algunas instalaciones hizo posible la visita a un número limitado de centros, cuya relación es la siguiente:

Pediatría: «Doce de Octubre», «Gregorio Marañón», «La Fe», Leganés, Móstoles, «San Carlos».

Obstetricia y Ginecología: «Doce de Octubre», Móstoles, «San Carlos».

Los servicios de urgencia de los centros infantiles visitados se encuentran, en general, en mejor estado que el área de urgencia de los centros generales. En este sentido, puede destacarse la existencia de servicios bien dotados, informatizados y con buenas y suficientes instalaciones (Gregorio Marañón). Se han encontrado, no obstante, deficiencias tales como:

Insuficiencia de salas de espera («Doce de Octubre»).

Escasez de personal de enfermería y carencia de administrativos y celadores propios para el servicio (Móstoles).

En cuanto a los servicios de Obstetricia y Ginecología, destacaremos simplemente la buena dotación del correspondiente al hospital «Doce de

Octubre». En el hospital de Móstoles es muy reducida la plantilla de matronas, auxiliares y celadores, lo que dificulta el prestar un servicio adecuado. Según la información obtenida, en ambos hospitales existe falta de camas.

Como contrapunto, se ha de indicar que en Guadalajara, el pabellón Materno-Infantil, previsto para 200 camas, no está abierto y, según la información recabada, se pretende convertir en unidad geriátrica.

2.4.2. Servicios ordinarios de urgencia de algunas localidades

Es de resaltar que el Servicio de Urgencia del Ambulatorio de Calatayud, ubicado en el centro de esta localidad, se encuentra clausurado, según la información facilitada, por falta de personal subalterno. Como consecuencia de lo anterior, el referido servicio se encuentra situado en las mismas instalaciones que el de urgencia hospitalaria, compartiendo la infraestructura existente. Según dicha información, el único elemento que permite diferenciar uno de otro servicio se produce en función de la procedencia de los enfermos, dado que si son de Calatayud son atendidos por el teórico servicio de urgencia del ambulatorio, mientras que si pertenecen al resto de la comarca les es dispensada la asistencia por el servicio hospitalario.

La situación descrita adolece, a nuestro juicio, de la debida ordenación y programación asistencial, pudiendo provocar problemas de coordinación, al estimarse como poco funcional la existencia de dos servicios de urgencias distintos, ubicados en las mismas instalaciones, por lo que sería oportuno estudiar su integración, o la reapertura del ambulatorio a estos efectos.

Una situación parecida se produce en los servicios ordinarios de urgencia de las localidades de Requena y Gandía, ubicados en el edificio del correspondiente hospital general, aunque en zona distinta del área de urgencia hospitalaria.

2.4.3. Unidad de coordinación interhospitalaria de Madrid

Con la visita a esta unidad, se pretendía un doble objetivo: de una parte, valorar su funcionamiento; y, de otra, evaluar la disponibilidad de recursos sanitarios.

Por lo que a la primera cuestión respecta, es de señalar la precariedad de los medios que, para el desarrollo de su función, dispone esta unidad.

En este sentido, basta reseñar que el procedimiento seguido para poder determinar la disponibilidad de camas de los centros que integran los diferentes sectores o áreas de Madrid, se limita al diario contacto telefónico con todos y cada uno de los citados centros.

El procedimiento descrito impide, obviamente, la permanente información sobre los recursos existentes y, asimismo puede restar fiabilidad a la información facilitada, con la consiguiente repercusión sobre la ordenación sanitaria.

En esta línea, parece oportuno llamar la atención sobre la inexistencia de medios informáticos, que permitirían a la unidad de coordinación cumplir, de forma adecuada, la finalidad para la que fue creada, y, paralelamente, mejorar tanto su funcionamiento como el control de las instituciones sanitarias.

Aún con las limitaciones anteriormente señaladas, se procede, en base a la documentación facilitada por la citada unidad, a determinar la adecuación de la estructura asistencial, en función de la demanda sanitaria.

Seleccionada como muestra la situación existente en los meses de junio y septiembre de 1988, el análisis de la disponibilidad de camas libres, consideradas en su conjunto todas las de los hospitales del área de Madrid capital, ofrece el resultado que se incluye en el cuadro 22.

CUADRO NUM. 22. Hospitales de Madrid. Promedio diario de camas libres		
ESPECIALIDAD	JUNIO	SEPTIEMBRE
Medicina y Especialidad	20,34	33,00
Traumatología	26,70	53,30
Cirugía-Especialidades	4,03	15,53
Orl. Urología y Oftalmol.	9,18	17,46
Infantil	254,21	240,63
Maternidad	91,30	75,53
UVI y Unidad Coronaria	4,66	4,15
TOTALES	410,42	439,6

Fuente: Unidad de Coordinación interhospitalaria de Madrid.

De las cifras expuestas se derivaría un alarmante déficit de camas en Medicina-Especialidades, Cirugía-Especialidades, ORL, Urología y Oftalmología y en UVI-Unidad Coronaria y, por contrario comparativamente, una sobredimensión de las relativas a Infantil y Maternidad, que dificultan seriamente cualquier programación asistencial, así como afrontar la demanda de asistencias urgentes que requieren hospitalización.

Sin embargo, aún existiendo un acusado déficit de camas en alguno de los centros, tal como se ha comprobado en las visitas efectuadas, los datos obrantes en la Unidad de Coordinación no parecen representativos de la exacta realidad, probablemente por defectos en su transmisión.

2.4.4. Ambulancias

La Seguridad Social no dispone, en su totalidad, de ambulancias propias, estableciendo conciertos con servicios privados de ambulancias. Estas empresas se niegan en ocasiones a trasladar accidentados de tráfico, puesto que tienen dificultades en cobrar sus servicios, por lo que normalmente desempeñan este trabajo las ambulancias de la Cruz Roja.

3. Conclusiones

3.1. La multiplicidad y el carácter asistemático de las normas son notas que caracterizan el marco jurídico de los Servicios de Urgencia del Sistema Sanitario Público.

3.2. Pese a que la Ley General de Sanidad guarda silencio sobre la asistencia de urgencia, no puede desconocerse la importante repercusión de la nueva concepción de la estructura del Sistema Sanitario Público, que se deriva de la misma, de modo que la citada asistencia deberá prestarse, de forma integral y coordinada, dentro del Area de Salud.

3.3. El elevado porcentaje de utilización de los centros visitados conlleva, en muchos de ellos, la frecuente inexistencia de camas libres, circunstancia que distorsiona el funcionamiento del Area de Urgencia.

3.4. El notable volumen de los ingresos realizados a través del Servicio de Urgencia de los hospitales visitados, condiciona fuertemente la actividad asistencial programada.

3.5. Un elevado porcentaje de las asistencias dispensadas en el Area de Urgencia Hospitalaria, debería, por su patología, haber sido atendido en el nivel de atención primaria. A esta circunstancia pueden coadyuvar, entre otros factores, la deficiente cobertura de la atención no urgente en el nivel de asistencia primaria, la inexistencia de medios complementarios de diagnóstico en los Servicios Especiales y Ordinarios de Urgencia visitados, la inadecuada coordinación del hospital con la atención primaria, la deficiente interrelación entre los distintos Servicios de Urgencia y la falta de una eficaz campaña de educación sanitaria de la población.

3.6. La mayoría de las Areas de Urgencia de los hospitales visitados adolece de diversas deficiencias en cuanto a su infraestructura y equipamiento. No obstante, en siete de los diecisiete Servicios visitados se alcanza un nivel adecuado. Se trata, en general, de hospitales de reciente construcción o en los que se han efectuado obras de remodelación, las cuales, en algunos centros, se encuentran asimismo en curso de ejecución.

3.7. El acceso a los Servicios de Urgencia de los hospitales no presenta, en general, graves problemas. Sin embargo, debe señalarse, como importante excepción, la existencia, en uno de los centros visitados, de un túnel que impide la llegada de las UVI-Móviles hasta la puerta de entrada del Servicio.

3.8. Con alguna excepción, la capacidad de las Salas de Espera de los Servicios de Urgencia de los hospitales es insuficiente.

3.9. El número de boxes de exploración de los Servicios de Urgencia de los hospitales no resulta suficiente en varios de ellos, para atender a la demanda asistencial.

3.10. En relación a las salas de observación de los Centros visitados se ha observado lo siguiente:.

a) Inexistencia, en alguno de los hospitales, de esta unidad.

b) Precarias condiciones, con carencia, en algunos casos, de luz natural y de ventilación adecuada.

c) Capacidad insuficiente, en otros.

3.11. En línea de la conclusión precedente, y respecto de la Unidades de hospitalización de Urgencias, a veces denominadas «Hospital de día», que disponen algunos centros, cabe señalar:

a) En ciertos casos, la existencia de deficiencias en cuanto a su habitabilidad.

b) El excesivo período de tiempo en que permanecen allí los enfermos, en tanto se localiza una cama en el hospital o en otro centro.

3.12. Con carácter general, y por lo que al equipamiento de los Servicios de Urgencia visitados respecta, puede señalarse:

a) Las «salas de parada», salvo en algún supuesto concreto, se encuentran debidamente dotadas.

b) En aquellos hospitales en los que no existe Unidad de radiodiagnóstico, diferenciada de la del resto del centro, es preciso frecuentemente, que el enfermo efectúe largos desplazamientos en camilla, a fin de realizar las oportunas pruebas.

e) En cuatro de los hospitales visitados, no existe scanner. De otra parte, en uno de ellos, la ubicación de los dispositivos complementarios del citado aparato presenta notables deficiencias y la correspondiente sala de lectura es inadecuada.

3.13. Con carácter complementario, puede asimismo destacarse:

a) La inexistencia, en la mayoría de los hospitales visitados, de instalaciones adecuadas para la información a los familiares.

b) La falta de adecuación, en otros, de los cuartos de los médicos y del personal de enfermería, especialmente en los centros más antiguos.

3.14. En lo que atañe al funcionamiento de los Servicios de Urgencia hospitalarios y por lo que respecta a la exploración de los pacientes, cabe reseñar lo siguiente:

a) En unos casos, la precaria atención al enfermo, debido, en ocasiones, a largas esperas y a la inadecuación del lugar de exploración.

b) Asimismo, la demora en la obtención de los resultados de las pruebas.

c) Las deficiencias en la disponibilidad del scanner, llegando en uno de los casos a su no utilización durante los fines de semana, por falta de personal, y a su sustitución por la remisión de los enfermos a una clínica privada.

3.15. En cuanto al período de observación debe señalarse:

a) La estancia demasiado prolongada de los enfermos.

b) La inadecuada utilización de la sala de observación en uno de los centros visitados, por la estancia prolongada durante varios días de enfermos terminales, circunstancia que, de otra parte, puede constituir

una situación atentatoria contra la dignidad de la persona, habida cuenta de las malas condiciones de la sala.

3.16. Respecto de la hospitalización, resulta preciso señalar lo siguiente:

a) La falta de camas en un alto porcentaje de los centros hospitalarios, especialmente en aquellos de mayor capacidad.

b) Como consecuencia de lo anterior, la ocupación de camas por encima de la teórica capacidad de los hospitales.

3.17. Pasando al análisis de los Servicios Especiales de Urgencia, cabe reseñar, en primer lugar, la falta en algunos casos de una distribución más adecuada del personal destinado en estos Servicios, como lo demuestra el hecho de que Servicios que prestan un mayor número de asistencias, disponen de una menor plantilla.

3.18. Existe una notoria disparidad en la distribución de los centros de los distintos Servicios Especiales de Urgencia, debiendo indicarse, en este sentido, que mientras Zaragoza cuenta con un solo centro, Valencia dispone de cuatro y Madrid de catorce.

De otra parte, en los Servicios Especiales de Urgencia visitados que disponen de varios centros, la presión asistencial no se encuentra equitativamente distribuida.

3. 19. En cuanto al estado de los centros de los Servicios Especiales de Urgencia cabe reseñar:

a) Salvo en el caso de Zaragoza, los centros visitados no son accesibles a las personas con movilidad reducida, incluso cuando su construcción es reciente. Ello es debido a la existencia de escaleras y a la ausencia de recorrido alternativo carente de barreras arquitectónicas.

b) El estado de las instalaciones es bueno en algunos centros. Por el contrario, en otros, las instalaciones carecen de ventilación e iluminación natural o, aún contando con ambos elementos, su estado es sumamente deficiente.

3.20. Existe un fuerte incremento de la asistencia prestada por los centros de los Servicios Especiales de Urgencia en domingos y días festivos, centrada básicamente en la demanda de inyectables. Dadas las reducidas dimensiones de los centros, esta circunstancia provoca, en ocasiones, su insuficiencia estructural para absorber dicha demanda, lo que ocasiona la correspondiente demora en las prestaciones de la asistencia. Este hecho se agrava, como ocurre en uno de los centros visitados, cuando existe una única sala de exploración, que debe ser compartida por médicos y ATS, lo que impide la prestación simultánea de la asistencia a dos personas.

3.21. Por último, cabe destacar que la precariedad de medios y, fundamentalmente, la carencia de elementos de diagnóstico es una circunstancia que limita la naturaleza de la asistencia que pueden prestar los Servicios Especiales de Urgencia, lo que ocasiona una infrautilización de los recursos, con la correspondiente sobrecarga de los Servicios de Urgencia hospitalarios.

Visto lo expuesto en el presente estudio, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, procede formular las siguientes.

4. Recomendaciones

4.1. De carácter general

4.1.1. De cuanto ha quedado expuesto en el presente estudio y quedó recogido en las conclusiones, se deriva que los servicios de urgencia hospitalarios visitados están atendiendo un número sumamente elevado de pacientes, cuyos problemas deberían haber sido resueltos en el nivel de atención primaria (ambulatorios consultorios) o si hubiese camas suficientes a través de la actividad hospitalaria programada (listas de espera).

Cabe, por tanto, realizar una primera sugerencia básica: es necesario potenciar y mejorar los servicios de atención primaria (en cuanto a instalaciones, relación de tiempo paciente-contacto con el médico, etc.). La insuficiencia o ineficacia de la asistencia prestada en

el nivel primario, parece ser una de las causas, no sólo de que los ciudadanos con suma frecuencia dupliquen su cobertura sanitaria a través de servicios privados, sino de que se acuda innecesaria e inadecuadamente a los Servicios de Urgencia hospitalaria.

4.1.2. Dado que el presente estudio, aun cuando ha sido realizado sobre una muestra de diecisiete hospitales de diferentes características, no puede considerarse revelador de la situación de la totalidad de los Servicios de Urgencia del servicio público de salud en nuestro país, parece imprescindible que por parte del Ministerio de Sanidad, en cuanto a los centros de él dependientes, se solicite del Ministerio de Administraciones Públicas, la realización de una Inspección Operativa de Servicios, que permita disponer de datos extensivos a la totalidad de los Servicios de Urgencia hospitalaria y extrahospitalaria, incluyendo los Materno-Infantiles y los Servicios Ordinarios de Urgencia, dependientes del Estado, y que otro tanto se realice por las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas que tienen la competencia transferida.

4.1.3. Sin perjuicio de ello y al objeto de atenuar la excesiva presión asistencial sobre los Servicios de Urgencia hospitalarios, es necesario que se apruebe y ejecute por las administraciones sanitarias competentes un programa destinado a dotar a todos los Servicios de Urgencia del nivel primario de los elementos de diagnóstico, así como de los recursos humanos, que sean necesarios para atender a las urgencias de carácter menos grave.

4.1.4. Que, al mismo objeto, se estudie por las administraciones sanitarias competentes la oportunidad y conveniencia de extender el funcionamiento de los Servicios de Urgencia del nivel primario a las veinticuatro horas del día.

4.1.5. Que por las administraciones sanitarias competentes se apruebe y ejecute un plan de actuación que permita una distribución racional del personal, así como de los Centros que actualmente forman parte de los Servicios Especiales de Urgencia, al objeto de que la presión asistencial se reparta de un modo más equitativo.

4.1.6. Que por las administraciones sanitarias competentes se apruebe y ejecute un plan de reforma de los accesos a los Centros de los

Servicios Especiales de Urgencia que lo precisen, al objeto de eliminar las barreras arquitectónicas existentes y permitir la accesibilidad de las personas de movilidad reducida.

4.1.7. Que por las administraciones sanitarias competentes se elaboren y ejecuten programas de información y educación sanitaria, al objeto de estimular la utilización de los Servicios de Urgencia del nivel primario, y no sobrecarguen innecesariamente los servicios de urgencia hospitalaria.

4.1.8. Que, aun dentro del lógico margen de relatividad con que debe aplicarse el principio de sectorización en la asistencia de carácter urgente, se proceda al estudio del grado de funcionamiento de dicho principio en relación a los Servicios de Urgencia de cada hospital, adoptando, en el supuesto de la existencia de desviaciones notables, las medidas correctoras que resulten oportunas y, entre ellas, si así procediera, las correspondientes actuaciones informativas y formativas, al objeto de procurar que, si las circunstancias del caso no lo impiden, toda persona acuda al hospital de su Area de Salud cuando precise demandar asistencia urgente de naturaleza hospitalaria.

4.1.9. Que se asigne a todos los hospitales secundarios un hospital de referencia, a donde necesariamente puedan ser derivados los pacientes que, por su patología, no pueden ser atendidos por aquellos centros al no disponer del equipamiento asistencial necesario.

4.1.10. Que por las administraciones sanitaria competentes se dicten las instrucciones oportunas, a fin de que la estancia de los enfermos en las Salas de Observación o en las zonas de hospitalización del Area de Urgencia de los hospitales no rebase el período de tiempo necesario para la función que le es propia, de modo que la citada Area deje de soportar unas situaciones de hospitalización prolongada para las que no está diseñada.

4.1.11. Que por las administraciones sanitaria competentes se estudie la conveniencia y posibilidad de elaborar e implantar programas de hospitalización a domicilio con el fin de limitar los internamientos hospitalarios.

4.1.12. Que se valore la conveniencia de incorporar a los trabajadores sociales a los Servicios de Urgencia de los hospitales durante las veinticuatro horas.

4.2. De carácter puntual

Hospital «La Fe» (Valencia)

4.2.1. Que con carácter inmediato se ejecuten las obras de reforma del Servicio de Urgencias del Centro General que se encuentren proyectadas, teniendo en cuenta a la hora de su realización la necesidad de modificar el acceso al Servicio, al objeto de que las UVI Móviles lleguen hasta la puerta de entrada.

Hospital «Doce de Octubre» (Madrid)

4.2.2. Que, dada la insuficiencia de espacio del Servicio de Urgencia, se proceda a redactar y a aprobar con urgencia un proyecto de ampliación de dicho Servicio.

4.2.3. Que mientras tanto se proceda a la apertura y utilización, a los efectos que se estimen más útiles de la sala en que se halla ubicado un quirófano que en este momento se encuentra cerrado.

4.2.4. Que en defecto de la ampliación o mejora de las Salas de Espera, se habilite el vestíbulo de la entrada principal del hospital como Sala de Espera de los familiares de enfermos atendidos por el Servicio de Urgencia.

Hospital «La Paz» (Madrid)

4.2.5. Que se dé la máxima celeridad a las obras del nuevo Servicio de Urgencia, al objeto de superar en el menor plazo posible los problemas derivados de la precariedad de las instalaciones provisionales en que actualmente se encuentra ubicado dicho Servicio.

4.2.6. Que en tanto se realizan tales obras de carácter general, se proceda a efectuar las oportunas reparaciones en el Servicio de Radiología, eliminando las notorias deficiencias que constan en el presente estudio.

Hospital «Universitario de San Carlos» (Madrid)

4.2.7. Que, dada la insuficiencia del Servicio de Urgencia, se proceda a aprobar y a ejecutar un proyecto de remodelación de este Servicio, habilitando una superficie mayor, y solucionando, entre otras, las deficiencias que antes se han citado.

4.2.8. Que se estudie la conveniencia de ampliar la plantilla de anestesistas de guardia.

Hospital «Miguel Servet» (Zaragoza)

4.2.9. Que se habilite una Sala de «observación», en la que los enfermos queden instalados en tanto se les efectúen las exploraciones complementarias y hasta el momento en que sean dados de alta o ingresados, evitando así la utilización actual de la Sala de Espera de familiares para esta función.

Hospital «Gregorio Marañón» (Madrid)

4.2.10. Que se procure acelerar en lo posible las obras en curso de ejecución del nuevo Servicio de Urgencia, dadas las notables deficiencias observadas en el que se utiliza en la actualidad, debiendo incluirse en la remodelación de Sala de Espera de familiares, dada su insuficiencia.

4.2.11. Que por la administración sanitaria competente se impartan las instrucciones oportunas al objeto de que en ningún caso permanezcan en el Servicio de Urgencia, durante plazos dilatados, enfermos en fase terminal que deberían haber sido trasladados al correspondiente Servicio del hospital.

4.2.12. Que se cursen las instrucciones oportunas al objeto de que se suprima de inmediato la existencia de camas en los pasillos del Servicio de Urgencias.

Hospital «Juan Canalejo» (La Coruña)

4.2.13. Que de forma inmediata se proceda a realizar las obras de remodelación del Servicio de Urgencia que se encuentran en proyecto, al objeto de resolver problemas tales como la insuficiencia de la Sala de Espera y del número de boxes de exploración, así como las malas condiciones de la Sala de Observación.

Hospital «Puerta de Hierro» (Madrid)

4.2.14. Que se mejoren las condiciones de la zona de hospitalización de Urgencia, evitando, de otra parte, la estancia prolongada de los pacientes en esta zona.

Hospital de «la Princesa» (Madrid)

4.2.15. Que se adopten las medidas oportunas, mediante la dotación del personal necesario, al objeto de permitir la utilización del Scanner ininterrumpidamente.

4.2.16. Que se efectúen, a la mayor brevedad posible, las obras proyectadas, al objeto de instalar la zona de observación en el lugar previsto, resolviendo así la falta de utilización actual de las salas destinadas a tal efecto.

4.2.17. Que se duplique el aparataje del laboratorio de urgencia, con el objeto de asegurar el óptimo funcionamiento de aquél.

Hospital «Xeral» (Lugo)

4.2.18. Que se proceda a adoptar las medidas necesarias, al objeto de instalar la Sala de Observación en un lugar que cuente con una adecuada ventilación e iluminación.

Hospital de Guadalajara

4.2.19. Que se proceda a dotar al hospital de un scanner.

Hospital de Móstoles

4.2.20. Que se proceda a la instalación y puesta en funcionamiento de un scanner en este hospital.

Hospital «San Jorge» (Huesca)

4.2.21. Que se proceda a dotar al Area de Urgencia de extintores y demás material necesario para la protección contra incendios.

Hospital «Severo Ochoa» (Leganés)

4.2.22. Que se proceda a la puesta en funcionamiento de un scanner en este hospital.

Hospital de Calatayud

4.2.23. Que se proceda a la reapertura del Ambulatorio de Calatayud en su función de Centro del Servicio ordinario de Urgencia o, alternativamente, que se suprima dicho Servicio, integrando a su personal en el Servicio de Urgencia del Hospital de Cataluña.

Centro del Servicio Especial de Urgencia de La Coruña, sito en la Policlínica del I.S.M.

4.2.24. Que, en el marco del plan al que antes se ha hecho mención, se proceda a realizar las obras de reforma precisas, al objeto de eliminar las barreras arquitectónicas existentes y facilitar el acceso al centro de las personas de movilidad reducida.

Centro del Servicio Especial de Urgencia de Madrid, ubicado en el Ambulatorio sito en la C/. Doctor Esquerdo, 45.

4.2.25. Que se habilite, al menos, una sala más para exploración y curas, ya que en la actualidad existe una única sala, utilizando para ello las instalaciones del ambulatorio en que está ubicado el Servicio.

4.2.26. Que se proceda a la mejora del estado de las instalaciones que utiliza el Servicio, en especial el de la sala de estar de los médicos y su anexo, así como el de los aseos.

4.2.27. Que se proceda a la adquisición de una mesa de exploración, con el objeto de evitar que en lo sucesivo cualquier tipo de actos asistenciales

deba realizarse en la única mesa de exploración ginecológica que posee el Servicio.

4.2.28 Que, en el marco del plan al que antes se ha hecho mención, se proceda a realizar las obras de reforma precisas, al objeto de eliminar las barreras arquitectónicas existentes y facilitar el acceso al centro de las personas de movilidad reducida.

Centro del Servicio Especial de Urgencia de Valencia, sito en la C/. Padre Portal, 10.

4.2.29 Que, en el marco del plan al que antes nos hemos referido, se proceda a realizar las obras de reforma precisas, al objeto de eliminar las barreras arquitectónicas existentes y facilitar el acceso al Centro de las personas de movilidad reducida.

Centro del Servicio Especial de Urgencia de Zaragoza, sito en el Ambulatorio «Ramón y Cajal»

4.2.30. Que se estudie alguna posible solución a la falta de adecuación de la ventilación e iluminación de este centro, trasladando el mismo en el supuesto de no encontrarse una solución viable.

Unidad de Coordinación interhospitalaria de Madrid

4.2.31. Que se dote a la Unidad de Coordinación interhospitalaria de Madrid de los medios informáticos precisos para que, en conexión con los hospitales, pueda disponer de información permanente y fiable acerca de la disponibilidad de camas en los distintos centros, y que sus decisiones en cuanto a la remisión de enfermos a un centro hospitalario con camas libres, sean ejecutivas y no meramente informativas o indicativas.

Sin perjuicio de las Sugerencias que atañen con carácter general a todos los centros, no se estima necesario efectuar ninguna recomendación específica sobre los Servicios de Urgencia del hospital Ramón y Cajal de Madrid y Clínico, de Barcelona.

La presente recomendación se remite al Excmo. Sr. Ministro de Sanidad y Consumo, en su doble condición de Ministro de Sanidad y

Consumo y de Presidente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. También a los excmos. Sres. Consejeros de Sanidad de las distintas Comunidades Autónomas cuyos hospitales han sido visitados, dándose traslado para su conocimiento, asimismo, a todas aquellas Comunidades Autónomas que disponen de competencias en la materia.

Madrid, a 28 de diciembre de 1988.

Recomendación dirigida al Ministro de Sanidad y Consumo y Consejeros de Sanidad de Comunidades Autónomas.

Recomendación 33/1988, de 30 de diciembre, sobre modificación del artículo 13.1 del Decreto 12/86, de 10 de febrero, de la Generalidad Valenciana, en materia de elección y revocación de director y equipo directivo de los centros escolares.

Se han dirigido a esta Institución distintos miembros de la comunidad escolar de Alcira, en relación con los problemas derivados de la no participación de los representantes de los alumnos, en los centros de Educación General Básica, en los casos de elección del director, designación del equipo directivo y propuesta de revocación del nombramiento del director.

En los casos citados no intervienen los alumnos de educación general básica por haberlo así dispuesto el artículo 43 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación.

Entienden quienes se han dirigido a esta Institución que el Decreto del Consell de la Generalitat Valencia 12/1986, de 10 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de los Organos de Gobierno de los Centros Públicos de educación general básica, bachillerato y formación profesional de la Comunidad Valenciana, no ha tenido en cuenta al desarrollar el precepto citado de la Ley Orgánica 8/1985, que la propia LODE en su artículo 41 establece que el Consejo Escolar estará compuesto por un número de padres y alumnos que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo lográndose así un equilibrio en la participación y representación habida en el Consejo Escolar por los distintos sectores integrantes de la Comunidad Educativa.

Con la redacción dada al punto 1.º del artículo 13 del Decreto citado los representantes de los padres de los alumnos no alcanzan, en los tres casos que han sido citados, el tercio de participación que la LODE asigna a su sector puesto que dicho sector pierde en esas tres ocasiones los votos correspondientes a los alumnos.

En relación con cuanto antecede debemos manifestar a V.E. que, a juicio de esta Institución el peso atribuido por la LODE a cada sector de la comunidad escolar en la composición del Consejo Escolar debe mantenerse de manera especial en decisiones y votaciones tan importantes como las de elección, revocación de director y designación de su equipo directivo. Ciertamente el equilibrio de tercios establecidos en el artículo 41 de la LODE no puede mantenerse si no se adoptan las previsiones necesarias para compensar la no participación de los representantes de los alumnos en las tres ocasiones señaladas.

El artículo 13.1 del Decreto 12/1986, de 10 de febrero, no contiene evidentemente tales previsiones, lo que determina una situación de vacío normativo que debe ser subsanada.

A fin, pues, de que el sector padres-alumnos no pierda el tercio de participación que le corresponde en las: decisiones del Consejo Escolar, sería necesario que se dispusiera que, en aquellos tres casos en que los alumnos no pueden participar, en las votaciones, por su edad y formación los votos de los alumnos acrecieran los de la representación de los padres y que a estos: solos efectos participaran en la elección de director, en su revocación y en la designación del equipo directivo, aquellos padres que hubieran obtenido más votos entre los no elegidos, en número correspondiente al de los representantes de los alumnos.

Debe tenerse en cuenta además, que en otras Comunidades Autónomas y en el territorio de gestión directa del Ministerio de Educación y Ciencia, los correspondientes Reglamentos de los Organos de Gobierno de los Centros Públicos dictados en desarrollo de la LODE, disponen, por idénticas razones, ese mismo acrecentamiento de los votos de la representación de los padres con los votos de los alumnos.

En consecuencia y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 30. 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, formulamos a V.E. la siguiente recomendación:

Que se modifique el artículo 13. 1 del Decreto 12/1986 de 10 de febrero del Consell de la Generalitat Valenciana en el sentido de que, en los casos de elección y propuesta de revocación del director y en la designación del equipo directivo los votos de los alumnos acrezcan los

de la representación de los padres, a cuyo efecto, en tales casos, participarán en la votación de aquellos padres que hubiesen obtenido más votos entre los no elegidos, en el número correspondiente al de los representantes de los alumnos.

Madrid, 30 de diciembre de 1988.

Recomendación dirigida al Presidente de la Generalitat Valenciana.

Recomendación 34/1988, formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre modelo de declaración del IRPF y asignación tributaria a fines religiosos y otros.

(BOCG. Congreso, Serie E, n.º 182, págs. 4929-30)

La Disposición Adicional Quinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, establece que en ejecución del Acuerdo suscrito entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, a partir de 1988, se destinará un porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a fines religiosos y a otros fines de interés social. Esta disposición fue posteriormente desarrollada por el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, así como por la Orden de ese Ministerio de 8 de abril de 1988, por la que se aprueban los modelos de declaración a presentar por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, entre los que se encuentran los denominados D-100, correspondientes a la declaración ordinaria y D-101 a la simplificada. Ambos contienen espacios reservados para la determinación del destino de la asignación tributaria a fines religiosos y otros.

Con las necesarias cautelas que a este respecto impone, el virtual cambio normativo que a breve plazo puede verificarse como resultado de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con la tributación de la unidad familiar, parece en todo caso procedente dejar constancia de las quejas que se han presentado sobre este tema.

Han sido numerosas las quejas que han puesto de manifiesto el desacuerdo de los ciudadanos con el hecho de que en los impresos de referencia se limite a una única posibilidad por unidad familiar el destino de la «Asignación religiosa», ya que ello provoca, en supuestos en que coexisten diversas creencias en la mencionada unidad familiar, el que hayan de imponerse unas sobre otras.

Analizada esta cuestión, en opinión de esta Institución, la normativa actualmente vigente no sólo no impide dar una solución satisfactoria a estos supuestos, permitiendo que la Asignación sea determinada por cada uno de los sujetos pasivos que integran la unidad familiar, sino que es precisamente esta interpretación la que debe entenderse aplicable, a tenor de lo dispuesto en la normativa vigente.

Así, según establece el número 4 de la citada Disposición Adicional Quinta de la Ley 33/1987, corresponde a los sujetos pasivos por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la determinación de la finalidad a que ha de ser dedicada la repetida Asignación. En este sentido el Tribunal Supremo ha declarado que no puede aceptarse la tesis, que parece mantener el Ministerio de Hacienda, al aprobar los modelos de declaración en los que identifica sujeto pasivo del impuesto y unidad familiar, ya que en palabras del Alto Tribunal, en su Sentencia de 6 de julio de 1984, el artículo 4 de la propia Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establece que los únicos sujetos pasivos del Impuesto son las personas físicas, que quedan sujetas por obligación personal o real de contribuir quedando excluida del carácter de sujeto pasivo la unidad familiar, puesto que el mismo artículo 4, en su párrafo segundo, claramente expresa que, cuando las personas físicas sujetos pasivos están integrados en una unidad familiar *«todos los componentes quedan conjunta y solidariamente sometidos al impuesto como sujetos pasivos...»*, lo que está expresando claramente que son las personas físicas los sujetos pasivos de la mencionada unidad familiar.

De otra parte, y como se ha señalado, la Ley 33/87, utiliza la expresión «sujetos pasivos» en plural, por lo que sería contraria al principio de igualdad la interpretación según la cual se concede una única opción cuando más de un sujeto pasivo obtiene rentas sujetas al impuesto, ya que se niega así a los restantes una manifestación de la libertad ideológica o religiosa que, según el artículo 16.1 de la Constitución, no debe tener más limitaciones que las necesarias para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley.

En otro aspecto, el lugar destinado en los modelos de declaración para señalar la voluntad del declarante en cuanto al destino de la Asignación, resuelta poco afortunado, toda vez que se encuentra en la

primera hoja de la declaración y en las hojas de liquidación inmediatamente después de los datos personales de identificación. Esta circunstancia ha de ser valorada desde la perspectiva del derecho a la intimidad reconocido en el artículo 18.1 de la Constitución y en relación con los múltiples usos que un documento como el de la declaración de la renta de las personas físicas tiene en la realidad social. Así, la presentación de la declaración por este impuesto es solicitada para fines tan diversos como son, la solicitud de plaza en un centro escolar, de un crédito ante una institución financiera, acceso a viviendas de protección oficial, etc. Con la actual configuración del impreso de declaración, resulta inevitable la divulgación de un aspecto como es el ideológico religioso, que afecta a la esfera de la intimidad de la persona, derecho fundamental que no debe verse perturbado por la configuración de un impreso.

En opinión de esta Institución, esta cuestión puede ser fácilmente resuelta incorporando en el modelo de declaración una hoja separada, como la aprobada para la liquidación o para el ingreso o devolución. De este modo, podría armonizarse la previsión contenida en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 33/87 y el respeto por la intimidad personal consagrado en la Constitución.

Por todo ello, esta Institución, con las cautelas inicialmente apuntadas, que los sucesivos modelos de declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas prevean la posibilidad de que el destino de la Asignación tributaria a fines religiosos y otros, pueda ser determinada por cada uno de los sujeto pasivos, en la proporción correspondiente a su cuota íntegra y que esta declaración de voluntad, se realice en hoja separada del resto de las que configuran el impreso, de manera que quede suficientemente garantizada la confidencialidad o reserva de la misma.

Recomendación 35/1988, formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre supuestos de doble imposición.

(BOCG. Congreso, Serie E, núm. 182, págs. 4930-32.)

Durante 1988 se tramitaron varias quejas de ciudadanos que reclamaban contra situaciones de doble imposición interna, aplicadas por dos Haciendas Forales, País Vasco y Navarra, o por la Hacienda Estatal y alguna de régimen foral, en liquidaciones del Impuesto sobre Sucesiones o del ya derogado Impuesto sobre el Lujo.

La vía de recursos y reclamaciones económico-administrativas en el ámbito provincial, emprendidas por estos contribuyentes confirmaron la procedencia de las liquidaciones practicadas, poniendo con ello en evidencia que existe una colisión de normas legales que atribuyen competencia a diferentes Administraciones, la estatal y las forales, para la exacción un mismo tributo, según los mecanismos que quedaron suficientemente expuestos en nuestro Informe del año 1987.

No han sido adoptadas las medidas que entonces sugeríamos en el sentido de proceder a crear los mecanismos de coordinación previstos en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma de Navarra para que, en base a los principios de coordinación entre las Haciendas autonómicas y Estatal, de solidaridad entre los españoles y de homogeneidad del sistema tributario, se eviten los consabidos perjuicios a los contribuyentes.

Aunque ya dejábamos constancia de este problema en nuestro Informe de 1987, debemos reiterarlo toda vez que sigue estando sin solución y se continúan recibiendo quejas que denuncian estos casos.

1. En el impuesto sobre sucesiones

Las situaciones de doble imposición por este concepto se producen entre alguna Hacienda Foral, principalmente del País Vasco y la Hacienda Estatal, y afecta a contribuyentes que liquidaron el Impuesto ante la Hacienda Estatal y que luego han sido requeridos por la Hacienda Foral para repetir ante ella la liquidación.

Tal es el caso de una queja en la que el contribuyente liquidó el Impuesto en Palencia por la sucesión causada por su padre, vecino éste de Bilbao.

El criterio que se aplica la Hacienda Foral queda claramente expuesto en el Acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Vizcaya, de fecha 9 de abril de 1987, en reclamación 1993/86, que en sus considerandos señala:

«Que el causante de la sucesión hereditaria que dio lugar a la liquidación impugnada, era vecino de Bilbao, por lo que, en aplicación del concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la exacción del Impuesto correspondiente a dicha sucesión corresponde a la Diputación Foral de Vizcaya, siendo ésta la única competente para exigirlo.»

En efecto, el artículo 26, Puntos de conexión 1, de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, señala:

«La exacción de este impuesto, con el carácter de tributo concertado de normativa autónoma, corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales en los siguientes casos:

a) En las sucesiones, cuando el causante tenga su residencia habitual en el País Vasco...»

Esta norma de rango legal establece un punto de conexión para las competencias que se ponen en conflicto con el Reglamento de los Impuestos de Derechos Reales de 15 de enero, Decreto 176/1959, en vigor por la Disposición Transitoria Sexta del Texto Refundido de la anterior Ley del Impuesto sobre las Sucesiones y por la Disposición

Final Segunda de la nueva Ley sobre Sucesiones y Donaciones, 29/1987, de 18 de diciembre, en tanto no se ha aprobado su Reglamento. Así, la Regla 5.ª del artículo 104.1) de este Reglamento de Derechos Reales establece que los documentos de todas clases referentes a transmisiones por causa de muerte, se presentarán a elección del contribuyente:

«a) En el lugar en que hubiere ocurrido el fallecimiento.

b) En aquel en que tuviese su vecindad al causante el acontecer del óbito.

c) En el que se haya otorgado el documento público particional, O el descriptivo de los bienes hereditarios en caso de heredero único.

Para que el lugar del otorgamiento del documento particional o descriptivo de los bienes de la herencia pueda determinar la competencia de la oficina liquidadora en un partido judicial es indispensable que en el territorio de la misma radiquen los bienes inmuebles hereditarios que representen el mayor valor comprobado en relación a los procedentes de la misma sucesión y radicantes en el distrito de otras oficinas liquidadoras, y que, además, el valor comprobado de aquéllos represente por lo menos la tercera parte del total caudal hereditario.

d) En la capital de la provincia a que dichos lugares pertenezcan.»

En aplicación de las disposiciones citadas, el contribuyente liquida el Impuesto ante la Hacienda Estatal, la cual admite la liquidación sin objetar su posible incompetencia; con posterioridad y de acuerdo con la doctrina ya expuesta, la Hacienda del País Vasco le exige, de nuevo, el pago del tributo.

Supuesto similar es el contenido en otra queja, por concurrencia de competencias entre la Hacienda Estatal, Delegación de Hacienda de Zamora, lugar de la escritura de partición, y la Hacienda Foral de Vizcaya, lugar de residencia del causante.

2. En el impuesto sobre el lujo

A diferencia del caso anterior, en el que la doble imposición se produce por la concurrencia de competencias entre una Hacienda Foral

y la Estatal, en este otro caso se produce entre dos Haciendas Forales: País Vasco y Navarra, y afecta a contribuyentes que adquirieron un vehículo en Navarra, por lo que fue liquidado allí el impuesto, pero que residiendo en el País Vasco, la correspondiente: Diputación Foral le exige también la liquidación.

Así, en el trámite de una queja ante la Diputación Foral de Guipúzcoa, ésta remitió en 12 de diciembre de 1987, informe que ilustra claramente el problema y su alcance, por lo que transcribimos sus párrafos fundamentales:

«1. Aspectos generales del problema planteado

Trátase en el presente caso, como en otros planteados con anterioridad, del efecto del doble devengo de gravamen, que sobre el mismo hecho imponible, la adquisición de un vehículo de turismo, con devengo en su modalidad de “destino”, se produce por la colisión de normas entre el Convenio de Navarra, de 24 de julio de 1969, de 19 de julio, según la cronología foral, y el Concierto Económico en el País Vasco, Ley 12/81, de 13 de mayo, al atribuir la competencia a las respectivas Diputaciones Forales, en lugar del Estado, para la exacción del Impuesto de Lujo que grava la adquisición de tales bienes.

Y así, efectivamente, mientras el Convenio de Navarra atribuye la competencia para el gravamen a la Diputación Foral Navarra, en lugar del Estado Central, cuando la realización del hecho imponible, la adquisición del vehículo, tiene lugar en territorio navarro, según el artículo 13 del Convenio Navarro (“...cuando los respectivos hechos imponibles se realicen en Territorio de Navarra...”) en cambio, el concierto Económico con el País Vasco, reconoce la competencia a las Diputaciones Forales, en lugar del Estado, según el criterio de la “Residencia” del adquirente, de acuerdo con el artículo 29.1.a) (“...cuando el adquirente tenga su residencia habitual en el País Vasco”).

Con lo cual; si no resultan coincidentes el LUGAR de realización del hecho imponible, el lugar de adquisición del vehículo, con el de RESIDENCIA del adquirente, se produce, alternativamente:

A) O bien, un supuesto de concurrencia de las dos Soberanías Forales, Vasca y Navarra, sobre el mismo hecho imponible, cuando se

trate de la compra de un vehículo en Navarra por un residente en Guipúzcoa, en el que el Impuesto se devenga a favor de cada una de las dos Diputaciones Forales, Vasca y Navarra.

B) O bien, un supuesto de exclusión de la soberanía tributaria de ambas Administraciones Forales, como sería el caso de la compra de un vehículo en Guipúzcoa por un residente navarro y, en cuyo caso, dado el carácter complementario de la Soberanía tributaria del Estado, la Administración llamada a la exacción del tributo, habría de ser la Administración Estatal.

2. El caso singular que ahora se trata

El caso concreto tratado en este expediente, se inscribe en el supuesto A) anteriormente descrito, ya que el interesado es residente en San Sebastián y, por tanto de acuerdo con el artículo 29 del concierto, corresponde a la Diputación foral de Guipúzcoa la exacción del vehículo turismo, a cuyo fin se instrumentó el acta de inspección A-004762, de fecha 15 de septiembre de 1984, origen del expediente; adquisición que, por otra parte, había sido objeto de gravamen por la Diputación Foral Navarra, de acuerdo con el artículo 13 del Convenio, por haberse efectuado en Pamplona.

Y aún cuando es ésta una cuestión de conflicto entre dos Administraciones Forales, la de Guipúzcoa y Navarra (aunque más propiamente lo que se plantea es un supuesto de concurrencia de competencias tributarias), que podría dirimirse en el seno de la Junta Arbitral, según las previsiones del artículo 39.1, segundo párrafo, del Concierto Económico, es lo cierto que tal posibilidad está, por el momento, cerrada ya que el citado Órgano está pendiente de constitución.

3. Conclusiones

A título meramente informativo y sin perjuicio de otros criterios que sobre el particular puedan sostenerse, en la situación actual de las normas sobre la materia, estimamos que:

A) Es indiscutible, de acuerdo con las disposiciones del Convenio Navarro, cuanto del Concierto Económico con el País Vasco, que ambas

Administraciones tributaria forales de Guipúzcoa y de Navarra, están legitimadas, en este caso, por la exacción del Impuesto, concretamente amparadas en los artículos 13 y 29 del Convenio y del Concierto, respectivamente.

B) Que ello no obstante, tampoco ofrece la menor duda que el contribuyente no pueda resultar doblemente gravado por el mismo hecho imponible.»

En síntesis, en los casos de doble imposición que se denuncian concurren las siguientes circunstancias:

Los contribuyentes han actuado correctamente en la liquidación de los tributos.

Las Administraciones Forales han actuado, exigiendo la duplicidad de pago, en base a la legislación vigente.

Los ciudadanos que se encuentran en esta situación han satisfecho por partido doble un tributo, sin que ningún Organismo recaudatorio esté dispuesto a ceder en su competencia y tampoco parece que se haya dado o se estén dando los pasos necesarios para coordinar estas situaciones, de tal forma que no devenguen en perjuicio del contribuyente.

3. Posibles mecanismos de solución

En base a los principios de coordinación entre las Haciendas Autonómicas y Estatal, y de solidaridad entre todos los españoles, consagrados en el artículo 156 de la Constitución Española, así como en el principio de homogeneidad del sistema tributario, se hace necesario adoptar, en el más breve plazo, las decisiones administrativas adecuadas, que impidan la repetición de este fenómeno en el cual el único y directo perjudicado es el contribuyente.

Sin embargo, por las Haciendas Estatal y Forales no se han puesto en marcha los mecanismos de coordinación previstos en la normativa en vigor, que impidan estos casos de doble imposición o permitan, en su caso, resarcir al contribuyente en sus derechos económicos lesionados.

En tal sentido, conviene recordar que el artículo 6.5a. del Concierto Económico con el País Vasco otorga como competencia exclusiva al Estado la alta inspección de la aplicación del Concierto y a cuyo efecto emitirá anualmente, con la colaboración del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, un informe sobre los Resultados de la aplicación del concierto. Por otra parte, el propio Concierto Económico crea una Junta Arbitral, entre cuyas competencias: se le asigna el entender de los casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales; crea además una Comisión Coordinadora que entre otras materias de su competencia, realizará los estudios que estime procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico en el marco fiscal estatal, así como la resolución de las consultas relativas a la aplicación del Concierto que le planteen los contribuyentes (Orden de 27 de julio de 1981 , por la que se regulan los problemas transitorios de aplicación del Concierto Económico).

Parece que con carácter inmediato deberían remitirse los casos concretos como los descritos a la citada Junta Arbitral y no adoptar sistemáticamente por las Administraciones intervinientes la actitud de limitarse a reafirmar sus propias competencias y los actos administrativos dictados en ejercicio de los mismos.

En conclusión, la institución del Defensor del Pueblo insta a las Administraciones Estatal y Forales, para que en el más breve plazo se habiliten las vías oportunas que den una justa solución a este problema, incluyendo en la misma la debida devolución de ingresos a los contribuyentes que se han visto obligados a realizar duplicidad de pagos por un mismo concepto tributario.

Recomendación 36/1988, formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondientes a 1988, sobre el servicio de Correos.

(BOCG. Congreso, Serie E, número 182, págs. 4943-58).

A lo largo de 1988 y en años anteriores se han recibido distintas quejas en relación con el funcionamiento del servicio de Correos, de las que se han tramitado individualizadamente sesenta y tres, referentes a distintos supuestos y algunas de ellas que ponían de relieve situaciones que afectaban a una determinada colectividad.

La reiteración en algunos supuestos causante de quejas prácticamente idénticas y provenientes de distintas partes de España aconsejó a esta Institución el realizar una investigación más en profundidad con objeto de identificar las causas comunes a estas quejas y en su caso formular a la Administración responsable del servicio aquellas recomendaciones que se consideraren oportunas en orden a corregir y superar tales circunstancias que inciden negativamente en la prestación del mismo.

Desde el punto de vista temático, un análisis de las quejas recibidas mostró, sobre todo, dos campos distintos en los que centrar nuestra atención con prioridad en la investigación:

En primer lugar, las que se refieren a reparto de correspondencia; en particular retrasos en la entrega y también ausencia de reparto domiciliario en núcleos rurales y en urbanizaciones de zonas turísticas.

En segundo lugar, las relativas a pérdidas de efectos postales, tanto en correo normal como certificado, aunque, en este último caso, las quejas se refieren sobre todo a la disconformidad con las indemnizaciones. También existe un número importante de quejas sobre presuntos expolios en el contenido de los paquetes postales.

En cuanto a su lugar de origen, se han constatado varios datos que resultan de interés:

Procedencia geográfica muy variada; las quejas provienen de prácticamente todas las Comunidades Autónomas.

Abundancia de quejas con origen en Madrid; lo que se explica tanto por ser Madrid el centro que genera y reparte mayor número de correspondencia como por la estructura radial (paralela a la del ferrocarril) que caracteriza nuestro sistema de comunicación postal y tiene su centro en Chamartín.

Número relativamente significativo de quejas procedentes de medios rurales, y de centros turísticos.

1. Plan de la investigación

A partir de estos datos se elaboró un esquema de investigación tendente a la constatación de los siguientes aspectos:

Situación de los usuarios frente al servicio público de correos; grado de conocimiento de sus derechos y normativa aplicable.

Condiciones de seguridad en el tratamiento de los efectos postales y régimen de indemnizaciones.

Controles de calidad en la prestación del servicio, en particular tiempo de la recepción de la correspondencia y posibles problemas estructurales que retrasan su reparto.

Problemas específicos de zonas rurales y turísticas.

Al objeto de obtener directamente los datos necesarios para constatar el alcance y realidad de las quejas de los ciudadanos se acordó realizar una serie de visitas a distintos centros postales y en concreto:

Visitas a distintos centros de Madrid; Madrid-Cibeles, Madrid-Chamartín y el centro de Reparto correspondiente al Distrito Postal número 10.

Visita a centros postales de grandes ciudades (Barcelona y Sevilla).

Visitas a centros postales de ciudades de tamaño intermedio en distintas Comunidades Autónomas (Guadalajara, Segovia, Albacete, Pamplona y Burgos).

Centros postales en ciudades importantes por su número de habitantes que no son capitales de provincia (Gijón).

Núcleos turísticos (Alicante y Jávea).

Núcleos rurales (Pola de Laviana).

Para realizar esta investigación se ha adoptado, por considerarlo oportuno, el mismo método que emplea la Inspección de Correos para medir el índice de calidad del servicio pero con la importante salvedad de que sólo han sido tenidas en consideración las cartas y no los impresos, por considerar que aquel tipo de correspondencia es la que más directamente afecta a los ciudadanos y sobre la que se debe efectuar tanto un mayor esfuerzo en la prestación de un buen servicio público por parte de las autoridades competentes. Lo antedicho, sin perjuicio de que, en un futuro, se estudie la gestión de los impresos y eventual regulación más acorde con la realidad del servicio que se presta a través de ellos.

Dicho procedimiento que permite medir el índice de rapidez de las entregas de efectos postales, consiste en la realización de un muestreo de 100 objetos postales que un cartero, elegido aleatoriamente va a entregar en un barrio esta mañana, objetos que proceden, por hipótesis, de una multiplicidad de orígenes postales.

Para su clasificación se establece un cuadro de doble entrada:

Por una parte, el día de la entrega se considera la fecha «cero» y se aplica a las cartas mataselladas en origen el mismo día de la entrega en destino.

A partir de él se establece un +1 (para las entregas del día anterior), +2, +3, +4, + 5, entre +5 y +10 y superiores a +10, todo ello teniendo en

cuenta que en los cálculos realizados al día siguiente de una fiesta se descuenta un día.

Por otra, los objetos postales se dividen en cinco categorías distintas por su origen: una misma población, misma provincia, capitales provincias limítrofes, provincias limítrofes y «otro origen».

A estos efectos hay que tener en cuenta que no son tomados en consideración los objetos postales con origen en una administración de correos extranjera, entre otras razones porque de lo que se trata es de analizar el grado de eficacia de la administración postal española, y en la correspondencia proveniente del extranjero existe al menos una corresponsabilidad, sin que sea fácil en el momento presente, determinar en cada caso concreto a qué administración es achacable el retraso.

Finalmente, en cada visita se han consultado los llamados «libro registro de reclamaciones» y «libro registro de quejas».

En el primero de ellos se recogen las reclamaciones que presentadas por los particulares mediante el pago de una tasa (35 pesetas) son asumidas como propias por la administración de correos receptora de la reclamación, por entender que resulta vulnerado algún artículo del reglamento postal. La administración de correos se encarga de toda la tramitación, con la peculiaridad de que, si efectuada la comprobación necesaria, el reclamante tiene razón, la indemnización que se le entrega se acrecienta con la devolución de la tasa pagada.

En cuanto a la tasa necesaria para la interposición de una reclamación, argumenta la Administración su mantenimiento hasta el presente en el elevado número de quejas carentes a su juicio de fundamento que son tramitadas por la administración de correos, e incluso en ocasiones debido a la utilización sistemática de este mecanismo como procedimiento alternativo por parte de determinadas empresas «grandes usuarias» del servicio de correos, al acuse de recibo, sólo ligeramente más barato (30 pesetas) pero infinitamente menos eficaz como mecanismo de control y contabilidad.

Desde el punto de vista material las quejas de los ciudadanos que la administración postal califica de reclamaciones se refieren

fundamentalmente a correspondencia certificada, asegurada y giros. En estas categorías es posible la constatación del envío y de la recepción de la correspondencia. No se admiten, como norma general «reclamaciones» sobre correspondencia ordinaria, porque con respecto a ella no existe posibilidad de constatación de su tramitación por el servicio de correos.

Los trámites que se realizan en uno y otro caso son los previstos en la Resolución de 28-07-80, de la Dirección General de Correos. Inmediatamente después de recibir la reclamación se consulta por vía telegráfica a la oficina de destino, la cual informa si el envío tuvo o no entrada y si fue correctamente entregado al destinatario o devuelto a origen. Si el resultado de la consulta es negativo, se pregunta al destinatario si ha recibido el envío por cualquier otra vía. En caso de que hubiera sido devuelto se procede de igual forma con el remitente. Si una vez verificados estos trámites se constata la pérdida del efecto, se procede al pago de la indemnización, que en la actualidad asciende a 1.400 pesetas, más las 35 que en concepto de «derechos» se han de abonar al formular la reclamación.

La consulta se realiza tan sólo a la oficina de destino, en los casos de certificados anotados globalmente (por ejemplo certificados ordinarios). Estos son, con considerable diferencia, los supuestos más numerosos. Si el extravío se produce con un certificado anotado individualmente (ejemplo: reembolsos, valor declarado, objetos asegurados), la consulta se hace también a las oficinas de tránsito.

El tiempo de tramitación de las reclamaciones es como veremos, extremadamente variable.

Por último es necesario señalar que, en todo caso, se da cuenta al interesado del resultado de las gestiones realizadas.

El libro registro de quejas contiene quejas de los usuarios que, bien no se refieren estrictamente al servicio de correos o bien, y como norma un tanto tendencial, que no infrinjan artículo alguno del reglamento postal. Son de carácter gratuito.

Por razón de la materia se puede establecer, de forma un tanto aproximativa, la siguiente clasificación:

Expolios, violaciones y deterioros de cartas y paquetes; Devoluciones erróneas y falta de aviso para retirar efectos; Retrasos; Pérdidas; Trato descortés por parte de funcionarios; Falta de sellos en ventanilla; Inexistencia de reparto a domicilio; Otros.

En cuanto a su tramitación, con carácter general, cabe decir que los escritos de queja, con el informe del Jefe de la oficina en la que fueron presentados, se remiten a la Jefatura Provincial, la cual, una vez contrastada la información, y, en su caso, efectuadas las indagaciones que procedan, da contestación al usuario. Se exceptúan los supuestos en los que la queja se refiere a trato descortés o desconsiderado por parte de los funcionarios en sus relaciones con el público, en cuyo caso es la Subzona de Inspección la encargada de investigar y dar respuesta al interesado.

Se valora positivamente la importancia de estos instrumentos de control así como el acceso a ambos libros en cuantas visitas ha realizado esta Institución, y al mismo tiempo se observa una cierta indefinición, más tarde constatada, entre las categorías de reclamación y queja.

Ha de destacarse por último que la Secretaría General de Comunicaciones y la Dirección General de Correos han colaborado en la presente investigación aportando cuantos datos le han sido solicitados.

2. Visitas realizadas

A partir del esquema expuesto se han realizado 12 visitas a distintas administraciones de correos, cuyos resultados se detallan a continuación puntualmente, y en razón a los datos obtenidos en los mismos se fundamentan las conclusiones y recomendaciones que sobre la materia se elevan a la administración postal y que cierran este apartado del presente informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales.

2.1. Administración de correos de Guadalajara (13 de octubre)

Medios materiales y personales

El edificio de correos está situado en el centro de la ciudad y es de los años 50, las instalaciones, en general, parecen adecuadas, aunque los funcionarios señalan problemas derivados de falta de espacio.

La mecanización del servicio es prácticamente inexistente, se limita a máquinas mataselladoras, aunque recientemente se ha provisto a esta administración de una nueva máquina de este tipo mucho más moderna que la anterior.

El total de efectos que se tramitan en esta administración, es de aproximadamente 643.000 nacidos en ella y 755.000 recibidos, mensualmente. Un tanto por ciento muy significativo de los nacidos (aproximadamente de un 40 por ciento) corresponden a los llamados «grandes usuarios», es decir, empresas que por un uso intensivo del servicio de correos presentan peculiaridades especiales en cuanto a su entrega (se hace en la propia administración) y en cuanto a su régimen de tarifas. En cuanto a los problemas que ello suscita y su incidencia sobre el servicio global de correos nos referiremos más adelante).

El número total de personas que trabajan en la administración de Guadalajara es de 117, de los cuales 100 son funcionarios y 17 plazas están cubiertas por personal contratado por un período no superior a 6 meses. En ésta, como en todas las administraciones posteriormente visitadas, se nos pone de manifiesto la incidencia en el servicio de correos de un número progresivamente elevado de contratados que en este caso supone el 14,5 por ciento).

Regularidad en el reparto

No se observa en esta administración acumulación alguna de correspondencia. La norma es, según se nos indica, el reparto diario o con un día de diferencia (según la hora de recepción, lo que a su vez depende de la hora de llegada de los trenes) de la correspondencia que tiene entrada en la administración.

Realizado el recuento de cartas por el procedimiento señalado, y teniendo en cuenta que se descuenta un día en los cálculos de las muestras realizadas al día siguiente de una fiesta, circunstancia que ocurre en la visita, se obtiene una regularidad en la entrega de 1-2 días

del 90 por ciento de las cartas y un retraso de más de 5 días de sólo el 3 por ciento.

Análisis de las reclamaciones y quejas

En cuanto al libro registro de reclamaciones se habían producido 159 expedidas por la administración de Guadalajara y el mismo número, 159, recibidas por ella, durante el año 1988. De su análisis se constatan varios datos que pueden resultar de interés:

Un diferente tratamiento de la correspondencia internacional; se admiten reclamaciones internacionales de correspondencia ordinaria, aunque la gestión que se realiza es simplemente ponerse en contacto con el destinatario para comprobar si ha recibido o no la carta.

Un período de tramitación breve, por término medio la respuesta de la administración se produce en 7 días.

Un número relativamente bajo de reclamaciones finalizan en el pago de la correspondiente indemnización (un total de 15). En este dato, así como en el del alto número de reclamaciones, existe un hecho que ha sido puesto de manifiesto tanto por el jefe accidental de Guadalajara, como por otros jefes provinciales; el que las reclamaciones constituyen una vía barata alternativa a la utilización del «acuse de recibo» de forma que al parecer no es infrecuente que determinadas empresas utilicen sistemáticamente la vía de la reclamación para constatar que determinados envíos no han llegado a sus destinatarios, lo que evidentemente constituye una desnaturalización del procedimiento de las reclamaciones, que requiere una regulación específica.

En cuanto al libro registro de quejas contenía sólo 4 correspondientes al año 1988. Sin embargo, destaca la presencia de una referida a un expolio de un paquete. El Jefe Provincial de Guadalajara nos explica que los expolios no pueden ser considerados reclamaciones. Este criterio no es compartido por otros Jefes Provinciales de Correos. Esta circunstancia, así como las discrepancias entre las administraciones visitadas sobre la forma material de anotar las reclamaciones, serán consideradas más adelante.

2.2. Administración de correos de Segovia (14 de octubre)

Medios materiales y personales

En cuanto a las instalaciones se constata que el edificio es antiguo y muy poco funcional, se plantean problemas de espacio, aparentemente por la mala distribución del local.

En cuanto a la mecanización, se limita a la existencia de una máquina matasellos.

El total de efectos que se tramitan es de aproximadamente 370.000 nacidos y 456.000 recibidos mensualmente y el número de certificados es de casi 50.000.

La plantilla total de Segovia capital es de 94 plazas de las cuales en la actualidad 25 (lo que representa el 26,59 por ciento) están cubiertas por personal contratado, lo que, puede incidir en la calidad del servicio debido a la poca estabilidad de ese personal.

Regularidad en el reparto

En general, hay que constatar que no se observa acumulación de correspondencia provocada por la administración de Segovia; los efectos en ella depositados, son repartidos con regularidad. Sin embargo, hay que resaltar la existencia de algunos envíos procedentes de Madrid-Chamartín, que tienen su entrada a Segovia con considerable retraso.

Realizado el recuento de correspondencia por el procedimiento habitual, se observa un bajo índice de correspondencia entregado en el plazo de 1-2 días, 36 por ciento. A estos efectos sin embargo conviene señalar que el segundo día era la fiesta del Pilar, de manera que si consideramos en este caso, la secuencia 1-3 días, el resultado es el 77 por ciento. Este hecho pone de manifiesto la incidencia de las fiestas en el reparto del servicio de correos. Con carácter general, el día de la semana en que una carta es depositada en el buzón incide de manera sustancial en el tiempo en que va a tardar en ser recibida.

Al margen de este hecho, los resultados de Segovia deben ser considerados negativamente, ya que es también elevado, el número de

cartas, un 13 por ciento, que tardan más de 5 días en ser recibidas por sus destinatarios.

El Jefe Provincial, nos indica a estos efectos, que hay una diferencia sustancial entre la correspondencia que se encamina a través de Medina del Campo, que llega con mucha mayor rapidez, y la que lo hace a través de Madrid-Chamartín.

Análisis de las reclamaciones y quejas

En el libro registro de reclamaciones se habían recibido 196, correspondientes al año 1988, de las que solamente 10 habían terminado en el pago de indemnización. La mayor parte terminan con la constatación de que se ha recibido la entrega. Hay que señalar que la tramitación de las reclamaciones recibidas suele ser rápida, contestándose, por término medio, en 2-3 días.

En cuanto a las expedidas por esta administración fueron 204, habiendo finalizado el pago de indemnización 26. Se observa que el tiempo de tramitación es mucho más elevado y variable, oscila entre 1 día y 1 mes. Las que más tardan en contestarse son las dirigidas a Madrid y Canarias. Como ejemplo, se observa una reclamación cursada en Madrid que tardó tres meses y medio en ser contestada.

En cuanto a las quejas sólo existían 6, de las que 3 se refieren a retrasos en general, 1 a falta de reparto, 1 a no recepción de determinada correspondencia ordinaria y 1 a defectuoso encaminamiento de la misma.

2.3 Administración de correos de Alicante (19 de octubre)

Medios materiales y personales

En relación a las instalaciones se constata que son en general deficientes. Se producen problemas graves cuando hay inundaciones. Existe un edificio central muy antiguo, un pabellón postal frente a la estación del ferrocarril, cuatro sucursales urbanas y una oficina en la Playa de San Juan.

En cuanto a la mecanización, se comprueba una vez más que sólo existe una máquina mataselladora.

El total de efectos es, aproximadamente, de 2.400.000 nacidos y 2.600.000 distribuidos, de los cuales 210.000 son certificados y de ellos 6.300 paquetes.

Regularidad en el reparto

No se observa acumulación de correspondencia.

Realizado el recuento de correspondencia, se observa que el 82 por ciento de los efectos, son repartidos en un período 1-2 días y que sólo el 4 por ciento lo son en más de 5 días, lo que puede ser considerado satisfactorio.

Análisis de las reclamaciones y quejas.

El total de reclamaciones expedidas y remitidas es de 2.794, de las que terminaron en indemnización 51, encontrándose en trámite en estos momentos 14. El tiempo medio de resolución es elevado, en torno a los 2 meses.

Existen además 41 quejas, relativas en su mayoría a retrasos en la recepción de correspondencia, y en menor medida, a efectos deteriorados y expoliados.

2.4. Administración de Correos de Gijón (20 de octubre)

Medios materiales y personales

La administración de correos de Gijón, se encuentra situada en un céntrico edificio muy antiguo, que no reúne en la actualidad, la mínimas condiciones necesarias ni desde el punto de vista de la prestación del servicio ni de sus condiciones de seguridad. No existe vigilancia alguna y hace unos meses unos delincuentes consiguieron introducirse en el edificio por el procedimiento del butrón, llegando hasta la caja fuerte, que sin embargo no pudo ser abierta. La restauración y adecuación completa del edificio está ya presupuestada y

adquirido el local para el traslado de los servicios con carácter temporal mientras duren las obras, cuyo inicio al parecer es inminente.

Existe también, un pabellón postal en las instalaciones de Renfe en la estación, que sí reúne las condiciones y espacio adecuado para el tratamiento postal pero, en el cual correos se encuentra en situación de precario. Además, el pabellón se encuentra en una zona muy conflictiva y son frecuentes los cortes de tráfico con los correspondientes perjuicios en el servicio.

La mecanización se limita, como en la práctica totalidad de las administraciones visitadas, a máquinas mataselladoras, en este caso dos, una de ellas, recientemente adquirida.

El jefe de la oficina, nos señala los innumerables problemas que se derivan para el servicio de la antigüedad de los medios de transporte que tiene asignados la administración de Gijón. Pudo constatarse que de las 43 motos existentes para el reparto, 30 son anteriores al año 1976. Se trata de un problema que al parecer ha sido puesto de manifiesto en innumerables ocasiones a la Dirección General y que en la actualidad se encuentra en vías de solución parcial.

Los efectos postales totales que se despachan al mes son, aproximadamente, 1.600.000.

La plantilla total está formada por 204 personas de las que 23, es decir, el 11,2 por ciento, con contratados laborales en la actualidad.

Regularidad en el reparto

El índice de correspondencia entregado en 1-2 días es del 87 por ciento y en más de 5 días de solamente el 2 por ciento.

Por el jefe de la administración de Gijón, se nos puso de manifiesto la directa relación que tiene para el retraso del servicio de correos, el que se utilice como soporte fundamental de traslado el ferrocarril, y que sin duda el servicio mejoraría si correos tuviera su propia distribución, en el sentido de que, entre otras cosas, no estaría tan condicionado por la estructura radial del ferrocarril. Se trata éste, de un problema general, al que nos referiremos más adelante.

Reclamaciones y quejas

El número total de reclamaciones es de 704, remitidas y 514 recibidas. De las emitidas 92 habían terminado en el pago de la reglamentaria indemnización. Las quejas son 35.

2.5 Administración de correos de Pola de Laviana (Asturias, 20 de octubre)

El motivo de la elección de esta administración, es que en noviembre de 1985 se había recibido una queja sobre ausencia de reparto domiciliario en una serie de parroquias dependientes de Pola de Laviana, queja que había sido tramitada ante la Dirección General de Correos y cerrada positivamente en mayo de 1986, por lo que ahora se trataba de constatar, *in situ*, la funcionalidad del sistema de reparto rural de correspondencia.

El sistema se basa en la existencia de una oficina central en Pola de Laviana, que actúa como centro de distribución de correos para 15 aldeas y que a su vez, recibe el corneo de Oviedo con carácter diario. La distribución del correo se realiza de la siguiente manera:

El funcionario ambulante que se encarga de la entrega diaria del correo a Pola, deposita con anterioridad el correspondiente a dos de las aldeas.

La central de Pola se encarga, además de la correspondencia de Pola, de tres aldeas más, para lo que existen cinco plazas de funcionarios, de las cuales dos en la actualidad son contratados que realizan el reparto diario de correspondencia.

El resto de las nueve aldeas son atendidas de la siguiente forma: la central de Pola distribuye en distintos cajetines el correo correspondiente a cada una de ellas. El personal contratado de cada aldea lo recoge diariamente en Pola y, utilizando su propio vehículo, realiza el reparto domiciliario. Este personal tiene también un pequeño local (son normalmente comerciales), que actúa como oficina receptora en cada una de las aldeas.

El sistema funciona por tanto, utilizando personas del lugar que conocen perfectamente la zona.

Según el último recuento oficial efectuado el 27 de septiembre, en esa fecha el total de núcleos rurales había generado 337 cartas y en ellos se habían repartido 1.123, y el propio Laviana había generado 1.105 en los buzones, más 760 entregadas directamente en ventanilla.

El número de reclamaciones es también pequeño, se habían expedido 8 de las cuales 2 terminaron en indemnización y se habían recibido 19 no existiendo ninguna queja.

2.6 Administración de correos de Jávea (Alicante, 20 de octubre)

La visita a la administración de Correos de Jávea tuvo como objeto específico el análisis de los problemas de reparto que se plantean en las nuevas urbanizaciones, surgidas en los últimos años como consecuencia del desarrollo turístico. La elección de Jávea se ha debido a la existencia de algunas quejas formuladas ante el Defensor y referidas a problemas de reparto de correo en dicha localidad, provenientes de la urbanización «Balcón al Mar».

Con carácter previo, es necesario hacer referencia al reparto en la zona exterior de la localidad. Se observa que las casas y chalés no están numerados con un orden lógico, sino que se les asigna el número de licencia de obras, otorgada por el Ayuntamiento. Esto da lugar, a que el reparto sea complejo por la dificultad de localizar en cada caso, el domicilio del destinatario. En la oficina visitada, disponen de una serie de tablas que remiten a unos planos en los que es posible encontrar la dirección buscada. No obstante el sistema es complicado y requiere un tiempo considerable.

A lo anteriormente expuesto se debe añadir que, en no pocas ocasiones, las direcciones de los destinatarios se reflejan en los sobres de manera incorrecta o incompleta, o simplemente no se reflejan. Así se tuvo la ocasión de ver una cantidad importante de cartas, en las que los domicilios eran incorrectos.

Entrando ya en los problemas de reparto en urbanizaciones, nos referimos especialmente a la denominada «Balcón al Mar» que se encuentra a unos 15 km del centro urbano de Jávea.

En esta urbanización existen aproximadamente mil casas, cuyos habitantes son, en proporción superior al 90 por ciento, de nacionalidad extranjera. Los muchos kilómetros de vías interiores y el indicado número de viviendas, harían necesario que, para garantizar el reparto domiciliario, se dedicaran uno o dos carteros exclusivamente a tal fin, máxime cuando este tipo de viviendas permanecen desocupadas en determinadas temporadas a lo largo del año, dado su carácter eminentemente turístico.

La solución arbitrada por correos, y en esta ocasión acordada con las asociaciones de vecinos afectados, consistió en la instalación de buzones individuales en un lugar céntrico de la urbanización que permite al cartero depositar en un punto fijo toda la correspondencia dirigida a la misma. No obstante, se plantea la cuestión de quién ha de correr con los gastos que dicha instalación comporte. En el caso de «Balcón del Mar», han sido los propios vecinos los que se han encargado de ello si bien, algunos afectados no están de acuerdo con esta solución e insisten en su exigencia de que el cartero deposite las cartas en su propio domicilio.

En definitiva, cabe concluir que la solución expuesta, aunque puede llegar a ser operativa no satisface a la totalidad de los afectados. Se plantean además, dudas en cuanto a las garantías contra el riesgo de expolio de correspondencia, al estar los buzones situados en plena vía pública y por tanto estar sometidos potencialmente a un mayor riesgo de expolio.

Al margen de estos datos, y entrando ya en el funcionamiento de la administración de Jávea, hay que hacer las siguientes consideraciones:

Medios materiales y personales

Las instalaciones se encuentran en un local moderno y con un nivel satisfactorio de funcionalidad.

Los vehículos sin embargo son bastante deficientes, existiendo un número significativo de motos de reparto con una antigüedad superior a 10 años.

El personal total es de 21 personas, de las cuales 6 (28,57 por ciento) son contratados, lo que en este caso y por los condicionamientos de las urbanizaciones a los que hemos aludido, resulta de especial gravedad.

La correspondencia que se tramita es de unos 90.000 efectos mensuales y la recibida de unos 91 .000, de los cuales más del 50 por ciento son del reparto en urbanizaciones.

Regularidad en el reparto

Los resultados del muestreo realizado, requieren con carácter previo, dos aclaraciones que los convierten en difícilmente comparables con los señalados para otras administraciones de correos.

Aproximadamente, según estimaciones del responsable de la oficina casi el 50 por ciento de las cartas provienen del extranjero, correspondencia que en las otras administraciones no ha sido tomada en consideración, entre otros motivos porque resulta imposible determinar, con los medios a nuestro alcance, a qué administración es achacable el retraso en la entrega de un concreto efecto postal, pero que sin embargo en este caso sí se ha considerado por tratarse de una modalidad prácticamente mayoritaria en la zona, y por provenir de extranjeros un tanto por ciento significativo de las quejas que sobre el funcionamiento de correos se reciben en esta Institución.

Por otra parte hay que señalar que se produce con carácter general un retraso de un día más que en otras administraciones analizadas, ya que se recibe el reparto de correos siempre desde Alicante sobre las 10 horas de la mañana, por lo que las necesarias operaciones de clasificación que se deben realizar en Jávea impiden que se pueda repartir el correo hasta el día siguiente.

Sin embargo, incluso considerando estos condicionantes, los datos que se obtienen distan de resultar satisfactorios, sólo el 12 por ciento

son entregados en el período 1-2 días y el 49 por ciento tarda más de 5 días, de ellos el 12 por ciento más de 10 días.

Reclamaciones y quejas

Las reclamaciones expedidas han sido 30 y las recibidas 59, de ellas 23 internacionales. Hay que señalar que se pagó la correspondiente indemnización en 23 casos, lo que supone un tanto por ciento desconocido en otras administraciones visitadas y parece indicar, una vez más, un tratamiento más riguroso de las reclamaciones internacionales.

Las quejas son dos, ambas sobre retrasos en la recepción de correspondencia.

2.7 Administración de correos de Burgos (21 de octubre)

Medios materiales y personales

La administración de correos de Burgos se encuentra situada en un edificio de aproximadamente los años 50, que resulta adecuado para la realización del servicio de correos, sin que se observen anomalías que puedan entorpecer el mismo. Por otra parte los muelles postales están situados, como es habitual, en la estación de ferrocarril.

En cuanto a la mecanización resulta prácticamente inexistente. Se constata únicamente la existencia de una máquina selladora.

En cuanto a los medios de motorización y transporte hay que hacer constar que de las 38 motos de reparto existentes 13, es decir el 34,2 por ciento, son anteriores al año 80, lo que contrasta en una administración de correos que tiene completamente mecanizado, mediante transportes por carretera, el conjunto de la provincia.

Los efectos postales que se tramitan en esta administración son aproximadamente 960.000 emitidos y 1.100.000 recibidos, a los que hay que añadir aproximadamente 800.000 con respecto a los cuales la administración de Burgos actúa como tránsito. Los certificados son

aproximadamente 60.000, contando tanto los recibidos como los emitidos y todo ello con carácter mensual.

La plantilla actual de toda la provincia se aproxima a 600 personas de las cuales 30, es decir el 5 por ciento, corresponden a personal contratado.

Regularidad del reparto

En la administración postal de Burgos en el recuento realizado sobre 300 cartas pudo observarse que 3 habían sido entregadas el mismo día, 220 en un día, 49 en 2 días y 23 en 3 días y solamente 5 en más de 4 días, hasta un tope máximo de 5 días.

De conformidad con estos datos, y de mantenerse, ello quiere decir que el 90,6 por ciento de las cartas se reparten en Burgos en el espacio de 1-2 días y que ninguna carta tarda más de 5 días. En éstos buenos resultados ha influido al parecer, de manera determinante según el jefe provincial de correos el encaminamiento del tráfico proveniente del Norte no por Madrid-Chamartín, sino a través de Bilbao. En concreto ponía como ejemplo el que las cartas de Barcelona podrían ser en la actualidad entregadas en Burgos con un sólo día de retraso con respecto a la fecha de emisión, ya que eran depositadas en un avión postal en Barcelona, con destino a Bilbao e inmediatamente trasladadas del aeropuerto de Bilbao al tren de Bilbao-Burgos-Madrid, lo que ha significado la ganancia de varias fechas de reparto con respecto al antiguo sistema que pasaba por Chamartín.

Análisis de las quejas y reclamaciones

En cuanto a reclamaciones, se habían recibido 468 y se habían emitido un total de 485, todo ello durante el período de 1988. En el mismo período se habían producido únicamente 5 quejas, 3 de las cuales se referían a expolios en paquetes, y 1 sobre la no resolución de una reclamación que muestra una vez más la dificultad que comporta establecer una clasificación clara entre lo que es una queja y lo que es una reclamación.

2.8. Administración de correos de Albacete (21 de octubre)

Medios materiales y personales

En cuanto a las instalaciones, hay que señalar que tanto el edificio provincial como el pabellón postal de la estación de ferrocarril son relativamente modernos y con un nivel alto de funcionalidad.

En cuanto a la mecanización se limita a una máquina mataselladora.

El número de efectos que tramita la administración de Albacete es de aproximadamente 934.000 efectos mensuales nacidos y 1.124.000 recibidos, a ellos hay que añadir unos 27.000 certificados nacidos y 34.000 recibidos de los cuales un total de aproximadamente 7.200 se trata de paquetes.

El número total de funcionarios en la administración es de 130, a los que hay que añadir un número relativamente alto de contratados, 26 lo que representa un 16,6 por ciento del total.

Regularidad en el reparto

No se observa acumulación de correspondencia.

Realizado el recuento de las 100 cartas por el procedimiento habitual, se observa un índice muy satisfactorio de entrega en 1-2 días ya que en esa fecha se entregaron en esas condiciones el 95 por ciento de las cartas.

En el mismo sentido es satisfactorio también constatar que solamente una carta sufrió un retraso superior a 5 días.

Análisis de reclamaciones y quejas

Las reclamaciones expedidas durante el año 88 fueron un total de 564 y se recibieron 269. Según manifiestan los responsables de esta administración de correos, aproximadamente un 70 por ciento de las reclamaciones son infundadas, terminando con la constatación de que el envío se ha entregado al destinatario. Los motivos de reclamación

son retrasos en general, anomalías en la entrega, expolios y deterioros y falta de entrega del envío. Se hace constar por tanto, que en esta administración los expolios sí se tramitan como reclamaciones y no como quejas como hemos visto que sucede en otras administraciones. Las indemnizaciones pagadas en 1988 son 79. El tiempo de tramitación es variable entre 34 días y un máximo de 2 meses.

En cuanto a las quejas se han formulado 18 en el año 1988, que se refieren a retrasos en general no especificados y a la no recepción de determinados envíos.

2.9 Administración de correos de Pamplona (3 de noviembre)

Medios materiales y personales

La administración de correos de Pamplona se encuentra situada en un edificio en el centro que en la actualidad y por su estado de conservación no parece resultar adecuado, aunque al parecer en fecha próxima se va a proceder a una remodelación del mismo, según comunica el Jefe Provincial.

La mecanización existente es, como en todos los casos ya reseñados, únicamente máquinas selladoras incluida una de reciente adquisición.

La correspondencia mensual es de aproximadamente 1.300.000 objetos postales y unos 10.000 certificados de los cuales casi 6.000 corresponden a reembolsos.

Regularidad en el reparto

En el análisis realizado en esa fecha se observa que el 72 por ciento de las cartas fueron entregadas en el plazo de 1-2 días, lo que resulta un índice muy aceptable, sobre todo si se tiene en cuenta, que el segundo día era fiesta, el 1 de noviembre, por lo que de contabilizarse la frecuencia 1-3 el resultado sería del 90 por ciento. En sentido contrario solamente el 8 por ciento de las cartas sufrieron un retraso superior a 5 días.

Sin embargo; en la visita a esta administración, se constata por primera vez, la existencia de un retraso considerable en la entrega de

los paquetes contra reembolso. Pudimos ver sacas de entregas contra reembolso con fechas anteriores a un mes, que continuaban sin abrir en la administración, al parecer por falta física de espacio para su colocación.

Se trataba de un envío muy numeroso de paquetes contra reembolso de una conocida empresa de distribución de prendas de vestir que está utilizando correos como esquema de distribución y almacenaje de sus productos. A pesar de ello, y del influjo que este dato tiene para el funcionamiento de correos en general, parece que resulta del todo inadmisibles la existencia de sacas de efectos postales cerradas en la administración receptora, por un espacio superior a un mes tal y como efectivamente constatamos.

2.10 Administración de correos de Sevilla (21 de diciembre)

Medios materiales y personales

El día 21 de diciembre de 1988, se efectuó una visita a la administración de correos de Sevilla. El Jefe Provincial informó que el edificio de la Jefatura Central se encontraba desalojado a causa de unas importantes obras de remodelación que se iban a iniciar en los próximos días. Dichas obras se enmarcan dentro de la reestructuración que se está produciendo en la ciudad de Sevilla con motivo de la Exposición Universal de 1992. En consecuencia, todos los servicios que hasta entonces albergaba dicho inmueble han sido repartidos por las dependencias de Correos de la ciudad, lo que ha obligado a visitar cuatro oficinas para recopilar la información y datos precisos para la elaboración del presente informe.

Las dependencias de correos en Sevilla son el edificio central, un pabellón postal en la estación de ferrocarril, otro pabellón postal en el puerto (dedicado a la admisión masiva de paquetes), y 13 sucursales repartidas por la ciudad.

El edificio central, como ya se ha indicado, se encuentra en la actualidad desalojado por las obras que se van a realizar, cuya finalización no está prevista hasta 1991 . El resto de las instalaciones se encuentra, en general, en buen estado.

Por último y dentro de las reformas que se están operando en Sevilla de cara a 1992, es preciso señalar que tanto el pabellón postal de la estación como el del puerto van a ser desmantelados, instalándose en una nueva ubicación, lo que agravará transitoriamente las incomodidades con respecto a los usuarios, hasta la total terminación de los trabajos.

En cuanto a la mecanización existente, Sevilla es una de las administraciones postales mejor dotadas. Dentro del pabellón postal de la estación de ferrocarril existe un centro de clasificación que cuenta con un sistema mecanizado compuesto por una máquina segregadora que separa las cartas normalizadas, tres máquinas canceladoras (mataselladoras), diez pupitres de indexación y una máquina clasificadora.

Este sistema permite clasificar un volumen aproximado de 115.000 cartas diarias.

El promedio de efectos nacidos es de 84. 500 diarios. Los distribuidos ascienden a 280.000, también diarios. Estos datos están extraídos del mes de noviembre. En diciembre el volumen se incrementa considerablemente, pudiendo duplicar las cifras indicadas en días concretos (fechas próximas a Navidad).

Los efectos certificados nacidos son 253.000 al mes, de los que 35.000 son paquetes.

Los distribuidos son 303. 500, también al mes, de los que 56.000 son paquetes.

La plantilla total de la administración de correos de Sevilla capital la componen 1.097 personas, de las que 884 son funcionarios, y los 213 restantes, es decir casi el 20 por ciento, son contratados.

Regularidad en el reparto

El habitual muestreo de cartas para comprobar la calidad del servicio, se verificó en el pabellón postal de San Bernardo, junto a la estación de ferrocarril, donde se encuentra el centro de reparto

correspondiente a los distritos, 1, 3 y 4. Se efectuó un recuento de 100 cartas por cada uno de los distritos citados, con los siguientes resultados:

Distrito número 1: 82 por ciento en 1-2 días. 4 por ciento más de 5 días.

Distrito número 3: 84 por ciento en 12 días. 2 por ciento más de 5 días.

Distrito número 4: 79 por ciento en 12 días. 3 por ciento más de 5 días.

Análisis de las reclamaciones y quejas

En este punto se observa la correcta cumplimentación de dos libros distintos, anotándose en uno de ellos las reclamaciones nacidas en la provincia de Sevilla, y en el otro las consultas recibidas y derivadas de reclamaciones formuladas en otras provincias.

Reclamaciones producidas

El número de reclamaciones producidas en el período 1-1-88 a 21-12-88 fue de 696, de las cuales 78 han finalizado con el pago de la indemnización reglamentaria. Su tiempo de tramitación es muy variable, algunas se resuelven en 2-3 días y otras se demoran hasta dos meses.

Es preciso resaltar, de conformidad con los datos facilitados, que la mayor parte de las reclamaciones que se formulan son infundadas, es decir, que terminan con la constatación de que el envío fue correctamente entregado, o se encuentra en lista pendiente de entrega, o caducado, o devuelto, etcétera. Este tipo de reclamaciones suele resolverse en un máximo de 3 días.

Reclamaciones recibidas

El número de reclamaciones recibidas en el período 1-1-88 a 21-12-88 es de 1.348, sin que sea posible establecer cuántas de ellas terminaron con el pago de indemnización, por ser las oficinas de origen

las que resuelven este extremo. En general, no se observa retraso en la contestación de estas consultas, produciéndose la mayor parte de ellas en 23 días.

Quejas formuladas por los usuarios

Con motivo de las obras antes referidas, para examinar el libro--registro de quejas fue preciso desplazarse a la oficina sita en la calle San Vicente, 16, sede de la sucursal número 10 de Sevilla, en la que se han instalado una parte de los servicios burocráticos de la Jefatura Provincial.

El citado libro de quejas recoge solamente las formuladas en la oficina central de la ciudad. Quiere esto decir que no existe un único libro en el que figuren todas las quejas presentadas en Sevilla capital o en la provincia, sino que se cumplimenta uno por cada oficina autorizada para la admisión de dichas quejas, conforme a la Resolución de la Dirección General de Correos de 3 de septiembre de 1986.

Las quejas formuladas en la oficina principal de Sevilla, entre el 1-1-88 y el 21-12-88 son 48. Los temas a que se refieren son muy variados, como es habitual.

2.11 Administración de correos de Barcelona (2 1 de diciembre)

La administración de Correos de Barcelona está sometida, a partir de 1980 a un proceso de profunda descentralización. En efecto en 1980 prácticamente toda la actividad se encontraba centralizada en un único edificio, la sede central, y sólo existían 6 oficinas auxiliares. En la actualidad, existen 32 sedes, entre las que cabe destacar la situada en Colón, junto al puerto, que actúa como central de clasificación y que cuenta con la más moderna mecanización, incluidas máquinas de indexación que permiten una rápida clasificación del correo y que sólo existen en Madrid-Chamartín, Bilbao, Sevilla y Zaragoza También hay que señalar que se encuentra en proyecto la creación de un centro destinado en exclusiva al tratamiento de la correspondencia de los «grandes usuarios».

El volumen de correspondencia ordinario que se tramita en la capital es de aproximadamente 1.500.000 efectos postales diarios,

aunque en fechas como las que se realizó la visita aumenta de forma espectacular, oscilando en torno a los 2.500.000. Es también interesante destacar que en esta visita se pudo constatar el elevado índice de «retornos», es decir de correspondencia que no ha podido ser entregada debido a existir errores en su destinatario, y que tiene que ser devuelta. Así el día 15 se devolvieron 180.000 efectos postales, lo que equivale al 6 por ciento del total de los manipulados ese día: 3.079.000.

El total de personas que trabajan en correos es de 5.743, de las cuales aproximadamente 500, es decir el 9 por ciento, son contratadas.

En la visita que se desarrolló tanto a la sede central como a la de Colón no se observó acumulación de correspondencia, y las cartas que se encontraban pendientes de reparto en el día eran, en su totalidad del período 1-2 días.

En cuanto a las reclamaciones se han producido aproximadamente 7.000, de las cuales terminaron en el pago de la correspondiente indemnización entre un 5 y un 7 por ciento. La administración de correos lleva un libro aparte para determinados grandes usuarios, así por ejemplo una conocida empresa textil tiene su propio libro de reclamaciones con numeración también propia, y presenta entre 400 y 500 reclamaciones mensuales.

Por parte de la Jefe de Servicio de Reclamaciones de Barcelona se nos contó un ejemplo extremadamente significativo de utilización de estos mecanismos por una empresa. En el año 1988 un gran usuario presentó en un solo día 18.000 reclamaciones. Evidentemente lo que trataba con ello es que Correos le informara, a un precio considerablemente barato; de la fecha exacta en que sus clientes ingresaban el reembolso del envío, a cuáles no había llegado y cuáles no lo habían recogido, es decir una contabilidad completa de la operación.

El tiempo de tramitación de una reclamación es, a juicio de la responsable, extremadamente variable; como única norma fija señala que puede ser entre «una semana y muchos meses».

Las quejas tramitadas en Barcelona capital en 1988 fueron 157, la inmensa mayoría de las cuales hacen referencia a retrasos en

correspondencia y violaciones y expolios en paquetes. Las quejas son tramitadas directamente por el Director Provincial y con extremada celeridad; las analizadas con detalle lo fueron en un plazo aproximado de 10 días.

Se observa que alguna de las quejas, por ejemplo una referente a un expolio de un paquete, termina con el pago de indemnización, lo que en teoría parece sugerir que nos encontramos ante un supuesto que debería haber sido tratado como reclamación y no como queja. La responsable de la sección nos señala que en determinados supuestos no se puede hacer pagar la tasa de reclamación a quien está justamente indignado por el servicio recibido, y que se opta porque redacte una queja, aunque termine en indemnización y hubiera podido perfectamente tratarse de una reclamación, lo que pone de manifiesto con claridad dos problemas ya señalados: la difícil distinción entre queja y reclamación y los derivados de la tasa por planteamiento de una reclamación.

2.12 Administración de correos de Madrid-Chamartín (22 de diciembre)

La central de Chamartín está diseñada para ser el centro radial de comunicación postal del país, de forma que, siguiendo la estructura del ferrocarril, también radial, una parte importantísima de todo el correo interprovincial se encamine necesariamente por este centro de clasificación postal.

Esta concepción, hoy superada, es la que provoca acumulación de correspondencia en esta central con incidencia en todo el sistema postal.

A pesar de ser una central dotada de los medios de mecanización más modernos, parece que es su propia filosofía la que está siendo sometida a revisión. La tendencia actual es hacer pasar cada vez menos correo interprovincial por Chamartín, aunque según cifras de sus responsables todavía en la actualidad el 42 por ciento del correo nacional pasa por ella.

De la visita en concreto conviene señalar que la mayor acumulación de efectos que se observa son los dirigidos a las Islas Canarias, constatándose la existencia de sacas de correo datadas con 15 días de

antelación. El responsable de Chamartín que nos acompaña en la visita nos explica que esa acumulación se debe a la huelga en los puertos canarios que existía en aquellas fechas y que la situación iba a ser solucionada contratando en los próximos días un avión postal.

Por otra parte, y con carácter general conviene señalar que Chamartín está construido con una estructura vertical, de forma que todo el correo que es depositado en los andenes de ferrocarril existente en los sótanos debe ser elevado hasta el último piso, en el que comienza su clasificación y manipulación, mediante la distribución de sacas y su envío, mediante un complejo sistema de transporte informatizado al punto del edificio que trabaja este tipo de correspondencia, posteriormente se clasifican las cartas, en un tanto por ciento elevado mediante procedimientos informáticos utilizando maquinaria muy moderna, y por último, y una vez ordenado el correo se procede a su distribución, bien en el propio Madrid, bien volviéndolo a situar en trenes postales.

Chamartín es por tanto fundamentalmente, como se ha señalado, un centro de clasificación y encaminamiento del correo interprovincial, aunque actúa también clasificando y distribuyendo gran parte del correo de Madrid, e incluso de oficina de reparto postal para un reducido número de distritos de la capital.

3. Valoración de los datos obtenidos y recomendaciones a la Administración Pública

El conjunto de las quejas tramitadas por esta Institución en relación con el funcionamiento de la administración postal, así como los datos obtenidos como consecuencia de las visitas efectuadas a las distintas administraciones de correos reseñadas, permiten apuntar algunas conclusiones, que como es obvio, no pueden ser, ni lo pretenden, exhaustivas en cuanto al conjunto de problemas que afectan al funcionamiento de la administración de correos.

De esta forma abordaremos una serie de recomendaciones que afectan a aspectos normativos y que tienden, en su conjunto, a lograr una definición adecuada de los derechos de los ciudadanos usuarios del servicio público de correos.

Asimismo, las derivadas de la constatación de una serie de carencias estructurales en la organización del servicio público de correos que inciden en su menor funcionalidad y que entendemos que deben ser objeto de una atención prioritaria por parte de la administración.

El objetivo que se pretende con las sugerencias normativas es lograr la elaboración de un código de derechos de los usuarios, que establezca de manera clara y sistemática la posición de los ciudadanos ante el servicio de correos.

Se trata de un campo concreto en el que, al menos a nuestro juicio, no ha incidido hasta la actualidad la administración de correos, mucho más preocupada con los aspectos estructurales de su propia organización, como lo demuestra por ejemplo el recientemente planteado Plan de Urgencia, que carece de previsión alguna al respecto, por lo que entendemos que una sugerencia de este tipo por parte del Defensor es necesaria.

3.1. La dispersión normativa

En el desarrollo de la presente investigación se ha podido constatar la existencia de una cierta confusión normativa en la regulación jurídica del servicio de correos, especialmente en aquellos aspectos que inciden de manera más directa en la posición del ciudadano frente a la administración postal.

La expresada confusión se manifiesta en la propia estructura de las normas reguladoras del servicio público, que adolecen de falta de sistemática que, unida a su extraordinaria dispersión, plantea serios problemas de rango formativo. De otro lado, la práctica diaria de Correos demuestra que, ante determinados problemas concretos y análogos, se siguen criterios distintos para su tratamiento y resolución, en función de cuál sea la oficina o dependencia competente para adoptar la decisión que proceda.

Como muestra de la aludida dispersión de normas, basta decir que el derecho vigente básico en materia de Correos está contenido en los siguientes textos:

Constitución Española. Artículo 18.3.

Normas de general aplicación a la Administración, señaladamente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, y la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.

Ley de 22 de diciembre de 1953, de Reorganización del Correo.

Decreto de 19 de mayo de 1960, por el que se aprueba la Ordenanza Postal

Decreto de 14 de mayo de 1964, por el que se aprueba del Reglamento de los Servicios de los Servicios de Correos.

Distintos Decretos que regulan aspectos diversos del correo, entre los que cabe destacar aquéllos que reforman algún precepto del Reglamento de los Servicios de Correos, y los que dictan periódicamente en materia de tarifas.

Distintas Ordenes Ministeriales, fundamentalmente de reforma del Reglamento de Servicios citado, y otra serie de normas emanadas de la Dirección General de Correos y denominadas «Ordenes», con terminología evidente mente inadecuadas.

Por último; y como normas de régimen interno, pero que en bastantes ocasiones contienen preceptos que afectan de manera directa a los derechos de los usuarios, se han contabilizado 85 circulares, 19 instrucciones y 55 resoluciones.

Ha de añadirse a todo ello los acuerdos internacionales ratificados por España y que como es natural inciden directamente en la elaboración de nuestras disposiciones internas y son incluso de aplicación directa en algunos su puestos.

La relación expuesta da una idea de lo complejo que puede llegar a resultar la localización de la norma aplicable a un supuesto concreto, lo que unido a las dificultades de interpretación antes apuntadas, nos lleva a la conclusión de que la regulación jurídica de los derechos del

ciudadano frente a un servicio público tan importante como Correos dista de ser la adecuada.

A la vista de cuanto antecede, el Defensor del Pueblo estima conveniente, al amparo de los establecido en su Ley Orgánica Reguladora, recomendar a la Administración Pública con competencia en la materia, que se proceda al estudio y elaboración de un Código de Derechos de los Usuarios con el rango normativo que corresponda y que establezca de manera clara y sistemática la relación de los ciudadanos ante el servicio público de correos.

3.2 Pervivencia de las categorías «reclamación» y «queja» y de los derechos de los usuarios en relación con las mismas

La investigación realizada en las distintas oficinas de correos visitadas ha permitido constatar que perviven dos categorías, la reclamación y la queja, que hoy en día no tiene mucho sentido que se mantengan como realidades independientes y que además conducen a la confusión, incluso en el seno del propio servicio.

En concreto, se da así la circunstancia de que si un paquete no llega a destino, algunas oficinas de correos entienden que se trataría de una reclamación, asumida como tal oficialmente por Correos. Pero si el mismo paquete llega sin ningún contenido, absolutamente vacío, sería una simple queja no asumible por la administración. Tal criterio sin embargo, no es compartido por algunos Jefes Provinciales, que mantienen por el contrario, que es absolutamente opcional para el interesado presentar una queja o reclamación, lo que muestra cuando menos, la existencia de una cierta confusión en la propia administración de correos, cuando con mayor razón en los interesados, sobre sus instrumentos de reclamación.

También existen discrepancias en las administraciones visitadas sobre la forma material de anotar las reclamaciones. Así por ejemplo, hay administraciones que llevan un único libro de reclamaciones, tanto para las recibidas como para las emitidas; otras, sin embargo, las llevan en libros distintos; alguna lleva un libro específico, como es el caso de Pamplona para las recibidas del extranjero. Esta discrepancia se extiende incluso, aparentemente sobre lo que la administración está obligada a hacer en relación a las quejas, ya que hay administraciones

en las que reciben un tratamiento prácticamente idéntico al de las reclamaciones y otras sin embargo, que sencillamente no realizan actuación alguna.

Para una correcta comprensión de lo que hoy se entiende por «reclamación» es preciso partir del artículo 292 del Reglamento de los Servicios de Correos (en adelante, RSC), el cual, bajo el título «correspondencia certificada», dispone: «La administración no está obligada a indemnizar por el deterioro o expoliación de los objetos certificados en general. La pérdida, salvo causa de fuerza mayor, da derecho solamente, en favor del expedidor o, en su defecto, o a petición de éste, en favor del destinatario, a la indemnización reglamentaria». Por su parte, los artículos 286 a 290 del mismo texto legal regulan los trámites a seguir en las reclamaciones, los cuales se configuran como una serie de pasos tendentes a comprobar la pérdida del envío y, en su caso, al pago de la mencionada indemnización reglamentaria. Estas normas aparecen desarrolladas por la Resolución de 28 de julio de 1980, de la Dirección General de Correos y Telecomunicación, «por la que se dictan nuevas instrucciones para la tramitación de las reclamaciones de envíos postales». De lo expuesto cabe extraer las siguientes conclusiones:

La reclamación sólo se acepta con respecto a un envío certificado.

La reclamación sólo puede referirse a su pérdida, nunca a su deterioro o expoliación (sin perjuicio de lo que se dirá más adelante).

La reclamación tiene como finalidad exclusiva la comprobación de que el efecto se ha perdido, a fin de abonar la indemnización reglamentaria, cuando así proceda.

La actividad a desarrollar por la administración postal una vez que la reclamación ha sido formulada, aparece profusamente regulada en la Resolución antes citada, y en esencia consiste en la realización por vía telegráfica, de una serie de consultas a la oficina de destino y, en su caso a las de tránsito, tendentes a la localización del envío objeto de dicha reclamación. En el punto 3.2.7. de la Resolución reguladora se dispone que «en cualquier caso, la contestación de la oficina de destino no podrá producirse después del tercer día hábil a partir del siguiente a la fecha en la que se recibió la consulta». En las visitas realizadas se ha

podido observar que determinadas oficinas no cumplen el mencionado plazo, con lo que el usuario ve demorada la contestación de su reclamación, que en ocasiones llega a retrasarse varios meses. Sería conveniente, por tanto, que en una futura regulación se contemplara con mayor rigor la cuestión relativa a los plazos de resolución, a fin de evitar que la inactividad de una determinada dependencia postal pueda vaciar de contenido los derechos que, en este punto, asisten a los usuarios.

A este criterio restringido del concepto de reclamación se une el previo del pago de una Tasa sin cuyo abono no se admite dicha reclamación a trámite, y que hoy en día es de todo punto injustificado.

De otra parte, el concepto y regulación de las «quejas» se contiene en la Resolución de 3 de septiembre de 1986, modificada por la de 30 de noviembre de 1987, ambas de la Dirección General de Correos y Telégrafos. En el punto 1 de la primera de las Resoluciones citadas se establece que «los clientes de nuestros servicios que deseen formular por escrito alguna queja por cualquier deficiencia o anomalía experimentada en nuestras oficinas serán invitados a extender un escrito de queja...». La Disposición Final Cuarta de dicha Resolución expresa que «las presentes normas no son de aplicación a las reclamaciones de envíos postales y telegráficos o de carácter bancario que serán tramitadas en los impresos oficiales en la forma reglamentaria»

En consecuencia, la delimitación de los supuestos que pueden ser objeto de una queja se ha de hacer por vía negativa: todas aquellas anomalías o deficiencias de los servicios de correos para las que no esté prevista una reclamación o reglamentaria.

La tramitación de las quejas es relativamente sencilla. El Jefe de la oficina en la que se formule deberá remitirla, junto con su informe, a la Jefatura Provincial de la que depende, la cual adoptará las medidas que procedan y contestará al interesado a la mayor brevedad. Se exceptúa el caso de quejas que denuncian trato descortés o desconsiderado por los funcionarios en sus relaciones con el público, en cuyo supuesto es la Subzona de Inspección la encargada de dar cumplida respuesta al usuario.

En resumen, la investigación realizada ha permitido constatar la necesidad de una normativa adecuada que regule de forma sencilla y unitaria para los ciudadanos la tramitación de sus reclamaciones contra el mal funcionamiento del servicio público de Correos, haciendo desaparecer esa confusa distinción entre queja y reclamación y dando lugar a un solo y clarificado concepto que se aplique de manera uniforme en todas las administraciones de correos, y en última instancia que resulte un instrumento que por su difusión y funcionalidad cumpla las funciones de protección del usuario y mejora del servicio.

Por todo ello, esta Institución considera oportuno formular a la Administración Pública una recomendación, en el sentido de que se establezca una categoría única de reclamación de los usuarios en relación con el funcionamiento del servicio de Correos.

Asimismo, se ha valorado la necesidad de proponer que se desarrolle una normativa adecuada que regule dichas reclamaciones, que garantice su aplicación uniforme en todas las administraciones de correos, en aras a la protección del consumidor y mejora del servicio.

Por último, en este apartado hay que hacer constar que, a juicio de esta Institución, debe suprimirse de inmediato la tasa que en la actualidad deben pagar los usuarios para que sean admitidas a trámite las reclamaciones que formulan contra el funcionamiento del servicio público.

3.3. Problemas derivados de los expolios de determinados tipos de correspondencia y necesaria contraprestación de la Administración

El artículo 292 del RSC, antes transcrito, excluye los deterioros y expoliaciones de los supuestos de responsabilidad de la Administración por envíos certificados. Dicho precepto reproduce lo dispuesto en el artículo 16.6 de la Ordenanza Postal, que establece: «La Administración no está obligada a indemnizar por deterioro o expoliación de los objetos certificados». Por su parte, el número 2 del citado artículo 16 dispone que «la Administración de Correos no asume responsabilidad alguna por la correspondencia ordinaria».

La consecuencia de lo anterior es que hoy en día ningún derecho asiste al usuario en los referidos supuestos de deterioro o expoliación, lo cual resulta, a juicio de esta Institución, inaceptable.

Admitiendo que en el supuesto de la correspondencia ordinaria se plantean problemas de muy difícil solución, fundamentalmente derivados de la imposibilidad de probar el depósito de un determinado envío; en el caso de la correspondencia certificada resulta, por el contrario, de muy difícil justificación la exclusión de responsabilidad a que nos estamos refiriendo. No se entiende por qué asiste al usuario un derecho a cobrar una indemnización en el caso de pérdida del envío certificado, y en cambio no se le reconoce compensación alguna cuando el envío llega a su destino totalmente deteriorado el o, en el caso más extremo, sin contenido alguno.

No puede ignorarse que en estos casos como en otros que se indican más adelante estamos ante los supuestos de daños o lesiones sufridos por el ciudadano como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público previsto en el artículo 106.2 de la Constitución y regulado expresamente en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (artículo 40) y en la Ley de Procedimiento Administrativo (artículos 121 y 122).

Es necesario, por tanto, recomendar a la Administración Pública que modifique la regulación normativa en estos supuestos, reconociéndose a los usuarios alguna compensación en los supuestos de expoliación o deterioro de envíos certificados.

De otra parte, parece necesario también regular con toda claridad las actuaciones administrativas en relación con el expolio de paquetes y correspondencia en general, no sólo ya con respecto a la responsabilidad patrimonial que de ello puede derivarse de conformidad con la legislación vigente, que la actual regulación del servicio ignora, sino en cuanto a la obligación de instruir un expediente completo en cada supuesto, dando cuenta en su caso al Ministerio Fiscal de esta circunstancia, pues no puede ignorarse que podría producirse uno de los supuestos previstos en los artículos 192, 249 o 366 del Código Penal.

El número considerable de supuestos de paquetes expoliados que se aprecian de los datos aportados en las visitas, hace necesario considerar este punto con el máximo rigor.

3.4. Nuevo tratamiento del régimen de los certificados, con especial incidencia en el sistema de indemnizaciones

El artículo 16.3 de la Ordenanza Postal dispone que «es correspondencia certificada la que previo el pago de un derecho independiente del porte ordinario del envío, se admite y se entrega mediante recibo, da lugar a operaciones de asiento que la singularizan y su pérdida concede derecho a una indemnización fija e igual para cada objeto». En términos idénticos se expresa el artículo 199 del RSC.

La expresión «operaciones de asiento que la singularizan» debe ser matizada en el sentido de que no todos los envíos certificados son anotados individualmente. En los certificados sin declaración de valor, la norma general es la de anotación global, es decir, mediante un solo asiento comprensivo del número total de objetos incluidos en cada despacho o saca. El artículo 227.2 de RSC establece una serie de excepciones a esta norma general, exigiendo la anotación individual, entre otros casos, de los paquetes, los reembolsos, los certificados urgentes y los que procedan o se dirijan al extranjero.

El aspecto que más interesa destacar en este punto es el relativo al sistema de indemnizaciones previsto para el caso de pérdida del certificado ordinario o sin declaración de valor. El artículo 292 del RSC, antes transcrito, establece el derecho al percibo de la indemnización reglamentaria en el indicado supuesto de pérdida, excluyendo los casos de fuerza mayor, además de los deterioros y expoliaciones.

De las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en relación con el servicio público de Correos, un número significativo se refiere a lo exiguo de la referida indemnización reglamentaria. En efecto el importe vigente en la actualidad, conforme al artículo 15 del Real Decreto 1335/1987, de 16 de octubre, es de 1.400 pesetas. La evolución que dicho importe ha experimentado desde 1974 hasta hoy en los distintos Decretos sobre tarifas ha sido la siguiente:

Año	Importe en pesetas
1974.....	100
1977.....	300
1979.....	500
1982.....	825
1983.....	950
1984.....	1.025
1985.....	1.100
1986.....	1.200
1987.....	1.400

Del cuadro expuesto se deduce que los incrementos fijados en los años que se indican han superado siempre los índices de inflación correspondientes, por lo que no nos encontramos ante un caso de devaluación progresiva de la cuantía de la indemnización por efecto de la mencionada inflación, sino que el problema reside en los criterios utilizados a la hora de valorar los perjuicios que debe suponer se infieren al usuario por la pérdida de un certificado.

Existe, en primer lugar, un problema cierto a la hora de determinar la valoración de determinados objetos cuyo valor no es objetivamente elevado (en cuyo caso se puede recurrir al régimen de correspondencia asegurada) sino sólo subjetivamente considerado (una carta o un documento), en cuyo caso la valoración del perjuicio es mucho más difícil.

Sin embargo es un hecho cierto que las indemnizaciones actuales son consideradas insuficientes por gran parte de los usuarios, en ello puede influir sin duda la existencia de un sentimiento muy extendido, aunque confuso, en los usuarios sobre el auténtico significado de la correspondencia certificada, derivado probablemente de su régimen original de anotación individual de todos y cada uno de los certificados.

Por cuanto ha quedado expuesto y en razón a los motivos de responsabilidad a asumir por la Administración ante un mal funcionamiento de un servicio, estimamos urgente recomendar el incremento sustancial de la indemnización por pérdida de certificados sin declaración de valor, por entender que el importe actual no cubre

los perjuicios que, en la generalidad de los casos padece el interesado por la pérdida de su envío.

3.5. Problemas derivados del servicio de Correos en zonas rurales urbanizaciones y la necesidad de una más adecuada regulación

Otro de los aspectos concretos que entendemos debe ser abordado normativamente es la determinación de los derechos de los ciudadanos en las zonas rurales y urbanizaciones en materia de reparto domiciliario de correspondencia ordinaria.

El artículo 22 de la Ordenanza Postal establece en su número 1 que «la Administración de Correos entregará diariamente la correspondencia de toda clase cuya conducción le está atribuida. Sin embargo, el establecimiento de un servicio diario en las localidades desprovistas de oficinas de Correos estará sujeto a las modalidades especiales que la Administración señale...». El número 3 añade: «La correspondencia ordinaria será entregada en el propio domicilio al destinatario o a persona adulta de su familia o aquéllas que guarden alguna relación de dependencia o servicio, de no constar expresa prohibición en contrario». Por último, el número 4 dispone que «cuando se trate de casas de vecinos, la entrega se hará mediante depósito en las cajas o buzones de las porterías, vestíbulos o portales, que habrán de existir en todos los edificios de aquel carácter, ajustados a las condiciones que reglamentariamente se establezcan».

Por su parte, el artículo 190 del mismo texto legal dispone de su número 1 que «las Agencias postales servirán a núcleos de población que, si por su importancia o tráfico no requieren el establecimiento de estafetas auxiliares, sin embargo, rebasan los coeficientes fijados para el funcionamiento de las Carterías de mayor importancia y están autorizadas para una mayor amplitud en las prestaciones de los servicios. Podrán establecerse en los núcleos de extrarradio de las poblaciones o en el medio rural». El número 2 establece: «Las Carterías Rurales realizarán en estas zonas de las provincias las operaciones que el tráfico exige, en su términos más reducidos y elementales. Se establecerán en núcleos de población residencia de Ayuntamientos, así como en lugares cabeza de subdivisión municipal o parroquias, cualquiera que sea el medio de transporte postal a utilizar y siempre

que su número de habitantes y movimiento de correspondencia así lo aconsejen».

En cuanto al Reglamento de los Servicios de Correos, su artículo 192 números 1 y 2 dispone: «La Dirección General de Correos podrá autorizar un servicio de intercambio de correspondencia ordinaria en favor de los usuarios beneficiados, por medio de casilleros y buzón, instalados en casas o casetas postales que al efecto se construyan en lugares estratégicos del medio rural adonde converjan caminos, senderos y otras vías de comunicación y por los que transiten empleados de Correos o conductores de correspondencia. Para el servicio unifamiliar se podrá autorizar el depósito de correspondencia por los usuarios y, debidamente separado, casillero provisto de puertas para que en él deje el enlace postal la que el destinatario reciba. Los Ayuntamientos, Entidades, personas o Agrupaciones de vecinos constituidas con este fin que deseen obtener la utilización de este servicio deberán solicitarlo de la Dirección General de Correos, señalando el lugar que estimen más adecuado para el emplazamiento del casillero y buzón y, en su caso, de la caseta o buzón-casillero. Este lugar figurará, en todo caso, en el itinerario de un servicio rural».

El artículo 251.1 y 2 del citado texto establece: «Las cartas, cualquiera que sea su peso, y los demás objetos de correspondencia que no excedan de 500 gramos, serán entregados, en general, a domicilio, siempre que vayan dirigidos a personas con residencia fija en la localidad y sin derecho a apartado. A los efectos postales se entiende por domicilio de los destinatarios la casa que habiten o el lugar donde ejerzan sus actividades, prescindiendo del cuarto que en una u otra ocupen. La Administración postal establecerá cuantos repartos domiciliarios convengan a la mejor distribución de la correspondencia, teniendo en cuenta la importancia de las respectivas poblaciones, la clase y modalidad de los envíos y la necesidad de lograr los mejores enlaces con los correos generales».

Por último, el artículo 258.1 y 2 del RSC se expresa en términos similares al ya transcrito artículo 22 de la Ordenanza Postal.

De los preceptos hasta ahora reproducidos, cabe extraer las siguientes conclusiones:

El reparto o entrega de la correspondencia ordinaria ha de hacerse siempre en el domicilio del destinatario.

El reparto será diario si existe oficina de Correos en la localidad.

Si en la localidad no existe oficina de Correos, el reparto podrá realizarse en períodos superiores a un día, si bien los usuarios podrán instalar un buzón-casillero en un lugar estratégico que permita al cartero depositar la correspondencia recibida y retirar la que se expida. Aunque la ley no lo diga expresamente parece obligado entender que, en este último caso, el reparto ha de ser también diario.

Por «localidad» se ha de entender «municipio», teniendo en cuenta que forman parte del mismo todas las viviendas que se encuentren en su término municipal.

La instalación de una oficina postal en una determinada localidad está en función del número de habitantes y del movimiento o volumen de correspondencia.

El esquema de conclusiones expuesto se ve afectado, a nuestro juicio, por la publicación del Real Decreto 772/1980, de 29 de febrero, sobre servicios de Correos y Telecomunicación en el medio rural. Debe tenerse en cuenta que el rango de esta norma es similar al de los que aprobaron tanto la Ordenanza Postal como el RSC, así como que su Disposición Final Tercera establece que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan al presente Real Decreto...»

El artículo 2.º de este texto reglamentario dispone: «En aquellos núcleos de población diseminada cuyo tráfico no justifique el establecimiento de una Oficina Auxiliar o su inclusión en el recorrido de un enlace rural, podrán prestarse los servicios de entrega y recogida de correspondencia ordinaria siempre que los usuarios establezcan por su cuenta casetas postales o buzones rurales en lugares apropiados dentro de los sectores de reparto o puntos del recorrido de servicios ya existentes, tal como se previene en el vigente Reglamento de los Servicios de Correos».

Esta norma, al menos en apariencia, viene a dar la vuelta al planteamiento vigente con anterioridad: ahora es la Administración

postal la que «podrá» prestar el servicio de reparto, siempre que los usuarios instalen, por su cuenta, las casetas o buzones. Sin embargo, ciertos aspectos no quedan resueltos de manera clara. Así nada se dice sobre la pervivencia del derecho a que el reparto sea diario. Además, tampoco se determinan las consecuencias que la no instalación de los casilleros tendría para los afectados, resultando muy difícil asumir, sin más, que pierdan el derecho a que se les entregue en su domicilio la correspondencia ordinaria a ellos dirigida.

La considerable confusión normativa existente en este punto, unida a los siempre limitados medios personales y materiales con que cuenta la Administración de Correos, produce en la práctica numerosas deficiencias en la prestación del servicio postal, tanto en pequeños núcleos de población del medio rural como en las nuevas urbanizaciones construidas en los últimos años en las zonas de extrarradio de los municipios turísticos.

Se hace por tanto necesario, a juicio del Defensor del Pueblo, someter a la consideración de la Administración Pública con competencia en la materia, las recomendaciones siguientes:

Clarificar y objetivar los derechos que asisten a los usuarios de correos por su punto de residencia, lo que implica una definición normativa del concepto «medio rural».

Lograr un progresivo acercamiento y equiparación en el tratamiento de los ciudadanos residentes en medios urbanos y rurales frente al servicio público de correos.

Que se estudie la oportunidad de dotar de medios suficientes para atender el reparto del servicio de correos en zonas rurales y urbanizaciones, con el fin de eliminar la estructura que se mantiene en el presente y que, en algunos supuestos, y a los efectos de una mayor garantía del derecho constitucional al secreto de las comunicaciones postales.

3.6 Grandes usuarios

Como ha quedado reflejado en el apartado en el que se desarrollan las visitas efectuadas a distintos centros postales, la utilización que los

llamados «grandes usuarios» hacen del servicio de correos provoca, en numerosas ocasiones, grandes disfunciones. Estas disfunciones se producen al utilizar desvirtuadamente la normativa que regula el servicio, que no está concebida para este uso.

Por ello, es necesario hacer mención en este punto a la conveniencia de considerar una futura normativa que contemple el supuesto específico de la utilización del servicio de correos por estos usuarios, de tal forma que las medidas que se provean para estos casos no deriven en limitaciones de carácter general que afecten por igual al usuario corriente.

De otra parte, y aunque al inicio de esta investigación se ha hecho expresa mención de que no se analizaría el problema que afecta a los usuarios del servicio cuando envíen impresos, no se puede ocultar la importancia de este sector, en cuanto responde a una parte del servicio público que debe ser prestado al ciudadano cuando menos en los términos previstos en su regulación actual.

En consecuencia, sería conveniente la consideración actualizada del servicio de impresos para conocer la realidad de las necesidades que cubre, valorando la oportunidad de una nueva regulación que garantice suficientemente este aspecto del servicio público.

Por último, la adopción de las medidas que en este informe se recomiendan adoptar deberían ir acompañadas de la imprescindible difusión a través de los medios de comunicación mediante una oportuna campaña de publicidad destinada a hacer llegar a conocimiento de los usuarios su nuevo catálogo de derechos.

3. 7 Aspectos estructurales

Existencia de una serie de factores estructurales que inciden en una pérdida de eficacia del servicio público de correos y que entendemos deben ser abordados por la administración con carácter urgente.

El Defensor del Pueblo no puede, en este caso ofrecer vías o soluciones alternativas a los problemas de organización de un complejo servicio público, pero sí poner de manifiesto, con la cautela necesaria, las grandes líneas de disfuncionalidad captadas, que por otra parte

coinciden con las reconocidas por la propia administración en su plan de urgencia, e instar a los responsables del servicio público a una actuación en profundidad en relación con las mismas.

De esta forma ha de constatarse la existencia de cuatro grandes bloques de problemas:

Problemas de retrasos en la distribución de correspondencia, que deriva de la propia estructura hoy existente vinculada a la utilización de la red radial del ferrocarril y que conduce a concentrar en un punto como la Central de Madrid-Chamartín el tratamiento del 42% de la correspondencia nacional, que produce una necesaria lentitud en el tratamiento de los objetos postales.

Es necesario estudiar soluciones alternativas de correo interprovincial, máxime cuando las experiencias ya puestas en práctica han demostrado su indudable eficacia.

Parece asimismo difícilmente explicable que con carácter ordinario y normal no se canalice toda la correspondencia entre la península y las Islas Canarias, por vía aérea, evitándose los tiempos necesariamente prolongados que impone el actual sistema del ferrocarril y posterior traslado por barco de gran parte de la correspondencia.

— Problemas derivados de carencia de medios materiales en determinadas administraciones; en particular se ha apreciado una insuficiente dotación en las administraciones postales visitadas en cuanto a medios de transporte, que resultan con frecuencia de excesiva antigüedad. Sería necesario realizar un esfuerzo presupuestario en este sentido.

De otra parte, es una circunstancia prácticamente común a casi todas las administraciones de correos, la falta de mecanización adecuada y moderna para la clasificación y manipulación de los objetos postales. Esta circunstancia parece urgente resolverla.

— Problemas derivados de la duración de la contratación temporal en el servicio público de correos, ya que como se ha constatado en las visitas realizadas, la especialidad del trabajo requiere un tiempo de

aprendizaje que absorbe gran parte del tiempo total del contrato, lo que parece puede incidir en la calidad del servicio público.

En algunos casos ha llegado a constatarse la existencia de hasta un 20 por ciento de contratados, lo que sin duda debe valorarse por la administración a fin de buscar solución a los problemas que de ello se derivan en la prestación del servicio.

— Incidencia de las fiestas en el servicio de correos. Por el carácter del servicio la acumulación de fiestas, en particular los fines de semana y puentes repercuten de forma muy notable en él. Por ello se hace necesario, adoptar las medidas necesarias para, en la medida de lo posible, procurar que el servicio no se interrumpa y no se resienta por el hecho de la existencia de días festivos.

Recomendación 37/1988, formulada con ocasión del Informe de las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre prisiones militares.

(BOCG. Congreso, Serie E, n.º 182, págs. 4.987-4.900)

1. Introducción

Durante el año 1988 se ha iniciado la práctica de efectuar visitas a centros penitenciarios militares, de acuerdo con el ámbito de competencias que nos atribuye el artículo 19.2 de nuestra Ley Orgánica, materializándose éstas en las siguientes Prisiones Militares:

Prisión Militar de Alcalá de Henares en Madrid, que se visitó el día 30 de septiembre del pasado año.

Centros de reclusión en Illetas, Castillo de San Carlos y Cuartel de Enderrocat, todos ellos situados en la Isla de Mallorca, que fueron visitadas el 2 de noviembre del pasado año.

Prisión Naval de La Carraca en San Fernando, Castillo de Santa Catalina en Cádiz y la Prisión Militar de Alcalá de Guadaíra en Sevilla, a los que se giraron visita durante los días 1 y 2 de diciembre pasado.

Estas visitas a la que proseguirán otras en centros de la misma naturaleza, partían de la necesidad de dar cumplimiento al mandato recibido de la Constitución y del interés preferente del Defensor del Pueblo por comprobar la situación real de aquellas personas que se encuentran en una relación especial de sujeción o dependencia con la Administración Pública (artículo 10.1 de la aludida Ley Orgánica), en este caso internos de centros penitenciarios, a los que también se aplican los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, sin

más limitaciones que las imprescindibles contenidas en el fallo condenatorio, en el sentido de la pena y en la Ley Penitenciaria.

El resultado de estas visitas, que se han realizado con la más absoluta colaboración del Ministerio de Defensa, ha sido puesto de inmediato en su conocimiento, mediante la remisión al mismo de los informes elaborados sobre las distintas prisiones, no sólo con el ánimo de que se corrijan las irregularidades que pudieran observarse, sino también para ir detectando aquellos puntos del régimen penitenciario militar que ameriten una reforma en profundidad para adecuarlo a las actuales exigencias del orden constitucional vigente. Reforma que por otro lado está ya emprendida y en fase de elaboración por este Ministerio de Defensa.

Esta adecuación, hay que recordar en este momento, fue objeto de una sugerencia especial de esta Institución al Ministerio de Defensa y a las Cortes Generales (Informe correspondiente a la gestión de 1984, en atención a la insuficiencia de la norma reglamentaria vigente (Real Decreto de 22 de diciembre de 1978, número 3.331/78), no sólo en razón a su rango normativo sino también por el hecho de que algunos derechos o beneficios aplicables a los internos de la jurisdicción ordinaria no son aún de aplicación a los internos de los centros penitenciarios militares.

En las visitas efectuadas a aquellos centros, mediante la personación de asesores de esta Institución, se ha tenido la colaboración del Ministerio de Defensa, manteniéndose entrevistas con los Gobernadores de las prisiones, con los distintos funcionarios y con cada uno de los internos allí recluidos que lo solicitaron, habilitándose en algunos casos salas específicas para ello.

La metodología de estas visitas ha consistido en analizar la estructura, condiciones físicas y servicios con que cuenta el establecimiento penitenciario, comprobándose si reúne o no las condiciones de vida para un digno internamiento de personas.

Incluso, como en la Prisión Militar de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), estas condiciones de habitabilidad se han analizado antes de la propia inauguración del centro, remitiéndose al Ministerio de Defensa diversas sugerencias.

En segundo lugar, el régimen penitenciario del interno, en concreto, las condiciones de ingreso y de clasificación, la distribución de los mismos en las celdas, régimen alimenticio, actos culturales, educativos y de trabajo y la asistencia social y sanitaria.

Por último, se han analizado también los problemas o quejas denunciados por el propio personal destinado en la prisión.

En esta aproximación al análisis general de los internos en prisiones militares, ha primado el estudio sobre su régimen de derechos y obligaciones, los permisos de salida, comunicaciones y visitas, el régimen disciplinario y naturaleza de la intervención del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

Aunque los actos y conclusiones de cada una de las visitas realizadas fueron enviadas al ministro de Defensa en su día, sin perjuicio de las posteriores visitas a los restantes centros penitenciarios militares que esta Institución continúe realizando, sí pueden ya extraerse algunas conclusiones de carácter general.

2. Condiciones de los establecimientos penitenciarios

En primer lugar, resulta conveniente una reorganización de la distribución geográfica de los establecimientos de esta naturaleza en la línea prevista por el Ministerio de Defensa.

En efecto, en la actualidad, algunos centros de reclusión se encuentran instalados dentro de los propios acuartelamientos de instrucción de las Fuerzas Armadas. Por ello y por las condiciones de habitabilidad en que algunos se encuentran (por ejemplo, la Prisión Naval de San Fernando y el Fuerte Illetas en Palma de Mallorca) no reúnen los requisitos precisos para una moderna organización penitenciaria.

3. Personal destinado en las prisiones

Se debe primar la formación penitenciaria del personal militar que forma la plantilla de estos centros mediante la asistencia a sesiones de información y capacitación, cursos de perfeccionamiento, etc.

En efecto, se ha comprobado que algunos funcionarios de estas prisiones, por su especialización, genuinamente militar, y por cuanto el destino en prisión, es temporal, no cuentan con los conocimientos suficientes de todo el complejo régimen y organización penitenciaria.

También se deben integrar en esas plantillas otro personal del que se han detectado carencias, y que resultaría de gran importancia para el desarrollo normal de la vida penitenciaria del interno, como psiquiatras, psicólogos, asistentes sociales, etc.

En las entrevistas personales que se han mantenido en estas visitas, un elevado número de internos nos han suscitado problemas, no propiamente de índole penitenciario, sino más bien cuestiones de mera asistencia social.

Así en unos casos nos han referido problemas que su situación de reclusión les ocasionaba en el mundo laboral (despidos, etc.), otros la situación de desprotección de sus mujeres o hijos, o, incluso, de sus padres, ya incapacitados para el trabajo y también diversas cuestiones sobre estudios que venían realizando.

En este apartado, se ha apreciado la necesidad urgente de una mayor información al interno de sus derechos por parte de la propia Dirección del centro, así como la creación de algún organismo o personas que se dediquen a brindar a estos internos o a sus familias, esta cobertura de asistencia social.

Esta sugerencia, por otra parte, ya se hizo por el Defensor del Pueblo en el informe correspondiente a la gestión de 1983, donde se decía:

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

Estas Comisiones provinciales, entre otras de sus muchas funciones, tienen encomendada la de prestar la asistencia necesaria a los

familiares de los internos. Sin embargo, de las informaciones recibidas, se deduce que no extienden su campo de aplicación al supuesto que se analiza, referente a los internos de establecimientos penitenciarios militares.

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

En estas visitas, también se ha comprobado la importancia de los servicios de un médico psiquiatra (por los problemas de salud mental que tienen algunos internos), por lo que sería prioritario contar con los servicios de estos profesionales.

No obstante, estos internos, que han mantenido conversaciones con asesores de esta Institución, pueden requerir un tratamiento diferente del meramente penitenciario, por lo que se deberían potenciar las medidas alternativas a su internamiento obligatorio, tal como fue aceptado por la Fiscalía Togada del Consejo Supremo de Justicia Militar, en su día, con motivo de una sugerencia expresada del Defensor del Pueblo.

4. Situación de los internos

Por lo que se refiere ya a las cuestiones que afectan directamente a los internos, de las visitas efectuadas se pueden deducir las siguientes observaciones y sugerencias:

En primer lugar se ha detectado que, a diferencia con otros centros ordinarios, no existe en las prisiones militares una masificación de personas, lo cual es una circunstancia positiva para un racional tratamiento del interno.

En este sentido se pudo comprobar que el número de internos era el siguiente, según los datos referidos al día que se giraron las visitas: Cincuenta y siete en Alcalá de Henares, dieciséis en la Prisión Militar de Cartagena, subdivididos a su vez en once internos de tropa, cuatro suboficiales y un oficial; seis en la prisión Naval de la Carraca; dos

suboficiales en el Castillo de Santa Catalina; seis internos en el Fuerte de Illetas y ninguno en el Castillo de San Carlos y Enderrocat.

Se ha constatado, como ya se decía en el Informe de esta Institución antes referenciado que muchos internos se encuentran en estos centros cumpliendo condenas cortas de privación de libertad, referidas en su mayoría al delito de deserción.

Sería muy conveniente, dentro ya de un espíritu de reforma de las Leyes, la sustitución de estas penas por otras medidas alternativas a la prisión, en su caso, o incluso por sanciones meramente disciplinarias.

En efecto, algunos jóvenes se enfrentan al mundo penitenciario militar, por haber cometido una deserción simple, sin tener antecedentes penales ni tendencia futura a actividad delictiva, con la gravedad que esta circunstancia supone para su futura actividad profesional, familiar y social.

También se ha detectado que la mayor parte de los internos se encuentran en situación procesal de prisión preventiva.

Esta situación de pendencia, se justifica menos en la jurisdicción militar que en la ordinaria, por la circunstancia de la menor acumulación en aquella de causas y procedimientos judiciales.

Incluso se ha observado que, en algunos casos, el interno continúa en prisión preventiva una vez cumplido ya el tiempo mínimo de la pena correspondiente al delito en cuestión cuando el mismo parece no revestir cualificación o circunstancia alguna especial.

Algunos internos carecían de abogados defensores, incluso de oficio, durante las visitas efectuadas a estos centros de reclusión.

En este punto, hay que recordar a las Autoridades judiciales y penitenciarias la necesidad de informar convenientemente de la existencia de este derecho fundamental a la defensa, sin perjuicio de requerir la atención de los Colegios de Abogados, para prestar completa asistencia a estos soldados que no tienen normalmente unos ingresos consolidados.

Tal como prevé con carácter general la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre General Penitenciaria (artículo 49) se ha de proporcionar una información completa al interno a su ingreso en la prisión sobre el régimen del establecimiento, derechos y deberes, normas disciplinarias que les afectan y forma de elaborar las correspondientes peticiones, quejas o recursos (entre éstas, posibilidad de comparecer ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y Defensor del Pueblo).

Asimismo, ha de primarse, en la medida de lo posible, la utilización de celdas individuales, y no comunes, siguiéndose así el criterio orientador de, la Ley General Penitenciaria (artículo 19). Además, los internos, en el momento de su ingreso en prisión y cuando cumplan sanciones disciplinarias, han de ser conducidos a celdas de características normales.

Hay que resaltar aquí la importancia de una actividad planificada en estos centros, de actividades culturales, educativas, religiosas, deportivas y recreativas.

Sería interesante aprovechar la presencia de estos jóvenes en la prisión para desarrollar programas de alfabetización (muchos internos con los que se han mantenido entrevistas no saben leer) y de estudios medios y superiores (mediante acuerdos con centros culturales, UNED, etc.).

Se ha de cuidar también la práctica de actividades religiosas, sin limitarse a este servicio a la única presencia de sacerdotes del ámbito castrense.

Por otra parte, no hay que olvidar que el ocio y el tiempo libre es uno de los aspectos más graves en el internamiento de estas personas, fundamentalmente jóvenes, por lo que habría que desarrollar actividades dirigidas a solventar esta situación (deportivas, etc.).

No se ha constatado la existencia de una actividad planificada de trabajo en estos centros ni la existencia de talleres penitenciarios, tal como dispone con carácter general la Ley General Penitenciaria y el propio Reglamento Penitenciario Militar (artículo 94), con excepción del Centro de Alcalá de Henares que sí dispone de un taller y las previsiones para el de Alcalá de Guadaíra.

Una adecuada programación de este trabajo retribuido contribuiría, sin duda, a disminuir el espacio de tiempo libre del interno y también a solventar los problemas económicos de atención a la familia.

Por esta deficiencia, el instituto de redención de penas por el trabajo se aplica, con ciertas dificultades, en relación con prestaciones personales o actividades desarrolladas dentro del marco general de los servicios de la prisión (lavandería, biblioteca, etc.).

Algunos internos además, nos han puesto de relieve los retrasos habidos en la resolución de sus solicitudes de redención de penas por el trabajo, dirigidas a la Junta Central Militar de redención de penas.

Por otra parte, hay que hacer la importante observación de que, según dispone el Decreto Ley de 1 de febrero de 1952, de redención de penas por el trabajo en el ámbito militar, los internos condenados a penas inferiores a tres años por delito militares no gozan de los beneficios de este instituto de la redención.

Con la anterior situación jurídica, se origina una diferencia no justificada, no sólo con relación a los internos condenados por delitos comunes, que podría pretender justificarse por razones de especialidad y disciplina militar, sino por lo que respecta a otros internos condenados por delitos militares a penas superiores a tres años.

La asistencia sanitaria, según se ha observado, se presta generalmente en estos centros mediante las visitas periódicas de médicos militares de otros acuartelamientos, o a través del traslado del enfermo a los hospitales militares de la región, en su caso.

Algunas prisiones militares cuentan, no obstante, en su plantilla, con los servicios de un médico, como en el caso de la Prisión de Alcalá de Henares.

En relación a esta asistencia, únicamente hay que resaltar la conveniencia de una mayor presencia de la atención médica al interno, con carácter inmediato, fundamentalmente en algunas especialidades (odontología, etc.).

Aunque no se haya detectado como un problema de especial relevancia en las Prisiones Militares visitadas, convendría que estos centros contaran con información suficiente sobre enfermedades contagiosas y problemas de drogodependencia.

En el capítulo de alimentación y en la visita girada a uno de estos Centros, se nos informó que el presupuesto asignado para comida de cada interno era de 300 pesetas.

En este sentido, parece oportuno insistir en que la alimentación ha de ser proporcionada, en cantidad y composición, con la edad juvenil de la mayor parte de los internos de estos centros.

También habrían de obviarse algunas dificultades, en este capítulo, tales como el enfriamiento de la comida.

En las conversaciones mantenidas con los internos se nos ha puesto de relieve, continuamente, la insuficiencia de los permisos de salida concedidos por parte de los Directores de los centros.

Algunos internos incluso, han requerido nuestra mediación ante el Ministerio de Defensa para la gestión de estos beneficios que se vienen concediendo, únicamente, en casos muy excepcionales de fallecimiento o enfermedad grave de familiares.

Se hace, pues, necesario, como ya puso de relieve el Defensor del Pueblo en el informe a las Cortes Generales de 1984, extender los beneficios de salida de la legislación penitenciaria común a los internos de los establecimientos penitenciarios militares, con las necesarias adaptaciones y determinándose con claridad los casos en que pueden ser concedidos estos permisos, para que no se trate de una facultad absolutamente discrecional de la autoridad penitenciaria militar.

Se ha comprobado que, generalmente, los soldados cuentan con dos días hábiles a la semana para la recepción de visitas de sus familiares y allegados.

No obstante, en el caso de los oficiales y suboficiales recluidos, todos los días son hábiles para esta finalidad, pudiendo éstos recibir a sus

familiares directos en sus propias celdas y en las salas de visita habilitadas.

Tampoco existe para los soldados, a diferencia del grupo antes resaltado, una previsión de las posibles comunicaciones especiales e íntimas con las personas más allegadas.

En este aspecto únicamente hay que resaltar que la necesaria separación o diferencia entre los internos de la clase de tropa y marinería, por un lado y los jefes, oficiales, y suboficiales por otro, no ha de implicar discriminación en el tratamiento penitenciario y en los derechos y beneficios que se derivan de este régimen.

En estas visitas de familiares e incluso de letrados, se ha de tener en cuenta el artículo 18 de la Constitución, en cuanto se refiere a la intimidad de la persona, aunque ésta esté cumpliendo una pena.

Otra queja frecuente de los internos entrevistados es la falta de autorización por parte de la Dirección del Centro del uso del teléfono, en casos necesarios, e incluso la carencia de estas instalaciones contraviniendo así la propia Instrucción Penitenciaria Militar, aprobada por Orden Ministerial número 45/1987, de 23 de julio.

Recomendación 38/1988, formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre el derecho a la asistencia gratuita de letrado.

(BOCG. Congreso. Serie E, n.º 182, págs. 4888-92)

Durante el año 1988, el principal problema abordado por esta Institución en relación con este derecho fundamental a la defensa y a la asistencia de letrado ha sido el de ciertos acuerdos adoptados por algunos Colegios de Abogados por los que se suspendía o restringía la designación de letrado del turno de oficio.

En concreto, los Colegios que adoptaron estos acuerdos en el curso del año 1988, aunque alguno lo hiciera ya a finales de 1987, fueron los de Reus, Tarragona, Vic, Mataró, Oviedo, Gijón, Granada, Lorca, Cartagena, Murcia y Barcelona.

Su contenido era, sustancialmente, el de suspender la designación de letrados del turno de oficio, salvo en los casos urgentes, a valorar por el propio Colegio, y en las causas con preso.

La adopción de estos acuerdos tenía como razón fundamental la de manifestar la disconformidad de estos Colegios con las partidas presupuestarias, a su juicio insuficientes, que durante los últimos años el Estado destinaba a financiar el funcionamiento del turno de oficio.

Al tener conocimiento de esta situación, el Defensor del Pueblo se dirigió tanto a los Colegios de Abogados concretos que habían adoptado esta medida como al Consejo General de la Abogacía y al Consejo de Abogados de Cataluña.

También se mantuvieron entrevistas personales con algunos Decanos.

La finalidad de nuestra intervención era doble, de un lado dar traslado a estos órganos colegiales del criterio del Defensor del Pueblo en relación con la inconstitucionalidad de estos acuerdos cualquiera que

fuera su motivación, —criterio éste compartido por el Consejo General de la Abogacía y el Consejo de Abogados de Cataluña— y de otro, recabar mayor información sobre las razones de la protesta realizada por estos Colegios de Abogados.

Así, se dirigieron las correspondientes recomendaciones a los órganos colegiales mencionados que, en síntesis y con la debida argumentación, ponían de manifiesto que dichos acuerdos debían considerarse nulos de pleno derecho por vulneración directa del artículo 24.2 de la Constitución, sin que la posible discrepancia con la actual organización del turno de oficio, pudiera interferirse, en absoluto, en el cumplimiento de los deberes inexcusables que a la Abogacía impone la Constitución ni, lógicamente, provocar la privación de derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos a los ciudadanos.

En estas recomendaciones se concluía solicitando la adopción de medidas oportunas para exigir a los concretos Colegios afectados y a sus colegiados el cumplimiento de sus deberes inexcusables y preceptivos en relación con la prestación del turno de oficio, derivados de la Constitución, de las normas procesales y de su propio Estatuto.

Se recordaba igualmente a estos Colegios de Abogados su obligación, contenida en el artículo 97 del Estatuto General de la Abogacía, de proceder a la revisión de oficio de estos acuerdos nulos o a su impugnación inmediata ante el Consejo General de la Abogacía, con suspensión, entre tanto, de sus efectos.

En el momento de concluir este informe, dichos acuerdos habían sido dejados sin efecto —bien por propia decisión colegial o por su impugnación ante el Consejo de Abogados de Cataluña— solamente en los Colegios de Abogados de Reus, Gijón, Granada y Barcelona. Permaneciendo por tanto, en vigor dichos acuerdos, hasta el momento, en el resto de los Colegios: Tarragona, Vic, Matará, Lorca, Cartagena, Murcia y Oviedo. En este último caso la situación permanecía inalterable desde Octubre de 1987.

Así pues, la persistencia en esta actitud contraria a los preceptos constitucionales de los Colegios de Abogados mencionados, por permitir que pervivan en sus efectos acuerdos colegiales en directa vulneración del derecho fundamental a la defensa y a la asistencia de letrado,

obligan a esta Institución a hacer mención expresa de esta situación en el presente informe.

Pero como antes se decía, la finalidad de nuestra investigación no era solamente la de poner de manifiesto la clara inconstitucionalidad y, por tanto, nulidad absoluta de estos acuerdos, sino también solicitar información del Consejo General de la Abogacía, Consejo de Abogados de Cataluña y Colegios de Abogados sobre sus criterios en orden al actual funcionamiento del turno de oficio.

De la extensa información remitida por estos órganos colegiales pueden desprenderse diversas argumentaciones que se encuentran sustancialmente idénticas en los diversos informes recibidos de estos entes corporativos:

1. Disconformidad con la ampliación de los límites que permiten el acceso a la justicia gratuita, llevada a cabo por la Ley 34/1984, de Reforma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por afectar a los despachos de los Abogados restándoles clientes que deberían pagar honorarios normales.

A partir de esta Ley se reconoce el derecho a litigar gratuitamente a quienes tengan unos ingresos o recursos económicos que por todos los conceptos no superen el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de solicitarlo (artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

2. Necesidad de aumentar la dotación presupuestaria para el conjunto del turno de oficio y la asistencia letrada al detenido.

Según los datos que obran en nuestro poder, la evolución de las partidas presupuestarias destinadas a este fin ha sido la siguiente:

Años	Importe (millones ptas.)	Variación sobre año anterior (%)
1982	1.101,4	8
1983	1.451,4	18,8
1984	2.451	68,9
1985	3.382,5	38
1986	3.482,5	3
1987	3.482,5	—
1988	3.982,5	14,4
1989	4.434,2	—

3. Los órganos jurisdiccionales no suelen iniciar la tramitación de las piezas separadas sobre reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente; y si se inician, o no se tramitan, o no se investiga con exactitud la situación económica del solicitante.

4. Se propone la creación de un sistema extrajudicial para la tramitación de estas solicitudes a través de comisiones con participación, paritaria de los Colegios de Abogados.

5. La autonomía con que cada Colegio de Abogados regula la presentación del servicio del turno de oficio genera algunas disfunciones en su organización. Ello requeriría que por el Consejo General de la Abogacía se elaboraran unas normas orientadoras comunes sobre la organización de este servicio.

6. Y por último, no se pueden dejar de destacarse algunas manifestaciones contenidas en los informes remitidos al Defensor del Pueblo por algunos Colegios de Abogados, y en concreto, los Colegios de Abogados de Tarragona y de Matará al sostener que «el artículo 24.2 de la Constitución lo que hace es proclamar el derecho a la defensa y a la asistencia de Letrado, pero en manera alguna se determina que ello sea de forma gratuita, a diferencia, por ejemplo, de lo que la propia Constitución establece para la enseñanza, cuando en su artículo 27.4 dice que “... la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”».

La importancia de estas últimas manifestaciones obligan a esta Institución a efectuar algunas precisiones en torno al contenido del derecho fundamental a la defensa y a la asistencia de letrado previsto en el artículo 24.2. tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia

del Tribunal Constitucional sobre la base de la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como marco necesario para encuadrar cualquier propuesta que deba realizarse en materia de la organización del turno de oficio.

1. El artículo 24.2. de la Constitución establece que todos tienen derecho a la defensa y a la asistencia de letrado.

Nuestro ordenamiento garantiza, pues, constitucionalmente el derecho a la defensa técnica de la parte en el proceso, a través de un profesional de la abogacía.

La importancia de este derecho fundamental radica en su conexión con la institución misma del proceso, esencial en todo Estado de Derecho. Es este derecho fundamental un medio instrumental que la Constitución establece al servicio del principio de igualdad de defensa de las partes y constituye una garantía esencial del principio de contradicción procesal.

2. La interpretación de este derecho fundamental en relación con los convenios internacionales —según exige el artículo 10.2. de la Constitución— y, en concreto, con los artículos 6.1. y 6.3.c) del Convenio de Roma de 1950, permiten afirmar también la constitucionalización dentro de este derecho, en ciertos casos, a la asistencia letrada gratuita.

Y así, en interpretación de dichos preceptos, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Casos Airey, sentencia de 9 de octubre de 1979; Artico, sentencia de 13 de marzo de 1980; Pakelli, sentencia de 25 de abril de 1983), ha entendido que dentro del deber positivo del Estado de garantizar el acceso a los Tribunales, que prevé el artículo 6.1. del Convenio, (derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, entendido como acceso a la jurisdicción, en este caso), se encuentra la obligación de aquél de proveer de asistencia jurídica gratuita cuando exista una insuficiencia de medios económicos y cuando lo exija el interés de la justicia (artículo 6.6.c), del Convenio).

Así, en el caso Airey, el Tribunal Europeo de Derechos humanos manifiesta que «... el artículo 6.1. del Convenio puede compeler a un Estado a que provea de asistencia jurídica gratuita cuando se demuestra el carácter indispensable de ésta para un acceso efectivo

ante los Tribunales, ya porque sea legalmente exigida esa asistencia, ya por la complejidad del procedimiento o del caso...»

Esto es, como ha declarado también nuestro Tribunal Constitucional, el derecho reconocido en el artículo 24.2. de la Constitución, no sólo incluye el derecho de la parte en el proceso a poder designar un letrado de su elección, sino también a que, cuando corresponda, le sea designado un letrado de oficio. (Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 1988).

3. Continuando con este hilo argumental, el Tribunal Constitucional ha tenido también ocasión de señalar, en identidad de criterio con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Pakelli y sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1987 y de 12 de diciembre de 1988), que no es aceptable denegar la tramitación de la solicitud de nombramiento de abogado de oficio a la parte que alega insuficiencia económica con el solo argumento de que el proceso de que se trata no requiere intervención legalmente preceptiva del abogado.

Debe, en estos casos, valorarse si la autodefensa ejercitada por aquél a quien se niega la asistencia letrada gratuita es capaz de compensar la ausencia de abogado que lo defienda, y ello debe determinarse, en cada caso concreto atendiendo a la mayor o menor complejidad del debate procesal y a la cultura y conocimientos jurídicos del solicitante.

4. Puede, pues, concluirse, centrándonos ya en el ordenamiento español, que el derecho a la designación de letrado de oficio, incluido en el artículo 24.2. de la Constitución, existe, en los casos de insuficiencia de medios económicos, en cualquier tipo de proceso, sea o no legalmente preceptiva la asistencia de letrado, con las matizaciones que acaban de ser expuestas. Teniendo siempre en cuenta el caso especial del sometido a un proceso penal. Como es sabido, este derecho a la designación de letrado del turno de oficio del sometido a un proceso penal existe en todos los casos en que siendo preceptiva su intervención (artículo 118 Ley de Enjuiciamiento Criminal), no haya designado letrado de su elección, cualquiera que sea su situación económica y, además, como en el resto de los procesos, en aquellos casos en los que, aunque no sea preceptiva la asistencia de letrado, carezca de medios económicos para designarlo y lo solicite del órgano jurisdiccional.

5. Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han perfilado aún más el derecho a la asistencia letrada gratuita, dotándole de la nota de efectividad.

Así, la sentencia del Tribunal Constitucional número 37/1988, de 3 de marzo en su fundamento jurídico 6, señala que:

«... importa también recordar que el mismo TEDH en su Sentencia de 13 de mayo de 1980 (caso Artico) declaró que el artículo 6.3.c) del Convenio “consagra el derecho a defenderse de manera adecuada personalmente o a través de Abogado, derecho reforzado por la obligación del Estado de proveer en ciertos casos de asistencia judicial gratuita”, obligación que no se satisface por el simple nombramiento o designación de un Abogado del turno de oficio, por emplear la terminología propia de nuestro ordenamiento, pues el artículo 6.3.c), como subraya el TEDH, no ‘habla de “nombramiento”, sino de “asistencia”, expresión por cierto idéntica a la de nuestro artículo 24.2. CE, de donde se infiere que lo que el Convenio dispone es que el acusado tiene derecho a gozar de una asistencia técnica efectiva, ya que si se interpretara el texto del 6.3.c) de una manera formal y restrictiva “la asistencia judicial gratuita tendría el riesgo de revelarse como una palabra vacía en más de una ocasión”. En consecuencia y dentro de este enfoque hermenéutico realista el TEDH condenó en el caso Artico al Estado demandado por entender que incumbía a las autoridades de aquel país. “actuar de manera que se asegure al recurrente el disfrute efectivo del derecho que ellas mismas le habían reconocido”...».

En suma, el derecho fundamental comentado exige que la asistencia técnica prestada por los letrados, en todos los casos sea efectiva, con la finalidad de evitar desequilibrios entre las respectivas posiciones procesales de las partes.

6. Por último, y en cuanto al aspecto remuneratorio de la defensa de oficio debe también destacarse lo ya señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Van der Musselle, sentencia de 23 de noviembre de 1983.

En esta sentencia el Tribunal es partidario de que sea, efectivamente, la Hacienda Pública la encargada de indemnizar a los

abogados designados para asistir ante los Tribunales en los casos de insuficiencia de recursos económicos y ello por entender que lo contrario supondría una visión paternalista de la cuestión. Y así, destaca que ésta es también la tendencia que se observa en los países miembros del Consejo de Europa. .

Pero resalta igualmente dicho Tribunal que los servicios que deben prestar los Abogados a quienes se encomienda la asistencia gratuita «encuentran una contrapartida en las ventajas inherentes a la profesión, entre las que se encuentra el monopolio profesional de representación y de información ante los Tribunales».

Puede, pues, concluirse que con arreglo a lo dispuesto en los convenios internacionales y en nuestra Constitución, el derecho fundamental a la defensa y asistencia de letrado conlleva el deber positivo del Estado de organizar adecuadamente un sistema de asistencia letrada gratuita, así como de asistencia letrada obligatoria, gratuita o no según los casos, para el imputado en un proceso penal.

A este sistema deben tener acceso quienes acrediten insuficiencia de medios para litigar, sea o no legalmente preceptiva la intervención de abogado en el proceso, siempre que concurren los supuestos a que antes se ha hecho mención y con las especialidades, también antes mencionadas, de los encausados en un proceso penal.

Este sistema de asistencia letrada gratuita debe en todo caso estar organizado de forma que se consiga que la asistencia letrada que genere sea realmente «efectiva» en el sentido expuesto por el Tribunal Constitucional.

Dentro de los múltiples sistemas que caben dentro de las coordenadas constitucionales que acaban de destacarse, nuestra legislación ordinaria, después de establecer con claridad los supuestos que determinan el acceso a la asistencia letrada gratuita, ha optado por el sistema de atribuir a los órganos jurisdiccionales la declaración o el reconocimiento de este derecho, atribuyendo, posteriormente, a los Colegios de Abogados la designación concreta del letrado asignado y la organización del funcionamiento del turno de oficio. (Artículo 20 y 440 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 13 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil; 118 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Criminal;

12 y ss. de la Ley de Procedimiento Laboral; 132 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 57 y ss. del Estatuto General de la Abogacía.)

A la vista de cuantas consideraciones han sido expuestas, pueden ya reflejarse las siguientes conclusiones:

1. En cuanto a los supuestos que determinan el acceso a la justicia gratuita recogidos en el artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según redacción dada por la Ley 34/84, de Reforma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, antes mencionados, es criterio de esta Institución su mantenimiento.

La pretensión de que sea rebajado el actual límite del doble del salario mínimo interprofesional no puede considerarse compatible con el mandato constitucional que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean efectivas, removiendo cuantos obstáculos impidan o dificulten su plenitud (artículo 9.2 CE).

2. Por lo que se refiere a la atribución legal a los órganos de la jurisdicción del reconocimiento o declaración del derecho a litigar gratuitamente, la práctica diaria, resaltada por los Colegios de Abogados, revela importantes deficiencias que deben ser destacadas.

La actualmente todavía defectuosa organización judicial, unida al excesivo volumen de trabajo que pesa sobre algunos órganos jurisdiccionales determina que, en casos mi infrecuentes, no sean cumplidas las previsiones contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil —que actúa en este supuesto como supletoria de los demás órdenes jurisdiccionales— sobre tramitación de las piezas separadas relativas al reconocimiento del derecho comentado.

Efectivamente, a pesar de que la Reforma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil llevada a cabo por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, modificó el procedimiento a seguir en estas piezas separadas, sustituyendo el más largo y complejo proceso incidental, por el más rápido y sencillo del juicio verbal, la realidad demuestra que muchas de estas piezas ni siquiera se inician.

En otros casos, aunque sean tramitadas, no se cumplen tampoco las exigencias legales de aportar con la solicitud o incluso reclamar de oficio por el Juez, los documentos justificativos de los presupuestos que legalmente se exigen para el reconocimiento del derecho (artículo 21 LEC), dándose lugar a posibles declaraciones no ajustadas a los requisitos legalmente previstos.

Así pues, la constatación de esta realidad nos mueve a sugerir una reflexión sobre el mantenimiento de este sistema, en cuyo supuesto deben necesariamente cumplirse, en todo caso y en su integridad, las previsiones legales o su sustitución por otro. ‘

Puede pues valorarse la conveniencia de modificar la legislación vigente en orden a extraer inicialmente del conocimiento de la jurisdicción las solicitudes de declaración del derecho a litigar gratuitamente, atribuyéndolo a comisiones extrajudiciales cuya composición debería estudiarse, pero tendría que estar siempre presididas tanto en su composición como en su actuación posterior, por el ánimo de conseguir la mayor efectividad y realidad del derecho, cuyo reconocimiento, en su caso, se les encomienda.

Siempre teniendo en cuenta que la actuación de estas comisiones en ningún caso dejaría de estar sometida, obviamente, a posterior revisión jurisdiccional.

3. En cuanto a la organización y funcionamiento interno del turno de oficio, la regulación autónoma del mismo por cada Colegio, tal y como prevé el artículo 57.3 del Estatuto de la Abogacía, produce también no pocas disfunciones que deben destacarse.

Y así, no en todos los Colegios están previstas condiciones específicas de acceso al turno de oficio que acrediten la preparación, especialización y práctica suficiente, según los asuntos, para garantizar la efectividad que la Constitución exige en relación con el derecho fundamental a la defensa y a la asistencia de letrado.

Tampoco las obligaciones específicas de los letrados del turno de oficio en relación con sus defendidos están previstas de forma idéntica en todos los Colegios (normas que obliguen a mantener el necesario

contacto personal con el defendido o a efectuar visitas a los centros penitenciarios, etc.).

El necesario seguimiento y control del funcionamiento del turno de oficio tampoco está suficientemente organizado mediante las correspondientes comisiones colegiales específicas, que deberían existir en todos los Colegios de Abogados, como garantía mínima de funcionamiento eficaz y de corrección de posibles abusos por disfunciones.

De otro lado y desde otro punto de vista, la autonomía de cada Colegio y su diversidad en cuanto a extensión territorial y número de colegiados produce situaciones dispares y así, en algunos Colegios el turno de oficio es obligatorio y en otros voluntarios.

Las cantidades concretas que se perciben por los colegiados tampoco son idénticas, a pesar de existir unas normas orientadoras contenidas en el Real Decreto 118/1986, de 24 de enero, por el que se regula la transferencia de la aportación del Estado para indemnizar las actuaciones de los Abogados en Turno de oficio y en materia de asistencia letrada al detenido o preso.

Es el Consejo General de la Abogacía el que recibe la subvención íntegra del Ministerio de Justicia, distribuyéndola posteriormente con arreglo a unos baremos, pero la organización colegial autónoma produce diferencias en las cuantías concretas que se perciben por asuntos idénticos.

Por todo ello, es necesario que, por el Consejo General de la Abogacía se elaboren unas normas orientadoras que, de un lado, permitan garantizar que la asistencia letrada que presta el turno de oficio sea realmente cualificada y efectiva, de otro, establezca los necesarios mecanismos de seguimiento y control interno y, por último, corrijan las desigualdades actualmente existentes entre los distintos Colegios.

De todas estas consideraciones se ha dado traslado al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado y al Ministerio de Justicia, al Consejo General de la Abogacía, al Consejo de

Abogados de Cataluña y a cada uno de los Colegios de Abogados que aparecen mencionados al principio de este apartado.

Recomendación 39/1988, formulada con ocasión del Informe a las Cortes Generales correspondiente a 1988, sobre la situación de los reclusos jóvenes internos en centros penitenciarios.

(BOCG. Congreso. Serie E, n.º 182, págs. 4916-25)

A lo largo del año al que se contrae el presente informe, se han seguido recibiendo distintas quejas provinientes de los centros penitenciarios españoles, lo que ha dado lugar a las pertinentes actuaciones de los servicios del Defensor del Pueblo, tal como ha quedado reflejado.

No obstante algunos de ellos, por su procedencia en cuanto al remitente, ha centrado especialmente la atención de esta Institución, hasta el punto de aconsejar un seguimiento específico y más intenso de los problemas que en los mismos se ponían de manifiesto. Nos referimos a las quejas remitidas por internos jóvenes, es decir, aquéllos que penitenciariamente no sobrepasan los veintiún años.

Esta especial circunstancia nos ha permitido apreciar la existencia de problemas específicos y propios a este tipo de reclusos, cuya resolución no sólo ha de redundar en el mejor funcionamiento de la administración penitenciaria, sino muy especialmente en cuanto a los derechos de estas personas durante su permanencia en prisión y en vistas, fundamentalmente, a posibilitar su reinserción social en el futuro, tal y como nuestra Norma Fundamental y la legislación vigente preconizan.

Fiel a la encomienda constitucional, esta Institución es especialmente sensible ante aquellas quejas que provienen de personas sometidas a un régimen de privación de libertad y cuando a ello se añade la circunstancia de la joven edad de los reclamantes y la necesidad de que su presencia en prisión, no sólo comporte un ineludible respeto formal a sus derechos constitucionales, sino también

de cumplimiento del mandato de facilitar su futura reintegración en la sociedad, es fácil comprender que se haya dedicado una especial atención a esta materia y en base a los datos obtenidos a través de la tramitación de las quejas y la experiencia directa del conocimiento de los centros, formular las consideraciones que a continuación se exponen y las recomendaciones que consideramos más adecuadas al respecto.

Hemos de dejar constancia que a lo largo del pasado año, y aún recientemente asesores de esta Institución han visitado la totalidad de los establecimientos penitenciarios de jóvenes: Alcalá II; Cáceres II; Jerez de la Frontera; Madrid-Jóvenes; La Trinidad de Barcelona; Monterroso; Ocaña II y Zamora.

Las visitas se centraron en el examen de las instalaciones penitenciarias (celdas, galerías, módulos, patios, salas comunes, biblioteca, talleres, cocina, lavandería, oficinas, etc.); comprobación de la existencia y formas de llevarse a cabo el trabajo penitenciario; conocimiento de las cuestiones atinentes a la clasificación penitenciaria; constatación de la existencia y tipo de actividades educativas, culturales y deportivas; alcance de la cobertura de la prestación de los servicios sanitarios, etc.

Además se mantuvieron entrevistas con los Directores, Subdirectores, Juntas de Régimen y Administración, Equipos de tratamiento, personal sanitario, profesores de EGB, educadores, asistentes sociales, etc., con el fin de obtener una idea lo más ajustada a la realidad de cada día de la vida en el centro.

Cuando los asesores fueron requeridos recibieron y atendieron individualmente a los internos. E igualmente respecto a los funcionarios y a sus secciones sindicales, cuando éstas lo estimaron oportuno.

Además, para completar la información, se remitieron a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias cuestionarios recabando información de la situación de cada uno de los Centros, así como otra documentación complementaria. Las visitas, los cuestionarios y la restante documentación ha servido de base para efectuar la presente recomendación.

1. Localización y estructura de los centros existentes

En este punto hemos de dejar constancia que nos referimos en concreto a los centros penitenciarios específicamente reservados a jóvenes y que ya hemos indicado que fueron visitados.

Su estructura en cuanto a edificios, no plantea especiales dificultades a los internos y personal de servicio. Existe un predominio de la estructura modular (seis centros), sobre la radial (un centro) o sobre aquellos otros como Jóvenes de Madrid o la Trinidad de Barcelona, que tienen una estructura que podría calificarse de indiferenciada.

Por el contrario y con respecto a algunos centros, debe destacarse que se generan distintos problemas añadidos, como consecuencia de su situación en el interior del casco urbano o casi en su mismo centro, como es el caso de Jerez de la Frontera, Jóvenes de Madrid o la Trinidad.

2. Datos básicos de los internos

La población reclusa española, de conformidad con los datos más recientes, asciende a 31.157 internos. De ellos, penados son 17.519, lo que supone un 56 por ciento del total. El 44 por ciento restante son preventivos. En cuanto a jóvenes penados, en el tramo de 16 a 21 años hay 1.114, de los cuales 50 son mujeres, y entre los 21 y 25 años, 5.075, de los cuales 231 son mujeres. Así pues, en total el segmento de la población reclusa penada comprendida entre los 16 y 25 años asciende a 6.189 personas de las cuales 281 son mujeres.

Ello supone que más del 35 por ciento de nuestra población penada son jóvenes de edades comprendidas entre 16 y 25 años. El número de jóvenes en establecimientos dedicados específicamente a ellos es de 2.673.

Se puede observar, por otra parte, que los internos provienen en su gran mayoría del medio urbano, aun cuando se trata de jóvenes nacidos en ciudades pero de ascendencia rural en muchos casos.

La mayor parte de ellos son solteros, si bien hay un porcentaje significativo de casados o con pareja estable e incluso con hijos.

Su situación laboral previa al ingreso en prisión corresponde, en su mayoría, a parados en busca del primer empleo.

3. Prestaciones de la Administración Penitenciaria en relación con las necesidades primarias de los internos

3.1. Alimentación

En general, la alimentación es correcta. En este sentido se ha mejorado notablemente. Las dotaciones presupuestarias en cuanto a alimentación, que oscilan entre 458 y 615 pesetas por interno y día suponen un avance indudable en este sentido. Por lo que se pudo apreciar en las visitas, la comida es abundante y cocinada adecuadamente. Se dispone, con carácter general, de recipientes isotérmicos para su traslado y éstos se usan habitualmente, excepto en Daroca.

3.2. Higiene

Otro tanto cabe decir de la higiene en general, así como la ambiental, al haber aumentado la dotación presupuestaria y el número de internos destinados a la limpieza en los centros. Sin embargo, los funcionarios no deben conformarse con lo ya conseguido, sino mantener y acrecentar el cuidado y vigilancia en la limpieza de celdas, galerías, lugares comunes, etc.

En este campo es asimismo primordial velar porque los reclusos cumplan con su higiene personal y se les facilite los medios adecuados para ello, lo que sin duda ayuda al control sanitario en los centros penitenciarios. A estos efectos es importante un buen funcionamiento de las lavanderías, y el suministro de agua caliente regularmente, en especial en aquellos centros en que por la climatología o la región en la que se encuentran, ello es básico a los efectos que se pretenden alcanzar.

3.3 Sanidad

También aquí es justo decir que el progreso en poco tiempo ha sido considerable. En el nivel asistencial se han producido mejoras de consideración.

En esta materia no se puede ignorar que concurren un conjunto de circunstancias adversas que, si bien hacen más difícil conseguir unos niveles de protección sanitaria adecuada, obligan a extremar la atención. No puede ignorarse que el medio social del que procede la mayor parte de los internos tiene una incidencia notable en cuanto a este problema. Es decir, las deficiencias sanitarias se originan en gran parte en el exterior del establecimiento, pero justamente por ello debe extremarse la atención.

Los puntos que no obstante exigen especial consideración son la atención psiquiátrica en los centros y la previsión y control de enfermedades infectocontagiosas.

3.3.1 Atención psiquiátrica.

En esta materia es positivo el programa que lleva a cabo la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en relación con el establecimiento de una red de hospitales psiquiátricos. Sin embargo, determinados aspectos de la atención psiquiátrica en los centros ordinarios no son tan adecuados como sería menester.

En ocasiones, la aplicación mecánica del Reglamento no está controlada en sus aspectos psicógenos. No puede decirse que exista asistencia psiquiátrica adecuada cuando se utiliza en exceso la aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Ha de tenerse muy en cuenta que se está actuando sobre una población penitenciaria muy joven, sometida a fuertes tensiones emocionales y que en ocasiones, pueden originarse trastornos irreparables de carácter psíquico en estas personas si se aplica un rigor regimental innecesario por la Junta de Régimen. Incluso cabe preguntarse si la aplicación de tal rigor no es con frecuencia un modo de ocultar la ausencia de verdadero tratamiento en algunos centros. Así por ejemplo, el mantener en celdas individuales a lo largo de veintitrés

horas diarias durante períodos muy prolongados a jóvenes, sin otra actividad que contemplar el paso de las horas, (como ocurre en el centro de Zamora) no puede decirse que esté orientado hacia la reeducación y reinserción social y puede ser por el contrario generador de innecesarias tensiones individuales y colectivas. Sin perjuicio de que este problema sea tratado con mayor extensión más adelante, debe señalarse aquí que en todo caso, la atención psiquiátrica en estas ocasiones debe extremarse, tal y como dispone el artículo 43 LOGP.

3.3.2. Previsión y control de enfermedades infecto contagiosas

Por lo que se refiere a la previsión y control de enfermedades infecto contagiosas, esta Institución se congratula de los pasos dados por la Dirección General para hacer frente a estos graves problemas. Compartimos la preocupación que con motivo de la tramitación de algunas quejas nos ha hecho llegar dicha Dirección General, en cuanto al mantenimiento del derecho a la intimidad de los internos. Sin embargo, y con las garantías debidas para proteger tal derecho, los exámenes médicos en el momento del ingreso deben ser hechos con rigurosidad, completos y garantizando siempre el absoluto secreto de los datos clínicos que se obtengan. Permanecemos, pues, atentos a la ejecución del Plan conjunto entre ese Ministerio y el de Sanidad. Sin duda, el desarrollo de tal Plan será de gran importancia para la previsión y control de este tipo de enfermedades.

En este terreno parece también primordial insistir en la necesidad de facilitar a estos jóvenes internos la información adecuada y completa sobre tales enfermedades, que les facilite adoptar medidas individuales de prevención y en su caso luchar contra las enfermedades.

3.3.3. Historial clínico

No queremos acabar este apartado sin hacer referencia a un punto que no deja detener una trascendencia práctica notable. Es conocida, la considerable movilidad de la población reclusa. Sea por progresiones o regresiones de grado, sea a petición de los propios internos, sea por necesidades de los servicios, etc., el hecho es que los internos cambian de establecimiento con relativa frecuencia. El artículo 140.2 del Reglamento Penitenciario, al referirse al examen médico preceptivo al ingreso en el establecimiento señala que «del resultado de este

reconocimiento se dejará constancia en la historia clínica del interno y en el libro de reconocimiento de ingresos, haciendo expresa constancia de cuantos antecedentes clínicos refiera aquél y el origen de los mismos».

Sin embargo, el historial clínico va a menudo redactado en simple cuartillas y, o bien no se incorpora al expediente del interno o bien se extravía con ocasión del traslado. Recomendamos en consecuencia la adopción de una doble medida: por una parte, normalizar el historial médico de los internos que debe unirse al expediente, e ir incorporando en él cuantas incidencias se vayan produciendo a lo largo de su estancia en el establecimiento y, por otra, proporcionar al interno una cartilla sanitaria, donde se reflejen más someramente tales incidencias. Todo ello, como es natural, debería ser elaborado por el médico del establecimiento y avalado por su firma.

4. Tratamiento penitenciario

Se define el tratamiento penitenciario como el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados (artículo 59 LOGP). Constituye, pues, la piedra angular de nuestro sistema penitenciario por ser el medio a través del cual se puede alcanzar la orientación constitucional de las penas privativas de libertad.

La primera nota a destacar en el tratamiento es su carácter voluntario, individualizado y basado en el estudio científico de la personalidad del recluso. Su aplicación debe respetar en todo caso la dignidad del interno y los derechos fundamentales que le son inherentes.

Debe hacerse especial hincapié en este momento en lo que dispone el artículo 71 de la Ley Orgánica General Penitenciaria que viene a configurar el tratamiento como el núcleo básico de la actuación de la Administración Penitenciaria al que está subordinado todo lo demás. Así, establece que:

«El fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento; en consecuencia, las funciones regimentales

deben ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas. Las actividades integrantes del tratamiento y del régimen, aunque regidas por un principio de especialización, deben estar debidamente coordinadas. La Dirección del establecimiento organizará los distintos servicios de modo que los miembros del personal alcancen la necesaria comprensión de sus correspondientes funciones y responsabilidades para lograr la indispensable coordinación.»

4.1. Clasificación penitenciaria

La individualización del tratamiento tiene como presupuesto la clasificación del penado en el grado penitenciario correspondiente. Como paso previo a esta clasificación de los penados está el conjunto de separaciones que efectúa la LOGP en su artículo 16. Efectivamente, la legislación penitenciaria española exige, de manera inmediata y cualquier que sea el tipo de centro (de cumplimiento, de preventivos o especial) en que se produzca el ingreso, la separación inicial de los internos. Así, deben permanecer separados los hombres y las mujeres, salvo en supuestos excepcionales; los detenidos y presos de los condenados; los jóvenes, sean detenidos, presos o penados, de los adultos; los que presenten enfermedades o deficiencias físicas o mentales, de los que puedan seguir el régimen normal del establecimiento. Los penados, además deben estar distribuidos entre los tres grados penitenciarios, tal y como exige el tratamiento, siendo éste el concepto estricto de clasificación penitenciaria.

La clasificación del penado en el grado que le corresponda determina su adscripción a los distintos establecimientos previstos en la Ley Orgánica General Penitenciaria: los internos clasificados en primer grado de tratamiento cumplirán su condena en los establecimientos de régimen cerrado; los clasificados en el segundo grado, en los establecimientos de régimen ordinario; y los de tercer grado, en los establecimientos de régimen abierto.

Cada grado de clasificación penitenciaria conlleva la aplicación de un régimen distinto de función del tratamiento, lo que supone la existencia de importantes diferencias entre los grados en materias tales como permisos de salida, comunicaciones familiares, actividades, disciplina, etc., y en definitiva, en todos los factores que componen el régimen penitenciario.

Por lo que se refiere a las garantías que se conceden al recluso en esta materia, destaca la intervención del Juez de Vigilancia tanto en lo relativo a la resolución de los recursos presentados por los internos en materia de clasificación inicial, progresiones o regresiones de grado (artículo 76.2. f), como concediendo o denegando el paso a establecimientos o departamentos de régimen cerrado de primer grado (artículo 76. 2. j). En estos casos, cabe además recurso de apelación ante la Audiencia Provincial competente.

En concreto, por lo que hace referencia a clasificación penitenciaria y más en general al tratamiento en las prisiones de jóvenes, debemos señalar algunas disfunciones cuya corrección debería producirse.

En algún centro, como es el caso de la Trinidad de Barcelona se intenta llevar a cabo el tratamiento no concediendo importancia a la elemental separación entre presos y preventivos. Casi todas las actividades en este centro se llevan a cabo con penados y preventivos juntos. Esta falta de separación, por otra parte, no es infrecuente en los demás centros en que existen preventivos, si bien la existencia de muchas menos actividades en cierto modo difumina esta falta de clasificación.

4.2. Primer grado de clasificación

De otro lado, se producen asimismo disfunciones por lo que se refiere a la asignación de internos en el primer grado de clasificación.

La aplicación del primer grado, tanto en los centros destinados en exclusiva a él como en los departamentos de primer grado en centros donde la mayoría están clasificados en segundo grado resulta de especial severidad; los internos que se encuentran en este grado de clasificación permanecen en ocasiones durante veintitrés horas en su celda, como ya se ha dicho, teniendo sólo una hora de paseo en el patio. Caracteriza además, en la práctica, a este grado clasificatorio la ausencia casi absoluta de actividades de cualquier tipo, es decir, ocupacionales, educativas, culturales, deportivas y laborales.

Semejante situación tiene más parecido con el régimen aplicable a la sanción de aislamiento previsto en el artículo 112 del Reglamento,

que con él que nuestra legislación prevé para los centros de cumplimiento de régimen cerrado de primer grado.

La Ley Orgánica General Penitenciaria y su Reglamento caracteriza a este régimen por un mayor control y vigilancia sobre los internos y por una «limitación de las actividades en común», pero nunca por su exclusión, pues ello contradice lo dispuesto en el artículo 25.2. CE, y el espíritu del artículo 71.1. LOGP mencionado más arriba.

Se produce en la práctica, además, cierta asimilación del primer grado con las situaciones contempladas en el artículo 10 LOGP. Este artículo regula una situación penitenciaria peculiar o excepcional en la que pueden encontrarse internos, preventivos o penados, clasificados en principio en cualquiera de los grados penitenciarios. Tal es la situación, por ejemplo, en los centros de Zamora y Daroca.

4.3 Las actividades como parte del tratamiento

Las actividades, tan diversificadas como sea posible, en el caso de los jóvenes, que ahora nos ocupa más especialmente, no son añadidos a lo que sería «auténtica labor penitenciaria» sino su misma esencia. Forman parte esencial del tratamiento y así deberían ser contempladas. Este tipo de actividades, que deben tener como misión específica la formación integral de los internos (enseñanza, deporte, cultura, convivencia, etc.) deben ser programadas para cada período teniendo en cuenta que son parte imprescindible del tratamiento. La comunicación entre los centros penitenciarios y los diversos grupos sociales de su entorno y las ofertas de colaboración de instituciones sociales deben inscribirse necesariamente en este marco. También aquí es donde aparece más adecuada la colaboración del voluntariado social. Este trabajo conjunto y coordinado haría posible la unificación de esfuerzos y el que la colaboración en el ámbito penitenciario de instituciones o entidades ajenas a él no perturben el imprescindible orden que debe existir en las prisiones, precisamente para que el tratamiento pueda tener éxito.

De lo que llevamos dicho hasta aquí se desprende que no puede considerarse adecuado el tratamiento que se practica en algunos centros. En algunos casos (Madrid-Jóvenes), por la falta de programación adecuada en las colaboraciones externas; en otros, como

Daroca, o Zamora, por la escasez de actividades de todo tipo. Hemos podido comprobar en nuestras visitas que los internos adecuadamente ocupados no originan el trabajo adicional a los funcionarios de vigilancia, sino que por el contrario la conflictividad disminuye enormemente cuando los internos dejan de estar ociosos. En caso contrario, se fomenta uno más de los círculos viciosos de la subcultura carcelaria: no se llevan a cabo actividades, y al permanecer los internos ociosos a lo largo de todo el día, se incrementa notablemente el grado de conflictividad y sus carencias, en orden a la socialización y respeto a los demás, etc. (aumentan agresiones, autolesiones y solicitudes de protección), con lo cual no progresan de grado, cerrando así el círculo. La simple consulta de las estadísticas de las Juntas de Régimen en correlación con el grado de actividades desarrolladas en los centros es suficientemente revelador a este respecto.

Por ello, debe llevarse al ánimo de los órganos de gobierno de los establecimientos, en especial las Juntas de Régimen y Administración y los Equipos de Tratamiento y Observación, que su labor no debe perder de vista en ningún momento el tratamiento penitenciario, debiendo considerarse por el contrario como objeto primordial de su actuación al que está subordinada, en todo caso, la actuación regimental. A estos efectos parece necesario que los órganos de la Administración Penitenciaria dispongan de los suficientes mecanismos adecuados de relación y dirección de los órganos de gobierno de los establecimientos, tal y como más adelante se especifica.

5. Formación integral de los jóvenes internos

Las consideraciones que se hacen a continuación parten de la base ya expresada en el apartado anterior de que las actividades formativas, en su más amplio sentido, son parte sustancial del tratamiento. Desde este punto de vista contemplaremos sucesivamente tanto las actividades de alfabetización y enseñanza en sentido estricto como todas las demás que pueden contribuir a la formación integral del interno joven: trabajo ocupacional, actividades deportivas, socioculturales, etc.

5.1 Educación en general

Los principios que configuran la actividad educativa en los centros penitenciarios nacen del derecho de acceder a la cultura y al desarrollo integral de la personalidad de los sometidos a penas privativas de libertad (artículo 25.2 CE).

Este derecho fundamental no es si no derivación del contemplado con el artículo 27 de la Constitución que reconoce el derecho a la educación y configura la enseñanza básica como obligatoria y gratuita. De acuerdo con ello, la Ley Orgánica General Penitenciaria dedica un Capítulo a la instrucción y educación, y todo el Reglamento dictado en desarrollo de la misma califica esta materia como una de las prestaciones de la Administración penitenciaria.

En definitiva tales principios básicos son los siguientes:

La educación se configura para los internos como un derecho fundamental en idéntica medida que para todo otro ciudadano. Quiere ello decir, por ejemplo, que las prisiones no son un ámbito exento de la aplicación de la legislación de desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

En cada centro existirá una escuela que prestará especial atención a la instrucción de los analfabetos y jóvenes.

Las enseñanzas se ajustarán en lo posible a la legislación vigente en materia de educación y formación profesional.

La administración penitenciaria fomentará el interés de los internos por su propia formación.

La organización de la enseñanza se llevará a cabo de acuerdo con el sistema oficial.

El Reglamento penitenciario regula con detalle esta materia. Interesa a este respecto destacar aquí algunos puntos de especial relevancia en dicha regulación:

- Acogida inicial por el profesor de EGB del establecimiento, y clasificación en los ciclos correspondientes.

- Obligatoriedad de los ciclos primero y segundo de EGB para todos los internos clasificados en ellos.

- Voluntariedad del tercer ciclo de la enseñanza básica.

- La asistencia a clase debe tener carácter preferente sobre las demás actividades del régimen del establecimiento.

- Durante el curso escolar, el número de horas de clase no será inferior a cinco horas.

- Las enseñanzas de formación profesional se impartirán a los internos que posean, como mínimo, el Certificado de Escolaridad.

5.2. Alfabetización y Enseñanza Básica

El examen de los datos de los centros de jóvenes visitados hablan por sí sólo y viene a confirmar la preocupación de que hacíamos partícipe a la autoridades competentes en nuestra Recomendación del mes de diciembre pasado sobre el abultado porcentaje de analfabetos.

Con todas las matizaciones necesarias a que hace referencia en las respuestas del Ministerio de Justicia de 18 de enero de 1988 a nuestra recomendación de 15 de diciembre anterior, el hecho de que se alcancen en casi todos los centros porcentajes de analfabetismo superiores al 30% (Alcalá II, Cáceres II, Jerez de la Frontera, Madrid-Jóvenes, Ocaña, etc.) ilustra suficientemente acerca del alcance del problema.

Centrándonos en el segmento de la población reclusa inferior a 21 años, resulta que estos internos alcanzaron la edad escolar en 1974, algunos años después de la obligatoriedad en el EGB y en la fecha de promulgación de la Constitución tenían alrededor de 10 años. Es evidente que esta tasa de analfabetos entre los jóvenes reclusos es resultado de una insuficiente escolarización en los momentos en que ésta debía haberse llevado a cabo. Sin perjuicio de la oportuna investigación sobre los índices de abandono escolar y posiblemente deficiente atención compensatoria en segmentos marginales de población escolar que debe corresponder a la administración educativa, se impone un plan de actuación extraordinario y urgente sobre los internos analfabetos y jóvenes. Si una parte sustancial de nuestros

analfabetos jóvenes están en las cárceles, debe ser en ellas donde se organicen campañas intensivas de alfabetización.

Es indudable dada la naturaleza del fenómeno, que esta situación se va a prolongar desgraciadamente a lo largo de algunos años todavía, por tanto los programas de alfabetización que ineludiblemente deben implantarse deberían contemplarse como permanentes.

La actividad educativa primordial en las prisiones de jóvenes, debe ser la alfabetización. E igualmente debe ser la actividad que proporcione un nivel de beneficios penitenciarios similar al máximo existente en cada momento. Y todo ello, también, en los internos de primer grado.

5.3 Personal colaborador en la Enseñanza

El enfrentamiento realista de esta situación pasa necesariamente por disponer del número de alfabetizadores preciso para dar cumplimiento a lo preceptuado en el Reglamento Penitenciario, atendiendo a las especiales características de la educación de adultos que además en su mayor parte son alumnos con carencias acumuladas. Es ésta una actividad sumamente adecuada para que el voluntariado social colabore en ella. Creemos que la colaboración digna de todo encomio entre las organizaciones no gubernamentales de trabajo social y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias hace tiempo iniciada tendrá aquí un campo excelente.

Igualmente podría contemplarse la posibilidad de todos aquellos funcionarios de instituciones penitenciarias destinados en Centros de jóvenes en razón a las necesidades del servicio, se sume a estos programas. Se trataría de compaginar a lo largo del horario de trabajo las labores ordinarias con las educativas siempre, naturalmente, que quedara asegurada la disciplina regimental. Nos permitimos reiterar que en nuestras visitas hemos observado que en una prisión que mantiene a los internos ocupados provechosamente las necesidades de funcionarios de vigilancia disminuyen.

Como es natural, todos cuantos participaren en estos programas deberían estar dirigidos y coordinados por los profesores de EGB de educación de adultos.

5.4 Actividades complementarias

No deben olvidarse en esta programación los períodos que el sistema educativo ordinario dedica a vacaciones escolares y que en los centros penitenciarios podrían ser utilizados para llevar a cabo actividades complementarias también de carácter educativo. Este sería un período de tiempo muy adecuado para practicar la llamada educación para la libertad, en forma de visitas programadas o asistencia a campamentos de verano, etc. Todo ello, por supuesto, según el grado de clasificación de los internos y con las necesarias garantías. En este sentido, son especialmente interesantes las experiencias de La Trinidad (Barcelona) o Alcalá II.

5.5 Cartilla escolar

Al igual que se decía en el apartado de la sanidad sobre la que allí llamábamos cartilla sanitaria, sería conveniente que los internos jóvenes dispusieran de una cartilla escolar, donde se anotaran los cursos a los que han asistido, el nivel alcanzado en cada momento, etc. También deberían normalizarse este tipo de datos para su inclusión en el expediente tal y como señalan los artículos 166 y 167 del Reglamento Penitenciario.

5.6 Actividades deportivas y socioculturales

En el terreno deportivo existe una limitación evidente en las posibilidades que brinda la estructura arquitectónica del centro.

En cinco de ellos (Alcalá II, Cáceres II, Daroca, Monterroso y Ocaña II) existe polideportivo y éste, en mayor o menor medida, se usa. Por el contrario, en Jerez de la Frontera, Madrid-Jóvenes, La Trinidad de Barcelona y Zaragoza es preciso hacer deporte en los patios.

En general, la práctica de deportes como de las restantes actividades no es suficiente si se tiene especialmente en cuenta que nos estamos refiriendo a una población joven, para la que la práctica de estas actividades tiene una especial relevancia en su formación e incluso estabilidad psicológica, siempre difícil de conseguir en un centro penitenciario. Es más frecuente el que los internos se encuentren

ociosos en los patios que practicando algún tipo de actividad deportiva. Pensamos que las actividades deportivas deben formar parte de los programas de educación en este tipo de centros y los monitores deportivos, al igual que los educadores, han de participar en la programación formativo-educacional del centro.

Otro tanto cabe decir de las restantes actividades socioculturales y de expresión artística y artesanal.

Este tipo de actividades se presta también a la incorporación del voluntariado social, así como a la colaboración en él de los funcionarios destinados en el centro en la forma reseñada más arriba. Es decir, con la necesaria programación y formando parte del tratamiento penitenciario.

5.7. Planificación

No se nos oculta que programas como los que se postulan introducen factores nuevos en los centros penitenciarios que requieren la oportuna planificación. Ello significa que los centros deberían efectuar la correspondiente programación, en forma similar a la que se lleva a cabo en los centros de enseñanza, lo cual supondría un paso más en la necesaria integración de los centros penitenciarios en la sociedad.

6. Trabajo

El trabajo penitenciario en la legislación vigente se encuentra, en primer lugar, constitucionalizado y configurado como un derecho fundamental en el artículo 25.2.CE.

Tal precepto adquiere su pleno desarrollo en la Ley Orgánica General Penitenciaria, en su Capítulo II del Título II, y en los artículos 182 y siguientes del vigente Reglamento, en los que partiendo de una configuración obligatoria del trabajo para los penados y voluntaria para los preventivos, se efectúa una regulación detallada en la que se recogen sus funciones. Así, no tendrá carácter aflictivo ni será aplicado como medida de corrección; no atentará a la dignidad del interno; tendrá carácter formativo, creador, conservador de hábitos laborales, productivo o terapéutico; será facilitado por la Administración; gozará

de la protección dispensada por la legislación vigente en materia de Seguridad Social, etc.

Tiene como modalidades: la formación profesional; el estudio y la formación académica; productivo en cooperativas o regímenes similares; ocupacional formando parte de un tratamiento; prestación personal en servicios auxiliares comunes y artesanal, artístico, etc.

Por otra parte, el artículo 26 LOGP establece que el trabajo, además, es «un elemento fundamental del tratamiento».

Sin embargo, la realidad del trabajo en nuestros centros penitenciarios, aún dista del modelo previsto por la vigente legislación penitenciaria. No es éste el lugar para consideraciones acerca de las diferencias entre el derecho fundamental al trabajo de los internos en establecimientos penitenciarios y el derecho de los ciudadanos al trabajo que establece el artículo 35 CE y, consiguientemente, sus diversos mecanismos de protección. Ni tampoco acerca del significado de la expresión derecho de aplicación progresiva que utiliza el Tribunal Constitucional, en Auto de 14 de marzo de 1988, en el que se rechaza un recurso de amparo interpuesto por un interno contra la resolución de la Dirección del establecimiento penitenciario de El Dueso que denegó por silencio su petición de obtener un trabajo remunerado y que fue también desestimada por el Juez de Vigilancia Penitenciaria. Sí lo es, sin embargo, para poner de manifiesto la escasez de actividades laborales en nuestras cárceles.

Es cierto que en la modalidad de producción de régimen laboral o mediante fórmulas cooperativas se presentan especiales dificultades de orden puramente económico. Sin embargo, ésta no es si no una de las modalidades existentes. La LOGP establece otras que no tienen un componente económico tan determinante, y el nivel de ocupación de los internos en ellas es igualmente escaso.

Parece, pues, necesario con carácter general plantearse cambios estructurales en el sentido de los ya iniciados por el Ministerio de Justicia.

Empezando por la utilización de los locales de talleres, en general ésta es insuficiente o inadecuada, con excepción de Cáceres II y Alcalá

II. En Daroca, por ejemplo, unas magníficas instalaciones apenas son utilizadas; en Jerez, Madrid II o Trinidad de Barcelona se utilizan, si bien en trabajos productivos de muy escasa cualificación y capacidad formativa (confección de banderolas o mimbre) o en Monterroso, de muy escasa utilización; y lo mismo ocurre en Zamora, con los presos jóvenes clasificados en primer grado.

La baja utilización de los locales se produce, como es natural porque el número de internos que trabajan en cualquiera de las modalidades es muy escaso. Si exceptuamos La Trinidad de Barcelona, con un 44 por ciento de los internos trabajando, la media se sitúa entre el 10 y el 16 por ciento de presos ocupados en los talleres.

La situación se agudiza en el caso de los internos de primer grado. El criterio predominante en las Juntas de Régimen de interpretar la clasificación de primer grado como asimilable a la situación prevista en el artículo 10 LOGP y la drástica restricción de actividades da como resultado la práctica exclusión de estos internos de la actividad laboral.

En otro orden de cosas, parece adecuada la orientación adoptada por la autoridad penitenciaria en el sentido de organizar la formación profesional en los establecimientos penitenciarios en forma similar a como lo está en el exterior. Por ello, nos parece especialmente válidas la colaboración entre ese Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Empleo.

Hemos podido constatar no obstante que por razones presupuestarias y debido en ocasiones a su duración, se producen a veces largos períodos de tiempo entre la finalización de uno y el comienzo del siguiente. Sería conveniente arbitrar, en el marco del convenio de colaboración con el INEM, algún mecanismo que permitiera enlazar más rápidamente un curso con otro.

7. Nuevos centros de jóvenes

La diferencia entre el número de penados jóvenes (6.189) y el número de los internos en centros específicos para jóvenes (2.673) viene determinada, por una parte, porque aquellos jóvenes menores de 21 años que no están en tales centros específicos se encuentran en departamentos en los centros ordinarios y, en ocasiones, ni siquiera

agrupados en departamentos independientes, y por otra y más importante, porque, a efectos penitenciarios, la consideración de joven concluye a los 21 años.

Sería necesario desde nuestro punto de vista, por un lado, ampliar el número de plazas de establecimientos para jóvenes, con el fin de reducir al mínimo imprescindible por razones de conducciones, asistencia a juicio, etc., los departamentos de jóvenes en centros ordinarios y, por otro ampliar hasta los veinticinco años la consideración de los internos como jóvenes, a todos los efectos penitenciarios.

Este último punto viene avalado por la mayor parte de la doctrina penitenciaria que entiende que la frontera de los 21 años es menos adecuada que la de 25 para el tratamiento, sumándose así a las opiniones más generalizadas de los expertos en ciencias del comportamiento.

Son conocidas por esta Institución las dificultades de alojamiento de la población reclusa española, habida cuenta del número de plazas disponibles en los centros. Sin embargo, destinar algunos centros más de los ya existentes a jóvenes, es importante si realmente se quiere alcanzar el objetivo de un tratamiento adecuado y una reinserción social efectiva. Sé trataría únicamente de destinar específicamente a jóvenes a algunos de los centros ya existentes de carácter ordinario.

8. Los funcionarios y los órganos de gobierno de los centros

La trascendencia de la función, que llevan a cabo los funcionarios penitenciarios en su conjunto, es apreciada permanentemente por esta Institución en sus visitas a los centros. En los establecimientos en que los funcionarios tiene un alto grado de profesionalidad se observa un mejor funcionamiento de los mismos. La eficaz prestación de sus funciones requiere un esfuerzo considerable para la mejora de su cualificación profesional. Tal mejorase acrecentaría ampliando los periodos de práctica previos al efectivo desempeño de su destino organizando cursos de actualización periódica y modernización de métodos de trabajo etc.

Debe tenderse hacia la especialización de los funcionarios, según los distintos aspectos del tratamiento y los tipos de internos a quienes va dirigido, sobre todo en el caso de reclusos jóvenes teniendo en cuenta las características y problemas propios de esta población penitenciaria.

Sería sumamente positivo que se articulasen los mecanismos y vías a través de los cuales los funcionarios de prisiones pudieran colaborar de la forma más activa y eficaz en el tratamiento rehabilitador de los internos, colaborando en la tarea pedagógica de los educadores y los Equipos de Observación o Tratamiento.

Una actividad de esta naturaleza por parte de los funcionarios reforzaría la necesaria comunicación y confianza que es deseable que presida las relaciones entre éstos y los internos en un centro penitenciario, colaborando así muy positivamente en el proceso rehabilitador. Ello abundaría también en una mejor y más completa realización personal y profesional de aquéllos.

De otra parte debería potenciarse la permeabilidad del centro penitenciario a instituciones culturales, asistenciales u organizaciones de trabajo social, enmarcando esta colaboración en el necesario orden, imprescindible para el mejor ejercicio de la función que les corresponde, aportando para ello tales organizaciones un proyecto definido que se integre adecuadamente en la programación general del tratamiento penitenciario.

8. 1 Juntas de régimen y administración

Parece innecesario ponderar la importancia de estas Juntas en el gobierno y recta gestión económica de cada centro, así como para la uniforme aplicación del régimen penitenciario. Baste señalar que, junto al Director que las preside, ostentan la máxima autoridad en materia de aplicación del reglamento en los centros. Si por un lado las penas privativas de libertad, y las medidas de seguridad deben estar orientadas hacia la reeducación y reinserción social (artículo 25.2 CE) y se define el tratamiento penitenciario como el conjunto de actividades dirigidas a su consecución (artículo 59 LOGP); si de otra parte el fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y las funciones regimentales deben ser consideradas como medios y no como

finalidades en sí mismas (artículo 71.1 LOGP), la conclusión que se sigue es que las decisiones que tomen las Juntas en cumplimiento de las funciones que el Reglamento les asigna deben de estar presididas por la idea central de la eficacia del tratamiento y, en consecuencia, la ordenación de la vida diaria dentro del establecimiento debe dirigirse a la consecución de este fin.

Por ello, las Juntas deben extremar el cumplimiento de todas las funciones que les asigna el Reglamento, no primando las exclusivamente regimentales, sino atendiendo también aquéllas que se refieren, por ejemplo, al fomento y control de las actividades laborales de los internos o a la organización de la ejecución de las actividades culturales, educativas, de relación con el mundo exterior, etc.

A la vista de cuanto antecede, debería considerarse la posibilidad de que en la composición de estas Juntas se diera entrada a quienes forman parte de los Equipos de Observación y Tratamiento que tienen encomendada más directamente la función del tratamiento penitenciario, lo que entendemos que podría facilitar un mejor acomodo a sus funciones propias.

8.2 Equipos de observación y tratamiento

Si, como hemos visto, las actividades laborales y las educativas constituyen pieza básica del tratamiento, sería conveniente asignar a los Equipos la función de programación de estas actividades en el centro. El equipo de tratamiento debería programar al inicio de cada período, que podría coincidir o no con el curso escolar el conjunto de fines a conseguir y de actividades a realizar a lo largo de él. Tal programación y las sucesivas evaluaciones en cuanto a su grado de cumplimiento deberían alcanzar a todas las actividades a desarrollar en el centro: enseñanza, actividades laborales, culturales, deportivas, ocupacionales, etc. A estos efectos sería aconsejable integrar en ellas también una representación de los profesores de EGB.

Con cuanto ha quedado expuesto y las recomendaciones formuladas entendemos que se potenciaría el esfuerzo necesario para alcanzar la imprescindible consistencia de los programas, la coordinación de las actividades, la correcta incorporación del voluntariado social entre otros extremos y por encima de todo, la adecuación de toda la actividad

penitenciaria en los centros de jóvenes, al objetivo central del tratamiento, que evitara las disfunciones mencionadas en los apartados anteriores, y favoreciera la orientación de aquella hacia la reeducación y reinserción social, que prevé el artículo 25.2. de la Constitución.

INDICE ANALITICO DE RECOMENDACIONES

- Ancianos
- Residencias, **25**
- Asistencia letrada
 - Turno de oficio, **12,38**
- Asistencia médico-farmacéutica
 - Diabéticos, **19**
 - Presos liberados, **22**
- Bomberos
 - Ayuntamiento de Madrid, **28**
- Carreteras, **30**
- Centros escolares
 - Organos de gobierno, **33**
- Correos, **36**
- Chabolas
 - Madrid, **8**
- Derecho a la intimidad
 - Notificaciones judiciales, **20**
- Derecho de asistencia letrada,, **38**
- Derecho sindicales, **17**
- Escuelas hogar, **18**
- Formación profesional
 - Marina mercante, **4**
 - Prisiones, **21**
- Funcionarios
- Pensiones
 - Ayuntamiento de Leganés, **13**
 - IRPF, 29, **13**
 - Jubilación por incapacidad, **1**
- Funcionarios docentes
 - Concurso oposición, **3**
 - Interinos, **10**
 - Merma de facultades, **24**
 - Universidad de Cantabria, **9**
- Guarderías infantiles
 - Leganés (Madrid), **7**
- Hospitales
 - Servicios de urgencias, **32**
- Impuesto sobre la Renta de las
- Personas Físicas
 - Asignación Religiosa, **34**
 - Modelo de declaración, **34**
 - Pensionistas, **29**
- Impuestos
 - Doble imposición, **35**
 - Sanciones, **6**
- Insalud
 - Selección de personal temporal, **14**
- Jóvenes
 - Presos, **39**
- Jubilación
 - Funcionarios, **1**
- Minusválidos
 - Prestaciones económicas, **15**
- Notificaciones judiciales
 - Derecho a la intimidad, **20**
- Ordenanzas municipales
 - Tabernas (Almería), **5**
- Pensiones
 - IRPF, **29**
- Personal investigador
 - Universidad de León, **31**
- Personal temporal
 - Insalud, **14**
- Pilotos de la Marina Mercante, **4**
- Presos
 - Analfabetos, **27**
 - Jóvenes, **39**
- Prestaciones de la Seguridad Social
 - Desplazamientos, **16**
 - Con ocasión de fallecimiento, **11**
- Prisiones
 - Formación profesional, **11**
 - Militares, **37**
 - Para jóvenes, **39**
- Profesores
 - V. Funcionarios docentes
- Sanciones tributarias
 - Condonación graciable, **6**
- Secreto de las comunicaciones, **23**
- Tabernas (Almería)
 - Ordenanzas municipales, **5**
- Teléfonos
 - Secreto de las comunicaciones, **23**
- Tercera edad
 - V. Ancianos,
- Trabajadores
 - Derechos sindicales, **17**
- Tráfico
 - Sanciones, **26**
- Universidad de León
 - Personal investigador, **31**
 - Urgencias médicas, **32**

